



La CIHEF fête ses 25 ans Bilan et perspectives

Avril 2016

Introduction :

Le 25^e anniversaire de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (ci-après « CIHEF ») est une occasion unique de faire le point sur l'évolution de ce mécanisme au cours de ce quart de siècle et de réfléchir à la meilleure voie à suivre à l'avenir.

En 1977, lorsqu'a été signé le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 (PA I), qui prévoyait la constitution de la Commission, la création d'un mécanisme destiné à renforcer le respect des règles applicables en cas de conflit armé était une initiative particulièrement novatrice. En 1991, une fois que vingt Hautes Parties contractantes ont convenu d'accepter la compétence de la Commission, celle-ci a été constituée officiellement. Elle est composée de quinze membres élus, servant à titre personnel.

Retour sur le passé :

Depuis que la Commission a été constituée, ses activités se sont déployées autour des axes suivants :

- Elaboration de règles internes visant à garantir son efficacité opérationnelle (adoptées en 1992 puis amendées en 2003, 2009, 2011 et 2014).
- Formation continue de ses membres dans le domaine de l'établissement des faits, pour qu'ils soient à tout moment prêts à effectuer une mission.
- Développement des relations extérieures, par l'obtention du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale de l'ONU (Résolution UN AG 64/121), par la conclusion de différents types d'accords de coopération (p. ex. avec l'Organisation des Etats Américains en 2012) et la mise en place d'appuis extérieurs (p. ex. groupe d'amis de la CIHEF).
- Accroissement des connaissances concernant la Commission, par la rédaction de documents d'information, révisés en 2015 et désormais disponibles en français, anglais, espagnol et arabe, sous format papier ou électronique (www.ihffc.org).
- Opérations visant à convaincre davantage d'Etats parties au Protocole I d'accepter la compétence de la Commission, si bien que quatre nouveaux Etats parties ont déclaré reconnaître la compétence de la Commission au cours du présent mandat électoral (2011-2016).
- Il convient de souligner que tout au long du présent mandat, la Commission a choisi de développer une approche préventive destinée à instaurer la confiance plutôt que de se focaliser sur l'obligation de rendre des comptes. Pour pouvoir s'acquitter de son mandat et mener des enquêtes indépendantes, la Commission est tributaire non seulement de bases légales solides mais aussi de la volonté politique de la communauté internationale de faire appel à la CIHEF et d'exploiter son potentiel. Pour mobiliser cette volonté politique, il est nécessaire de mieux faire connaître le mandat



et le profil de la CIHEF et de former des coalitions de soutien à la Commission ; mais il est important aussi que la communauté internationale soit disposée à coopérer pour prévenir les violations du droit international humanitaire plutôt que de réagir après coup à des violations graves.

En ce qui concerne les bases légales de la Commission, une interprétation élargie des compétences formulées dans l'art. 90 PA I a été acceptée. Au fil des ans, la Commission a développé une approche commune sur les questions suivantes :

A. Compétences de la Commission

- La Commission est compétente pour enquêter sur les situations de conflits armés non internationaux. Cette compétence découle de l'historique de rédaction de l'art. 90 PA I, de la manière dont cet article a été appliqué ensuite et du sens général de cette disposition tel qu'il découle de l'objet et du but qui la sous-tendent.
- Conformément à l'art. 3(2) commun aux Conventions de Genève, un organisme humanitaire impartial tel que la Commission peut, de sa propre initiative, offrir ses services aux parties au conflit.
- La Commission peut aussi utiliser son droit d'initiative pour proposer ses bons offices à une ou des parties au conflit.

B. Effets de la requête d'une partie

- Aux termes de l'art. 90(2)(a) PA I, la Commission peut intervenir uniquement si des allégations d'infractions ou autres violations graves sont portées à sa connaissance.
- Ces allégations peuvent être présentées par toute Haute Partie contractante ayant reconnu la compétence de la CIHEF au sens de l'art. 90(2)(a) PA I, y compris par un Etat tiers, dès lors que ces allégations sont dirigées contre un Etat ayant également reconnu la compétence de la CIHEF.
- Dans toutes les autres situations (art. 90(2)(d) PA I), la Commission peut ouvrir une enquête uniquement à la demande d'une partie au conflit « intéressée », à propos d'un incident particulier. Conformément au droit international humanitaire, aussi bien les Etats que les acteurs non étatiques, organisations internationales comprises, peuvent en principe être des parties au conflit « intéressées » et donc introduire une requête avec effet juridique.
- Indépendamment de l'art. 90 PA I, la Commission peut intervenir sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU adoptée au titre du chapitre VII.



C. Consentement de la partie intéressée

- Aux termes de l'art. 90(2)(d) PA I, la Commission n'ouvrira une enquête à la demande d'une partie au conflit qu'avec le consentement de l'autre ou des autres parties intéressées.
- Est réputée intéressée une partie au conflit qui est directement impliquée dans l'incident ou les faits en question.
- Dans tous les cas, rien ne peut se faire sans le consentement des parties au conflit qui ont qualité d'Etat territorial, ainsi que d'auteur et de victime présumés de la violation.
- Si une requête est déposée par un Etat qui n'a pas encore reconnu la compétence de la CIHEF au sens de l'art. 90(2)(a) PA I, contre un Etat qui a reconnu cette compétence, le consentement de ce dernier est nécessaire pour confier un mandat d'enquête à la Commission.

Malheureusement, certains paramètres ont empêché d'activer la Commission :

- Le manque de notoriété de la CIHEF persiste. Parmi les initiatives entreprises, l'engagement ouvert présenté par le gouvernement suisse en soutien à la CIHEF lors de la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2015 avait pour but d'améliorer cette situation.
- Les Etats parties et les organisations internationales ont mis en place de nombreuses commissions d'enquête *ad hoc* concernant des violations du droit international humanitaire, ce qui brouille la distinction entre droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme, au lieu de mandater la Commission, qui est le seul organe permanent de contrôle intergouvernemental sur le droit international humanitaire.
- Si la création de tribunaux pénaux internationaux a amélioré les options concernant l'obligation de rendre des comptes, il semble que les Etats aient perdu de vue les instruments complémentaires conçus pour la résolution des conflits comme la CIHEF, qui est potentiellement à même de jouer un rôle dans la restauration de la confiance et la consolidation de la paix.

Voilà quelques raisons expliquant pourquoi la Commission n'a encore jamais été formellement activée pour enquêter sur un conflit particulier, en dépit, ou peut-être même à cause de sa spécificité.

Cette situation nous oblige à mener une réflexion critique sur les spécificités de la Commission :

Comme cela a déjà été dit, la CIHEF est le seul organe permanent de surveillance intergouvernemental et international, conçu pour intervenir exclusivement en cas de violation du droit international humanitaire. Ses membres sont élus à titre personnel et tenus aux règles d'indépendance, d'impartialité, de neutralité et de confidentialité. Les conclusions et les éventuelles recommandations de la Commission ne sont pas publiées mais transmises de façon confidentielle aux parties concernées ; de ce fait, la procédure énoncée dans l'art. 90 PA I demeure largement un processus mené par les Etats.



Malgré ces atouts, la Commission n'a toujours pas été formellement mandatée pour mener sa première mission d'établissement des faits *stricto sensu*. Néanmoins, la CIHEF a pu établir des contacts avec des parties à différents conflits au cours de la présente période électorale et elle a attiré l'attention des victimes de conflits armés.

Au vu des débats politiques et académiques engagés ces dix dernières années sur l'établissement des faits en droit international humanitaire et en droit international des droits de l'homme, la Commission a intensifié ses activités de sensibilisation. Certains de ses membres ont mené de telles activités tout au long de l'année et un peu partout dans le monde, notamment lors de rencontres diplomatiques, de conférences régionales organisées par le CICR, de l'AGNU, des réunions du HCDH, de congrès universitaires et autres réunions.

L'une des avancées les plus encourageantes réside dans le fait que des ONG (comme Médecins sans Frontières/MSF, Amnesty International, Human Rights Watch, Geneva Call etc.) ont contribué à accroître la visibilité et la notoriété de la Commission. Le meilleur exemple est la proposition présentée par MSF de confier à la Commission une enquête d'établissement des faits concernant l'attaque de son hôpital à Kunduz, en Afghanistan, et de ses hôpitaux au Yémen et en Syrie. La Commission en tant que telle ne peut pas donner suite aux demandes formulées par la société civile ; néanmoins certains Etats Parties ont manifesté leur soutien envers de telles initiatives.

Perspectives

Aujourd'hui, malgré les 25 ans qui se sont écoulés, personne ne peut plus dire que la Commission est une « belle endormie ». Au contraire, elle est particulièrement vigilante et proactive, proposant ses bons offices dans de nombreux cas, même si ses efforts n'ont pour l'instant donné lieu à aucun mandat formel d'établissement des faits.

Les tâches qui attendent la Commission sont multiples :

- Solliciter les Etats dans les régions du monde où la participation laisse encore à désirer, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie.
- Faire passer le nombre d'Etats parties ayant reconnu la CIHEF à plus d'une centaine, afin de forger des coalitions plus puissantes à même de prévenir les violations du droit international humanitaire.
- Obtenir la reconnaissance d'un plus grand nombre d'organismes régionaux.

La Commission espère que les prochaines élections de décembre 2016 attireront des candidats issus d'horizons professionnels et culturels divers et reflétant une répartition géographique équitable. Elle espère également que les Etats proposant une candidature tiendront compte, au moment de sélectionner des candidats prêts à partir en mission, des sollicitations physiques que représente une mission et de la nécessité d'être disponible à bref délai.



La question n'est plus de savoir si la Commission obtiendra un mandat mais quand elle sera appelée à remplir son rôle. Sa préparation au niveau juridique n'a jamais été mise en doute ; néanmoins le droit n'est pas seulement une discipline académique, il doit aussi répondre à des considérations pratiques. Dès lors que ses membres sont issus de carrières juridiques, médicales, diplomatiques mais aussi militaires, cette disponibilité opérationnelle est garantie. Pour que la Commission soit prête à intervenir à tout moment, un accord passé avec la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) prévoit que la CIHEF recevra le soutien nécessaire dès qu'elle se verra confier une mission. Le secrétariat mis à disposition par le gouvernement suisse apportera également son soutien en cas de mission.

Autrement dit, la Commission est bien préparée et se tient prête à intervenir. Elle a besoin maintenant de recevoir le soutien des pays soucieux de faire respecter et appliquer le droit international humanitaire dans les conflits armés de toute nature. Ce soutien peut consister à faire connaître la Commission, à proposer son activation ou à encourager la coopération avec ce mécanisme ou le recours à ses services, dans les situations de conflit armé qui s'accompagnent d'infractions alléguées au droit international humanitaire.

Le fait que la Commission puisse remplir son rôle renforcera le respect du droit international humanitaire et permettra de prévenir efficacement des souffrances inutiles. Cette évolution constituera un progrès majeur à une époque marquée par les conflits et la guerre. Ainsi, les activités préparatoires que la CIHEF mène depuis 25 ans n'auront pas été vaines.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Gisela Perren-Klingler'. The signature is written in a cursive style.

Gisela Perren-Klingler, MD
Présidente

Commission internationale humanitaire d'établissement des faits