



Rétrospective des activités 2008-2009 de la Commission Récapitulatif du président

Les activités de la période se sont fondées sur le plan d'action adopté à la dernière réunion annuelle, au mois de février 2008.

1. Présence internationale de la Commission

1.1 Assemblée générale des Nations unies

Eu égard à l'expérience réunie les années précédentes, la Commission a jugé utile d'être présente aux Nations unies lorsque le projet de résolution relative à l'état des protocoles additionnels aux Conventions de Genève est passé devant la sixième commission. Elle a ainsi été représentée par son président et sa vice-présidente, Mme Irigoien Barenne. La présentation a été réalisée en marge de la session. Un certain nombre d'entretiens ont également eu lieu à cette occasion ; ils ont servi à maintenir et à accroître la visibilité de la Commission.

1.2 Séminaire Croix-Rouge-NYU pour diplomates des Nations unies

La délégation du CICR à New York et la NYU Law School organisent régulièrement un séminaire commun sur le droit international humanitaire à l'intention des diplomates des Nations unies. Le président de la Commission a été invité à parler des mesures garantissant la conformité au droit international humanitaire, ce qui lui a fourni une excellente occasion de souligner le rôle de la Commission devant un auditoire qui concernent ses activités. Le débat a été animé. Le séminaire avait attiré de nombreux participants.

1.3 Union européenne

Le Parlement européen et la Commission européenne ont organisé au mois de septembre une conférence sur le respect du droit international humanitaire. La Commission a été représentée par sa vice-présidente, Mme Mikos-Skuza. Faute de temps, il n'a malheureusement pas été possible de présenter la Commission en détail, mais notre présence était importante, de même que les contacts informels que nous avons pu avoir, en particulier avec le commissaire concerné.

1.4 Union africaine

Il n'a pas été aisé de trouver une date, mais le président a finalement pu présenter brièvement la Commission aux représentants des États membres de l'Union africaine à Genève. Son vice-président, le Professeur Djilali, a malheureusement eu un empêchement de dernière

minute. Le débat a été bref et concis. Il a fait ressortir un certain nombre de points importants. Il est rassurant de constater qu'un grand nombre des délégués connaissaient bien l'existence et la mission de la Commission.

2. Soutien international à la Commission

2.1 Déclarations faites en vertu de l'art. 90 et soutien général

Dans la période sous revue, aucune nouvelle déclaration n'a été faite en vertu de l'art. 90. Les consultations prometteuses entamées avec la France au mois de janvier ont dû être arrêtées en raison de la persistance des réserves françaises. Ces difficultés devraient donner lieu à de nouvelles consultations informelles.

2.2 Assemblée générale des Nations unies

Eu égard à ces difficultés, il est très encourageant de constater que l'Assemblée générale des Nations unies a réitéré dans sa résolution semestrielle usuelle sur l'État des protocoles additionnels (résolution 63/125 du 11 décembre 2008) son appel à recourir aux services de la Commission :

L'Assemblée générale,

...

Demande aux États parties au Protocole I et aux autres États lorsqu'ils y deviendront parties de faire la déclaration prévue à l'article 90 du Protocole et de faire appel s'il y a lieu aux services de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits, comme le prévoit l'article 90 du Protocole I ;

Un certain nombre d'États, ainsi que le CICR, ont expressément soutenu cette formulation dans le débat à la sixième commission.

2.3 Organisations non gouvernementales

La Commission continue de jouir du soutien actif d'Amnesty International, qui a encore appelé à deux occasions des États à faire appel à ses services. Les contacts sont réguliers entre les membres concernés du personnel d'Amnesty International et le bureau de la Commission.

2.4 « Groupe des amis »

L'idée de créer un « groupe des amis » de la Commission s'inscrit dans une initiative de revitalisation lancée par le ministère suisse des Affaires étrangères. La Commission, et en particulier son bureau, s'en félicitent.

3. Statut d'observateur

À ses deux dernières réunions, la commission s'est accordée à penser qu'il serait très souhaitable qu'elle ait statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations unies. Elle pourrait ainsi être présente lors de débats politiques décisifs sur certains conflits, non seulement à l'Assemblée générale, mais aussi dans les organes des Nations unies comme le Conseil des droits de l'homme. L'obtention du statut d'observateur nécessite une résolution de l'Assemblée générale. Cette dernière assujettit l'octroi du statut d'observateur à certaines conditions : il doit s'agir d'une organisation intergouvernementale dont les activités portent sur des questions qui présentent un intérêt pour l'Assemblée. Si nul doute n'a été émis sur le second critère, certains l'ont été sur le caractère intergouvernemental de la Commission – ce qui est un peu surprenant. Il a donc été jugé judicieux de mener des consultations à New York avant de passer à la recherche d'un groupe d'États disposés à parrainer la résolution. Deux séries de consultations ont été organisées, l'une en mars et l'autre en octobre 2008. Les arguments avancés par la Commission ont en général été bien reçus par les interlocuteurs de ses délégations. Ces consultations doivent être poursuivies rapidement pour qu'une résolution puisse être soumise à temps pour adoption à l'automne de cette année. Les perspectives de succès sont bonnes.

3. Mise en œuvre de la nouvelle approche proactive

La nouvelle approche proactive signifie que la Commission elle-même, et en particulier son président, ses vice-présidents et son secrétariat, observent les conflits armés en cours et apprécient les possibilités et les besoins d'établissement des faits. Bien rares – s'il en existe même – sont les conflits dans lesquels il n'est pas prétendu que des violations du droit international humanitaire auraient été commises, et où il ne serait pas nécessaire d'établir les faits sur lesquels se fondent ces accusations. Des enquêtes ont bien été menées dans certains cas, mais leur succès laisse à désirer pour ce qui est du degré auquel elles ont été acceptées par les parties en présence. Au vu de cette situation générale, le bureau a pris à plusieurs reprises des contacts informels, moyennant l'aide du secrétariat, avec les parties à des conflits armés pour leur rappeler la possibilité de recourir aux services de la Commission.

5. Plan d'urgence

La question de savoir ce que la Commission peut faire dans la pratique est constamment revenue dans les entretiens qu'ont eus les membres du bureau avec des représentants d'États ou d'organisations internationales. Dans ce cas, la simple évocation de notre plan d'urgence ne suffit pas. Le comité des questions logistiques de la Commission a donc examiné ce point. Il a fourni son feed-back à la Commission sous forme de commentaire de la partie correspondante des directives. Il a clairement indiqué qu'il convient de réexaminer et de réévaluer un certain nombre de points, en particulier les accords avec les organismes susceptibles de fournir des ressources humaines et matérielles à la commission en cas de besoin.

6. Questions financières

Les ressources budgétaires de la Commission ont suffi, compte tenu de la faible intensité de ses activités. D'une manière générale, il n'a pas été nécessaire de remettre en cause les contraintes budgétaires. Cette situation va toutefois changer avec la mise en œuvre plus

systématique de l'approche proactive. L'exercice judiciaire du statut d'observateur va aussi nécessiter que des personnes soient présentes à des moments politiques importants, en permanence notamment à New York. Si une enquête est demandée à la Commission, les versements des parties, s'ils ont lieu, arriveront trop tard ou seront insuffisants pour les besoins de l'enquête. Il faudra recruter du personnel assez tôt pour former l'infrastructure administrative requise.

7. Conclusions et perspectives

Au cours de l'année sous revue, les organes de la Commission, c'est-à-dire son bureau et son secrétariat, se sont systématiquement efforcés de mettre en œuvre l'approche proactive adoptée par la Commission au cours de la période précédente et réaffirmée cette année. Le président tient à remercier les membres du secrétariat du zèle inlassable dont ils font preuve dans l'administration et la promotion des affaires de la Commission. La coopération avec eux a été une expérience gratifiante.

La première conclusion est que l'approche proactive est la seule réaliste pour que la Commission finisse par remplir les fonctions que lui confie le Protocole additionnel I. Mais les efforts déployés pour la mettre en œuvre n'ont jusqu'à présent pas été couronnés de succès. Le phénomène s'explique notamment par une logique du cercle vicieux : la Commission ne reçoit pas de mandat parce qu'elle n'est pas connue ; et elle n'est pas connue parce qu'elle ne reçoit pas de mandat. De plus, faute de pratique, elle n'est pas en mesure de donner la preuve concrète qu'elle possède les ressources nécessaires à une enquête. Or il est impossible d'entretenir ces ressources humaines et en matériel tant qu'elles ne sont pas nécessitées par une mission spécifique. Il est indispensable de briser ces cercles vicieux, si la chose est même possible. De simples activités promotionnelles ne suffisent pas ; il faut que la Commission se montre présente et insistante partout où se prennent les décisions concernant des violations du droit international humanitaire. Les répercussions pratiques de cette conclusion sur le plan organisationnel posent un problème majeur, sur lequel il va falloir se pencher. Jusqu'à présent, les choses se sont plutôt déroulées dans l'improvisation.

Le président, accompagné de membres du secrétariat, a eu une longue discussion au mois de décembre 2008 avec la ministre suisse des Affaires étrangères, Mme Calmy-Rey. Cette rencontre nous a donné l'occasion de la remercier du soutien personnel qu'elle apporte à la Commission. L'entretien a été centré sur les raisons pour lesquelles la Commission n'a pas reçu de mandat jusqu'à présent. Son conseil a été de poursuivre le travail d'apprentissage fondé sur les leçons de l'expérience, tout en observant avec attention les conflits en cours. La Commission la remercie de cet encouragement personnel et politique.