



Rapport de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits 1997- 2001

1. Introduction

Le premier rapport quinquennal de la Commission, qui couvrait la période comprise entre 1991 et 1996, fournissait des informations complètes et détaillées sur sa création, sa composition et ses compétences, que nous ne répéterons pas ici. Nous nous contenterons de rappeler quelques faits importants, en guise d'introduction à ce second rapport quinquennal.

La Commission internationale humanitaire d'établissement des faits doit son existence à l'article 90 du premier protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (annexe I). Constituée en 1991, c'est un organisme international permanent qui se tient à la disposition des parties aux conflits armés. Elle possède une double compétence : enquêter sur tout fait prétendu par les parties être une infraction grave et présenter un rapport à ce sujet, et faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions du droit international humanitaire.

Au moment de la rédaction du présent rapport, 59 pays de tous les continents avaient déclaré, comme le prévoit l'article 90, reconnaître la compétence de la Commission à l'égard de tout autre Etat ayant fait une déclaration similaire (annexe II).

La mise en place de la Commission par le premier protocole additionnel de 1977 (article 90) vise implicitement les conflits armés surtout internationaux. Mais la Commission n'en connaît pas moins des cas soumis par des parties à des conflits armés non internationaux (ou internes) pour autant que toutes les parties concernées y consentent. Bien évidemment, un État déclarant reconnaître la compétence de la Commission à l'égard d'autres pays qui ont fait de même ne s'engage en rien pour ce qui est d'éventuels conflits armés intérieurs se déroulant sur son territoire.

2. Membres

Parmi les quinze membres de la Commission élus en 1996 (annexe III), Monsieur Carl-Ivar Skarstedt est décédé en 1998 et le Professeur Roman Jasica en novembre 1999. En remplacement du premier, et conformément à l'article 90 (1c), la Commission a coopté le docteur Awatif Abu Haliqa des Emirats Arabes Unis. Le Docteur Haliqa a rejoint la Commission à l'occasion de sa 10^e réunion annuelle, tenue à Genève en février 1999 ; elle a malheureusement été contrainte de démissionner en mars 2000, sa situation personnelle ayant changé. Compte tenu du peu de temps qu'il restait avant la prochaine réunion des représentants prévus à l'article 90 (1b), la Commission a décidé de ne pas pourvoir les sièges laissés vacants par le décès du Professeur Jasica et la démission du Docteur Haliqa.

3. Activités

Il convient d'emblée d'indiquer ici que, malgré les nombreux efforts encore déployés au cours de cette seconde tranche de 5 ans par la Commission et en son nom, cette dernière n'est intervenue activement dans aucune enquête ni aucune mission de bons offices, que ce soit dans l'un des rares conflits armés internationaux ou dans l'un des nombreux conflits armés internes qui se sont déroulés au cours de cette période.

Il importe toutefois de mentionner que la Commission a été contactée plus d'une fois par des parties à des conflits armés, que ce soit pour des informations ou pour une enquête spécifique. Mais cela ne s'est jamais produit dans une situation qu'elle puisse considérer comme un conflit armé international entre deux parties reconnaissant sa compétence. La plupart de ces démarches émanaient de représentants de groupes armés d'opposition impliqués dans un conflit armé interne, et qui n'ont pas donné suite une fois qu'ils ont eu connaissance de la procédure et de la nécessité de l'accord des deux parties (avec forte probabilité d'une contre-requête de la partie adverse).

Il n'y a que dans le conflit colombien que la Commission a été très proche d'une intervention réelle. Entre 1995 et 1999, à la suite de contacts réitérés, le gouvernement et un groupe d'opposition armé ont été à deux doigts de signer un accord visant à lui soumettre un certain nombre de cas. Un changement survenu dans le panorama politique a interrompu ce processus.

Au cours de la période sous revue, la Commission a continué à se préparer à des activités futures. Dans cette perspective, elle a beaucoup bénéficié d'un exercice organisé par les autorités suédoises en septembre 1998 à l'instigation de son membre suédois, Monsieur Skarstedt. Il s'agissait d'une enquête menée par une chambre de cinq membres de la Commission et portant sur de graves violations du droit international humanitaire qui auraient été commises au cours d'un conflit armé fictif opposant le gouvernement suédois et un mouvement séparatiste contrôlant une partie du territoire qu'il voulait faire reconnaître comme État indépendant.

L'expérience réunie au cours de cet exercice très réaliste a constitué la base des séminaires organisés en février 2000 et février 2001, les deux fois à l'occasion de la réunion annuelle de la Commission. Ils étaient consacrés aux méthodes et aux techniques d'enquête, et abordaient des aspects tout à fait pratiques, comme la définition du mandat d'une chambre, la logistique des missions, les rapports avec les parties au conflit et avec les médias, et finalement la question importante des principes à respecter dans les interrogatoires et de la protection des témoins. La Commission a préparé sur cette base un projet de règles opérationnelles.

Le Président et des membres ont entrepris diverses actions pendant l'ensemble de la période sous revue pour faire mieux connaître la Commission. A cet égard, cette dernière a également bénéficié des efforts incessants que déploie le comité international de la Croix-Rouge pour promouvoir sa cause. C'est grâce à son actif soutien que le Président et des membres ont pu effectuer des voyages promotionnels.

La Commission a en outre été représentée dans diverses manifestations et conférences internationales, notamment : la première Réunion périodique sur le droit humanitaire des Etats parties aux Conventions de Genève, consacrée à des problèmes généraux relatifs à l'application du droit international humanitaire (Genève, 19-23 janvier 1998) ; la Conférence diplomatique de Plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une Cour pénale internationale (Rome, 15 juin – 17 juillet 1998) ; la cérémonie du cinquantième anniversaire des Conventions de Genève (Genève, 12 août 1999); la XXVII^e Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 31 octobre – 6 novembre 1999).

Ces activités ont eu pour résultat que la Commission a été mentionnée dans divers documents internationaux, dont nous donnons quelques exemples ci-dessous:

- Rapport sur les conclusions du centenaire de la première conférence internationale de paix commémorée à la Haye et à Saint-Pétersbourg en 1999, document publié par l'ONU sous la référence A/54/381 et corr.1; paragraphe 79 (4c): "Encourager tous les États à accepter la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits, et toutes les parties à des conflits armés à faire appel à la Commission. [Celle-ci devrait être formellement reconnue compétente pour exercer ses fonctions dans les conflits armés internes;]"
- Résolution 1265 (1999) adoptée par le Conseil de sécurité le 17 septembre 1999 portant sur la protection des civils dans les conflits armés, paragraphe 6 (« affirme la possibilité de recourir (...) à la Commission internationale d'établissement des faits, créée en vertu de l'article 90 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève ») ;
- Résolution 55/148 adoptée par l'Assemblée générale le 12 décembre 2000 portant sur l'état des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés, paragraphe 3 : "Demande à tous les Etats qui sont déjà parties au Protocole I, ou à ceux qui n'y sont pas parties, lorsqu'ils y porteront parties, de faire la déclaration prévue à l'article 90 du Protocole;"
- Recommandation 1427, adoptée le 23 septembre 1999 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans laquelle il est recommandé au Comité des Ministres "d'inviter les Etats membres à reconnaître la compétence sans accord préalable de la Commission internationale d'établissement des faits ... et à lui confier des enquêtes" (para. 8, ii (e)). Dans sa réponse du 4 juillet 2001, le Comité des Ministres a invité les Etats membres à suivre cette recommandation (Doc. 9174, para. 9).
- Plan d'action pour les années 2000-2003 adopté par la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 1999, et dont le paragraphe 15 invite les États parties au Protocole I additionnel aux Conventions de Genève qui n'ont pas encore reconnu la compétence de la Commission internationale d'établissement des faits, conformément à l'article 90 dudit Protocole, à réexaminer la possibilité de la reconnaître, et incite les parties à un conflit armé à considérer systématiquement l'utilité et la possibilité de recourir à la Commission pour élucider des faits liés au droit international humanitaire ou pour favoriser le respect de ce dernier grâce aux bons offices de la Commission.

La Commission observe avec gratitude que ces textes invitent les États non seulement à reconnaître sa compétence, mais aussi à recourir à ses services.

4. Administration et finances

Le Conseil fédéral suisse a continué à fournir à la Commission une assistance administrative pour son fonctionnement ordinaire non opérationnel.

Le budget annuel de la Commission a couvert le reste de ses frais de fonctionnement ordinaire, encourus au titre des activités décrites dans la première partie du présent rapport, dont diverses actions de promotion.

A une occasion, le Président et un membre de la Commission (Monsieur Hernán Salinas Burgos) se sont rendus en Colombie à la demande du ministère des affaires étrangères colombien pour vérifier si les parties au conflit armé étaient disposées à donner un rôle à la Commission dans les tentatives visant à un meilleur respect du droit international humanitaire. La mission, qui s'étalait du 9 au 27 mars 1998, ne constituait pas une activité promotionnelle et devait donc en principe être financée par la partie qui la demandait. Compte tenu des difficultés financières que connaissait le gouvernement colombien, il a fallu trouver de l'aide ailleurs. C'est le gouvernement néerlandais qui a rendu la mission possible en la finançant – ce dont la Commission lui est reconnaissante.

