



## **Rapport de la Commission Internationale humanitaire d'établissement des faits 1991 - 1996**

### ***Les Conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre***

Les Conventions de Genève de 1949 complétées par les Protocoles additionnels de 1977 posent des principes et des règles qui s'imposent aux parties à des conflits armés dans le but de protéger les victimes de ces conflits. Depuis l'adoption de la première Convention en 1864, les responsables de la préparation et de la tenue à jour des Conventions ont réalisé qu'il ne suffit pas de seulement énoncer des règles. Il faut également prendre des dispositions pour leur application et leur mise en œuvre effective. En conséquence, et parmi d'autres moyens, les Conventions et les Protocoles exigent des parties qu'elles fassent connaître ces règles à leurs forces armées et, plus largement, qu'elles reconnaissent le rôle des Puissances protectrices et du Comité international de la Croix Rouge ; elles doivent également faire en sorte que soient poursuivis et punis ceux qui violent ces règles.

### ***Nouvelle méthode d'application : la Commission***

Le premier Protocole additionnel de 1977 a ajouté un nouvel élément important en vue de soutenir l'application du droit international humanitaire. Dans son article 90, il crée une Commission internationale d'établissement des faits. Cette disposition repose sur un article traitant des enquêtes, introduit pour la première fois en 1929 et retenu dans les Conventions de 1949. L'article 90 et l'article commun des conventions de 1949 figurent dans l'annexe 1 au présent rapport.

La Commission est compétente pour enquêter sur certaines allégations de violations des Conventions et du Protocole. En 1991, à la suite de l'acceptation de cette compétence par vingt Parties contractantes aux Conventions et au Protocole I, ces États ont élu les quinze premiers membres de la Commission. Le nombre des États acceptant sa juridiction a plus que doublé au cours de ces cinq dernières années. Il est actuellement de 48. Comme l'indique la liste de l'annexe II, ils se répartissent sur tous les continents. Pour accepter la compétence de la Commission, les États remettent la déclaration appropriée au Gouvernement suisse qui est dépositaire des Conventions et des Protocoles.

La Commission est devenue opérationnelle en 1992, à la suite des premières réunions de la Commission et de l'adoption de son règlement intérieur (annexe III).

### ***Compétence de la Commission***

Le but général de la Commission est de protéger les victimes des conflits armés en obtenant le respect des principes et des règles de droit international applicables à ces conflits. En particulier, la Commission est compétente pour :

1. Enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave au sens des Conventions et du présent Protocole ou une autre violation grave des Conventions ou du présent Protocole ;
2. Faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du présent Protocole (art. 90 (2) (c)).

La Commission est compétente si les Parties contractantes participant à la procédure ont déposé les déclarations appropriées portant acceptation de cette compétence. Dans ce cas, aucune autre manifestation de consentement n'est nécessaire pour établir la compétence de la Commission. Cette juridiction obligatoire ne constitue cependant qu'une partie de la compétence de la Commission.

En effet, aux termes de l'article 90 (2) (d), dans d'autres situations, 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. Ceci signifie que la compétence peut également être établie *ad hoc*. Dans ce contexte, la Commission a déclaré qu'elle était disposée à enquêter sur des allégations de violations du droit humanitaire, également sur celles survenant dans des conflits armés non internationaux, pour autant que les parties au conflit soient d'accord. Elle a adopté cette interprétation de sa compétence en se fondant tout d'abord sur la rédaction large de l'article 90 (2) (d), puis sur l'intention de cette disposition. Le paragraphe (d) se réfère simplement à « d'autres situations », ce qui implique des situations comprenant des allégations de violations graves des Conventions, y compris leur article 3 commun. Cette disposition instaure des obligations minimums pour les conflits armés internes et elle est naturellement développée et complétée par le deuxième Protocole additionnel de 1977. Si les Parties à un conflit l'acceptent, l'objectif plus étendu de l'article 90 (2) (d) est de mettre à leur disposition une procédure indépendante susceptible de permettre la résolution d'allégations portant sur le respect du droit international humanitaire. Ce but, le consentement de toutes les parties au conflit et les termes de l'article 90 soulignent les intentions de la Commission.

La Commission, dans le préambule du règlement intérieur adopté selon les dispositions de l'article 90 (6) du Protocole, exprime par ailleurs la conviction qu'il est nécessaire de prendre toutes les mesures appropriées, si besoin est en coopération avec d'autres institutions internationales, les Nations Unies en particulier, dans le but d'assumer ses fonctions dans l'intérêt des victimes de conflits armés. Cette conviction repose en partie sur les articles 89 et I (1) du premier Protocole additionnel et sur l'article 1 commun aux Conventions de Genève, ainsi que sur les caractéristiques particulières du droit international humanitaire. Le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général des Nations Unies peuvent inviter instamment les Parties à un conflit à consentir à une enquête de la Commission. Et même, dans certaines situations, le Conseil de sécurité pourrait être amené à faire usage de son pouvoir de contrainte aux termes de la Charte.

### ***Membres de la Commission***

Les quinze membres de la Commission doivent être de haute moralité et d'une impartialité reconnue. Ils sont élus pour un mandat de cinq ans par les Parties contractantes aux Conventions et au Protocole qui ont accepté la compétence de la Commission. Ils servent à titre personnel et cette obligation est renforcée par la déclaration solennelle qu'ils doivent tous faire d'exercer leurs fonctions de membre de manière impartiale, consciencieuse et selon les dispositions du Protocole et du règlement, y compris celles portant sur le maintien du secret (voir le règlement, art. 1 (2)). Parmi les membres actuels élus par les Parties contractantes lors de la première élection et par la Commission pour combler des vacances occasionnelles se trouvent des médecins, des juges, des experts militaires de haut rang, des diplomates et des érudits du droit international public. L'annexe IV en donne la liste. Plusieurs d'entre eux ont procédé à des enquêtes à titre personnel, telles qu'envisagées par l'article 90.

### ***Procédure***

Lorsqu'une plainte est déposée, une enquête doit être ouverte par une Chambre de sept membres, à moins que les Parties concernées n'en disposent autrement : cinq membres de la Commission, non ressortissants d'aucune Partie au conflit, nommés par le Président de la Commission sur la base d'une représentation équitable des régions géographiques, après

consultation des Parties au conflit, et deux membres *ad hoc*, également non ressortissants d'aucune Partie au conflit, chacun nommé par une Partie au conflit.

La Chambre doit inviter les Parties au conflit à lui prêter assistance et à présenter des preuves. La Chambre peut rechercher les autres preuves qu'elle jugera pertinentes et procéder à une enquête sur place. Tous les éléments de preuve seront communiqués aux Parties par la Chambre qui auront le droit de présenter leurs observations.

Une fois que la procédure d'établissement des faits est terminée, la Chambre doit rendre les résultats. C'est la Commission elle-même qui remet un rapport aux Parties sur ces résultats, accompagnées des recommandations qu'elle jugera appropriées. Si la Chambre n'est pas en mesure de rassembler des preuves qui suffisent à étayer des conclusions objectives et impartiales, la Commission fera connaître les raisons de cette impossibilité.

La Commission n'a pas le droit de publier ses conclusions, à moins que les Parties au conflit ne l'acceptent.

### **Administration, finances et publicité**

Le Gouvernement suisse fournit au secrétariat de la Commission les moyens administratifs nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions.

Les dépenses administratives de la Commission sont couvertes par des contributions des États qui ont fait les déclarations selon le Protocole, ainsi que par des contributions volontaires. Les Parties contractantes ont maintenant adopté un ensemble de règles financières qui, pour l'essentiel, reposent sur les proportions établies par l'Assemblée générale pour les dépenses des Nations Unies. Ces règles sont exposées dans l'annexe V. La ou les Parties à un conflit demandant une enquête de la Commission doivent faire l'avance des frais nécessaires à la couverture des dépenses encourues par une Chambre et doivent être remboursées par la ou les Parties contre lesquelles des allégations sont faites, à concurrence de 50 % des frais de la Chambre.

Le règlement prévoit que la Commission doit se réunir au moins une fois par an. En fait, elle a tenu sept réunions ordinaires. Lors de ces réunions, elle a rédigé et adopté son règlement interne et ses procédures financières, établi ses méthodes de travail, considéré les moyens de se faire mieux connaître et discuté d'initiatives possibles qu'elle-même ou ses membres pourraient prendre dans le contexte de certains conflits déterminés. Elle a également eu l'occasion de rencontrer le Président ainsi que d'autres membres et représentants du Comité international de la Croix-Rouge et des représentants de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. D'autres détails sont indiqués dans la chronologie qui fait l'objet de l'annexe VI.

Afin de mieux se faire connaître, la Commission a publié une brochure expliquant son rôle. Celle-ci a été distribuée pour la première fois à l'occasion de la 26<sup>ème</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue à Genève en décembre 1995. Depuis lors, cette brochure a fait l'objet d'une très large diffusion. Lors de cette Conférence, le Président de la Commission s'est adressé aux délégués et leur a exposé le rôle de la Commission, comme il l'avait fait lors de la Conférence internationale de 1993 sur la protection des victimes de guerre et à l'occasion de la session de 1992 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Président, deux membres de la Commission et le chef de son secrétariat ont visité le quartier général des Nations Unies au début de 1994 et ont rencontré les ambassadeurs et représentants de haut rang de douze des membres du Conseil de sécurité ainsi que le Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix et d'autres personnes de haut rang. Lors de sa réunion de 1994 tenue immédiatement après ses réunions, la Commission a effectivement offert ses services au Secrétaire général dans le but de mener une enquête déterminée. Cette offre n'a pas eu de suite. Les membres de la Commission ont participé à des conférences et à des manifestations dans de nombreux endroits du monde, et ils ont publié des articles sur la Commission.

Les membres ont également participé à titre personnel à des enquêtes conduites par d'autres instances, notamment dans le cadre de la Commission d'experts sur les violations du droit international humanitaire en ex-Yougoslavie, établie par une résolution du Conseil

de sécurité. Un autre membre a fait partie d'une Commission présidentielle du Sri Lanka établie avec l'assistance du Secrétaire général du Commonwealth afin d'enquêter sur un incident lors du conflit armé dans ce pays. Certains membres de la Commission, à titre individuel, ont également suggéré à des gouvernements que la Commission pourrait être invitée à enquêter sur des allégations résultant de conflits en Europe, en Amérique du Sud, au Moyen-Orient et en Afrique.

### **Les principes et leur application**

La Commission doit respecter certaines caractéristiques fondamentales expresses ou implicites de l'article 90 : elle doit accomplir ses fonctions de manière indépendante et impartiale, selon les exigences du droit international et d'une procédure équitable, en général en se fondant sur le consentement des Parties donné par déclaration d'après l'article 90, ou *ad hoc*. Dans le cadre des buts, de la compétence et des caractéristiques fondamentales de la Commission, celle-ci dispose d'une considérable souplesse pour adapter le fonctionnement de la Commission si les Parties l'acceptent. Cette souplesse peut par exemple s'appliquer aux moyens d'ouvrir une enquête : ainsi un État qui a fait la déclaration d'après l'article 90 peut lancer une enquête portant sur une grave violation alléguée même s'il n'est pas partie à un conflit déterminé ; l'action de la Commission peut également être facilitée par l'intermédiaire des Nations Unies.

De plus, si les Parties l'acceptent dans un cas déterminé, il peut y avoir des variations dans les domaines suivants :

- Composition d'une Chambre déterminée;
- Procédure à suivre;
- Financement de l'enquête;
- Forme des conclusions de la Chambre et de la Commission;
- Publicité à donner aux conclusions et recommandations de la Chambre et de la Commission.

Cette souplesse, ainsi que les éléments essentiels d'indépendance, de procès équitable et de disponibilité devrait encourager le recours à la Commission, même si, dans certaines circonstances, d'autres procédures et institutions pourraient lui être préférées (tribunaux *ad hoc* pour connaître des crimes de guerre, par exemple).

### **Rôle potentiel de la Commission**

La Commission est convaincue que son efficacité, en tant que mécanisme d'encouragement au respect du droit international humanitaire par l'établissement des faits et par la pratique des bons offices, s'accroîtra avec le nombre d'États faisant déclaration selon l'article 90 du Protocole. La Commission est encouragée par la déclaration finale adoptée par la Conférence internationale sur les victimes de guerre tenue à Genève du 30 août au 1<sup>er</sup> septembre 1993. Les États participant à cette conférence ont invité tous les États à faire tous les efforts possibles en vue de contribuer à l'éclaircissement impartial des violations alléguées du droit humanitaire international et, en particulier, d'envisager de reconnaître la compétence de la Commission. Il est également très encourageant que la 26<sup>ème</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue en décembre 1995 ait endossé une déclaration « qui confirme la nécessité de renforcer l'application et le respect du droit humanitaire international ». La communauté internationale semble s'engager de plus en plus en faveur de procédures de nature à établir la vérité.

Il faut malheureusement constater que la Commission n'a pas été appelée à agir. L'histoire donne des exemples de la valeur, pour les Parties opposées dans un âpre conflit, d'une

clarification impartiale des allégations telles que l'évoquait la conférence mentionnée sur les victimes de guerre. L'examen méticuleux, non passionné et indépendant d'une situation dans le but d'établir les faits et d'aider les Parties à respecter leurs obligations présente plusieurs avantages : il supprime une source de ressentiment entre les Parties, il protège les valeurs humanitaires, il facilite l'établissement d'une paix meilleure lorsque le conflit est terminé. En ce moment même, le monde est le témoin d'un cas important de processus visant à établir la vérité et à parvenir à la réconciliation dans un pays qui, pendant des décennies, a été ravagé par les conflits raciaux et divisé par la crainte et la haine.

#### La Commission

- Reflète le caractère humanitaire et non politique du droit de la protection des victimes de conflits armés;
- Est une institution permanente à la disposition de la communauté internationale chaque fois;
- que nécessaire et dans le but d'accumuler de l'expérience ; l'établissement d'organes *ad hoc* peut ainsi être évitée;
- Compte parmi ses membres des experts hautement qualifiés, internationalement reconnus et indépendants, couvrant les domaines d'expertise pertinents;
- Offre les garanties de procédures justes et approfondies pour l'établissement des faits;
- S'engage à restaurer une attitude de respect des Conventions et du Protocole, à l'avantage de tous, y compris des Parties au conflit, et surtout des victimes.

La Commission internationale humanitaire d'établissement des faits est une institution jeune qui n'a été établie qu'en 1991, bien que le Protocole I eût été adopté en 1977. La Commission est devenue opérationnelle avec l'approbation de son règlement intérieur en juillet 1992. Depuis lors, elle s'est concentrée sur des aspects pratiques tels que la disponibilité d'équipements pour procéder à des enquêtes sur place, la rédaction de listes d'experts spéciaux, la discussion des expériences faites par les délégués du CICR sur le terrain, l'établissement de moyens et de méthodes pour présenter la Commission au sein de la communauté internationale et pour attirer son attention sur sa disponibilité. Enfin, dernier point et non le moindre, elle a élaboré une stratégie pour assurer le financement des coûts de ses activités régulières.

La Commission est convaincue que, dans son domaine de compétence, elle peut servir les intérêts de la communauté internationale. C'est à celle-ci qu'il incombe, dans son ensemble ou à tel ou tel État, de réaliser l'importance et l'utilité de la Commission et de bénéficier de sa disponibilité.

<u>Annexes :</u>	I	Article 90 et article commun sur les enquêtes
	II	Hautes Parties contractantes
	III	Règlement intérieur
	IV	Membres
	V	Règles financières
	VI	Chronologie des événements concernant la Commission : 1990-1996

**Chronologie des événements**  
**relatifs à la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits**  
**1990 – 1996**

**1990**

20 novembre Le vingtième État déclare reconnaître la compétence de la Commission. La condition préalable pour l'établissement de la Commission est remplie.

**1991**

25 juin Élection des quinze membres de la Commission par la Conférence diplomatique des vingt États ayant déclaré reconnaître la compétence de la Commission à Berne

**1992**

12 – 13 mars Première réunion ordinaire de la Commission à Berne  
La Commission établit son siège auprès du Dépositaire à Berne, Suisse.

12 mai Le Ministre des affaires étrangères de l'Autriche lance un appel aux États de l'ex-Yougoslavie et à ceux de l'ex-Union soviétique pour qu'ils reconnaissent la compétence de la Commission.

1 – 3 juin Réunion d'un groupe de travail à Berne  
Le groupe de travail établit le projet de règlement intérieur de la Commission

7 – 8 juillet Deuxième réunion ordinaire de la Commission à Berne  
La Commission adopte son règlement intérieur qui entre immédiatement en vigueur. Il est communiqué le 14 octobre aux gouvernements des Hautes Parties contractantes aux Conventions de 1949. Les membres décident que le nom officiel de la Commission sera : « Commission internationale humanitaire d'établissement des faits ».

10 novembre Le Président de la Commission, l'Ambassadeur Erich Kussbach, s'adresse aux participants d'un débat au Troisième Comité de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il rencontre également des représentants des membres du Conseil de sécurité ainsi que des représentants du Secrétariat général.

18 décembre Le Président de la Commission, l'Ambassadeur Erich Kussbach, adresse une lettre au Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, suggérant de développer les moyens d'une collaboration entre la Commission et les Nations Unies.

**1993**

28 janvier Réunion d'un groupe de travail à Berne  
Le groupe de travail examine des aspects pratiques tels que les équipements nécessaires pour des missions sur le terrain de la Commission. De tels équipements seraient disponibles à un dépôt du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes (ASC).

13 – 14 mai Troisième réunion ordinaire de la Commission à Genève

30 août – 1<sup>er</sup> septembre Pour l'essentiel, la Commission discute des moyens de coopérer avec les Nations Unies. Les membres sont d'accord qu'une forme de coopération avec les Nations Unies devrait être établie. Ils considèrent également qu'il est important que la Commission préserve son identité propre et son indépendance. Conférence internationale pour la protection des victimes de guerre à Genève  
La Commission prépare un mémorandum de présentation aux États participant à la Conférence. La partie II, paragraphe 6 de la déclaration adoptée par la séance plénière de la Conférence invite les États à considérer la reconnaissance de la compétence de la Commission.

### 1994

31 janvier – 6 février Le Président, l'Ambassadeur Erich Kussbach et deux membres de la Commission, Sir Kenneth James Keith et le Professeur Frits Kalshoven se rendent au siège des Nations Unies à New York.

La délégation a des entretiens avec des représentants du Secrétariat général et avec des membres du Conseil de sécurité sur l'étendue d'une possible coopération entre la Commission et les Nations Unies.

10 – 11 février Quatrième réunion ordinaire de la Commission à Berne  
La Commission envoie un message au Secrétaire général des Nations Unies, offrant les services de la Commission en relation avec les enquêtes sur le bombardement d'artillerie de la place du marché de Sarajevo.

La Commission adopte un logo qui figure désormais sur tous les documents de la Commission.

8 – 9 septembre Conférence internationale sur les procédures financières pour les dépenses administratives de la Commission  
Les procédures financières pour les dépenses administratives de la Commission sont adoptées le 9 septembre. Elles entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

13 octobre Cinquième réunion ordinaire de la Commission à Berne  
Les membres sont d'accord que la promotion active de la publicité de la Commission est importante. Ils décident de publier une brochure sur la Commission

### 1995

11 – 12 mai La sixième réunion ordinaire de la Commission prévue pour les 11 et 12 mai doit être renvoyée en raison du manque de fonds.

19 octobre Sixième réunion ordinaire de la Commission à Berne  
Les membres examinent la situation actuelle et les perspectives de la Commission. Ils discutent des motifs possibles qui retiennent les États de confier des enquêtes à la Commission.

1<sup>er</sup> décembre Une nouvelle brochure expliquant les bases légales, la compétence et le fonctionnement de la Commission est publiée.

3 – 7 décembre 26<sup>ème</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le 5 décembre, le Président de la Commission, l'Ambassadeur Erich Kussbach, s'adresse aux participants de la Commission I de la Conférence (victimes de guerre et application du droit

international humanitaire). Des exemplaires de la nouvelle brochure de la Commission sont distribués à toutes les délégations.

### 1996

- 10 juin Au nom de la Commission, le Professeur Kalshoven offre les services de la Commission afin de procéder à certaines enquêtes relatives au conflit armé interne en Colombie.
- 19 – 20 septembre Septième réunion ordinaire de la Commission à Genève  
Les membres de la Commission rencontrent des représentants du Comité international de la Croix-Rouge et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- 29 octobre Élection des quinze membres de la Commission par la Conférence diplomatique des 48 États ayant déclaré reconnaître la compétence de la Commission à Berne.

