
**COMMISSION INTERNATIONALE HUMANITAIRE
D'ÉTABLISSEMENT DES FAITS**

**INTERNATIONAL HUMANITARIAN
FACT-FINDING COMMISSION**



BONS OFFICES

L'article 90 (2) (c) du Protocole I aux Conventions de Genève de 1949 habilite la Commission à :

- i) enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave au sens des Conventions et du Protocole ou une autre violation grave des Conventions ou du Protocole ;
- ii) faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du Protocole.

Ce pouvoir s'exerce dans les conditions visées à l'article 90 (2) (a), c'est-à-dire lorsqu'une haute partie contractante ayant accepté la compétence de la Commission émet des allégations à l'encontre d'une autre partie l'ayant aussi acceptée, comme le prévoit l'article 90 (2) (c) (i).

Par ailleurs, l'article 90 (2) (d) stipule que dans d'autres situations, la Commission peut ouvrir une enquête à la demande d'une Partie au conflit, mais avec le consentement de l'autre ou des autres Parties intéressées. Dans ce contexte, la Commission s'est d'emblée déclarée disposée à enquêter sur des allégations de violations portant sur des conflits armés non internationaux comme internationaux, pour autant que toutes les parties y consentent.

Le règlement intérieur adopté par la Commission à sa création, en 1992, puis modifié en 2003, ne mentionne pas expressément les bons offices, sauf dans le préambule et la règle 28 (1). La mention explicite figurant dans le préambule est la suivante :

« Consciente des compétences qui lui sont reconnues tant en matière d'enquête que de bons offices aux fins d'obtenir l'observation des principes et règles du droit international applicable dans les conflits armés, ... »

Le paragraphe suivant du préambule s'y réfère également d'une façon plus générale :

« Convaincue de la nécessité de prendre, le cas échéant en coopération avec d'autres organismes internationaux, en particulier l'Organisation des Nations Unies, toutes les initiatives appropriées afin de s'acquitter de ses fonctions dans l'intérêt des victimes des conflits armés, ... »

Ce paragraphe peut être vu comme reprenant l'article 1 commun des Conventions de 1949 et l'article 89 et 1 (1) du Protocole, qui prévoit que :

« Dans les cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies. »

Il faut aussi mentionner dans ce contexte une disposition du Règlement financier relatif aux dépenses administratives de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits adopté en 1994 par la conférence internationale des États parties ayant accepté la compétence de

la Commission (au nombre de 68 à l'heure actuelle). Il y est indiqué que les dépenses administratives mentionnées au paragraphe 7 de l'article 90 du Protocole comprennent les frais qui découlent pour la Commission et ses membres des initiatives prises pour promouvoir les services de la Commission et pour offrir ses bons offices conformément à l'article 90, paragraphe 2 c) ii). Cette disposition est ensuite développée comme suit :

ad Frais qui découlent pour la Commission et ses membres des initiatives prises pour promouvoir les services de la Commission et pour offrir les bons offices de celle-ci
Ces coûts comprennent ceux qui résultent des efforts de la Commission tendant à accroître la conscience de la communauté internationale sur la nature et le mandat de la Commission et à poser le fondement d'une éventuelle coopération entre la Commission et d'autres organismes internationaux.
Il est difficile de prévoir les fonds nécessaires à l'accomplissement de ces tâches pendant une année donnée ; cependant, en règle générale, ils ne devraient pas excéder 50'000 francs suisses par an.

Le budget affecte régulièrement un certain montant à cet article.

La vocation première de la Commission est de favoriser l'observation du droit international humanitaire dans les conflits armés, conformément aux dispositions régissant sa constitution et son fonctionnement. Mais sa fonction doit être envisagée dans le contexte plus large de l'obligation faite aux États de régler leurs différends par des moyens pacifiques très divers (cf. articles 2 (3) et 33 de la Charte des Nations unies). Il est admis depuis longtemps aussi que des tierces parties peuvent lancer des initiatives pour aider des États à régler leurs différends, ce qui ne saurait être vu comme un acte hostile. En témoignent par exemple les articles 2 à 8 de la Convention de 1899 de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Près d'un siècle plus tard, en 1992, la première réunion du Conseil de sécurité menée au niveau des chefs d'État et de gouvernement a formellement invité le Secrétaire général à faire plus ample usage de ses bons offices.

Les bons offices peuvent prendre diverses formes en fonction de la nature du différend, de l'attitude des parties et du rôle possible de la tierce partie. Il peut s'agir de faciliter la communication entre les parties lorsqu'elles ne communiquent plus directement ; la tierce partie peut aussi soumettre des propositions de procédure émanant d'elle ou de l'une des parties, des informations de nature factuelle ou sa propre opinion sur les faits, des idées d'ouvertures ou de moyens de régler le différend, voire les résultats de sa réflexion et des recommandations. Les parties au conflit sont bien sûr libres d'accepter ou de rejeter ces propositions.

Malgré l'impératif besoin de souplesse, il convient de respecter certains principes : l'intégrité, l'indépendance et l'équité du processus ; la nécessité d'obtenir l'accord et la coopération des parties ; l'adéquation des moyens à l'objet du litige ; et, dans le contexte spécifique du travail de la Commission, l'engagement pris par toutes les parties impliquées de revenir à l'observation des dispositions des Conventions et du Protocole.

Globalement, la question des bons offices de la Commission se pose à deux niveaux :

- quand la commission peut-elle fournir ses bons offices ?
- comment doit-elle les fournir ?

1. A. Quand la commission peut-elle fournir ses bons offices ?

1. À la demande de hautes parties contractantes

La Commission a un rôle de bons offices dès lors que des allégations émises au titre de l'article 90 (2) (a) et (c) relèvent de sa compétence. Ce rôle serait d'ordinaire lié à l'établissement des faits, et particulièrement « au retour à l'observation des dispositions des Conventions et du Protocole ». Mais ce n'est pas une nécessité expressément formulée dans le paragraphe (2) (c) ; on peut donc tout à fait envisager une situation dans laquelle des hautes parties contractantes reconnaîtraient

dans un processus confidentiel la violation de part et d'autre et accepteraient les moyens de retour à l'observation des dispositions de la Convention et du Protocole. Ces moyens pourraient être favorisés dans un processus de bons offices.

2. *À la demande de parties au conflit*

Bien que le paragraphe (2) (d) semble se borner à une enquête acceptée par les parties au conflit, ces dernières pourraient tout à fait, dans l'esprit de la mission générale de la Commission de soutien au retour à l'observation des dispositions de la Convention et du Protocole, consentir à un processus de bons offices.

3. *À l'instigation de la Commission elle-même*

L'intention des parties au Protocole exprimée à l'article 90, en particulier de celles qui ont accepté la compétence de la Commission, la position qu'elles ont adoptée dans le règlement financier et dans les budgets annuels, ainsi que la position exprimée par la Commission dans le préambule de son règlement et dans toutes ses activités, confirment que la Commission est habilitée à offrir ses bons offices aux parties à un conflit. Il n'est jamais arrivé qu'une partie à un conflit international ou interne conteste la capacité de la Commission à le faire. Dans un contexte plus général, le droit sur le règlement des différends internationaux soutient également cette interprétation.

2. B. Comment la Commission doit-elle fournir ses bons offices ?

1. *La commission doit-elle commencer par établir des faits avant d'envisager de soumettre des propositions au titre de ses bons offices ?*

La simple logique, mais aussi la structure de l'article 90 (2) (c), conduisent à penser qu'il convient d'établir les faits avant toute proposition ou recommandation de *retour* à l'observation des Conventions et du Protocole. Mais, comme on l'a dit, les parties peuvent s'entendre sur un mode opératoire différent.

2. *La Commission est-elle habilitée à soumettre aux parties des propositions concernant l'observation des Conventions et du Protocole ?*

Dès lors que la Commission agit dans le cadre des compétences que lui confèrent les paragraphes (2) (a) et (c), elle est habilitée à soumettre des recommandations dans ce sens. L'article 90 (5) (a) ne lui impose pas de le faire. Dans d'autres cas, tout dépendra des termes de l'accord donné par les parties et de l'appréciation de la Commission sur l'étendue de son intervention.

3. *Quel rôle peut continuer de jouer la Commission une fois que sa fonction de bons offices est terminée ?*

Si les parties souhaitent qu'elle conserve un rôle, la chose est envisageable ; mais il peut arriver que ce soit impossible, eu égard aux ressources de la Commission.

4. *Quelle doit être la composition de la Commission pour de bons offices ?*

Si l'affaire est examinée en vertu de l'article 90 (2) (a) et (c), la chambre doit comporter cinq membres de la Commission et deux membres *ad hoc*. Les parties au conflit peuvent toutefois s'entendre sur une composition différente, tout comme dans le cas où de bons offices seraient fournis par consentement « dans d'autres situations ».