

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

Doctrines, février 2014

.....

Résumé

La doctrine « Le CICR : sa mission et son action » définit la « mission » du Comité international de la Croix-Rouge comme suit :

« Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés **et d'autres situations de violence**, et de leur porter assistance.

Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels.

Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés **et les autres situations de violence**. » (nous soulignons)

La présente doctrine vise à expliquer quelles sont ces « autres situations de violence » qui entrent dans le champ d'action du CICR : les situations où la violence s'exerce de manière collective sans qu'elle n'atteigne le seuil du conflit armé. Ces situations se caractérisent en particulier par le fait que la violence est perpétrée par un ou plusieurs groupe(s) composé(s) d'un nombre important de personnes. À ce titre, les autres types

de violences (interpersonnelles, auto-infligées) n'entrent pas dans ce que le CICR entend par « autres situations de violence » dans le texte de la mission susmentionné.

La présente doctrine a également pour objectif de présenter les conditions qui doivent être remplies pour que le CICR décide de mener une action humanitaire dans ce type de situations. En effet, contrairement aux situations de conflits armés pour lesquels l'intérêt et la volonté d'action du CICR sont systématiques de par son mandat issu du droit international humanitaire, dans les autres situations de violence le CICR agit selon un droit d'initiative humanitaire issu des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et par choix, en fonction d'un certain nombre de critères.

Le premier de ces critères, point de départ de l'intérêt du CICR, est l'existence de conséquences humanitaires importantes générées par la situation de violence. Au cours de ces dernières décennies, les situations de violence qui ont ensanglanté le monde se sont diversifiées et complexifiées. Nombre d'entre elles, sans atteindre le seuil juridique du conflit armé, génèrent des conséquences humanitaires qui égalent, voire dépassent dans leurs magnitudes celles de conflits armés. Dans ce cas de figure, le CICR ne se détourne pas de ces souffrances humaines au prétexte qu'elles ne sont pas la résultante de violence appartenant à la catégorie des conflits armés. Son intérêt pour ce type de situations qui ne sont pas régies par le droit international humanitaire n'est pas nouveau : dès ses premières années d'existence, le CICR y a mené des actions humanitaires (les plus fréquentes tout au long du XX^e siècle furent celles menées en faveur des détenus dits « politiques »). Du fait de cette longue histoire opérationnelle, le CICR adapte sa doctrine au fur et à mesure de l'évolution de l'environnement humanitaire et de sa propre expérience.

En plus de l'existence de conséquences humanitaires importantes, un second critère est pris en compte : l'action humanitaire envisagée par le CICR est pertinente pour répondre à ces conséquences humanitaires. En effet l'objectif premier est une réponse humanitaire impartiale aux besoins des personnes affectées par la violence. Dans ce cadre, la pertinence de l'action humanitaire du CICR doit pouvoir se mesurer sur la base de son impact escompté sur les victimes. L'acceptation du CICR dans un contexte donné et de ses principes d'action (humanité, impartialité, indépendance, neutralité), l'expertise du CICR dans certains domaines spécifiques et sa capacité de répondre de manière pluridisciplinaire, sa connaissance de la situation, des acteurs de la violence, sa capacité de travailler en partenariat, en particulier avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, etc. sont autant de facteurs qui permettent d'analyser si l'action envisagée est effectivement pertinente.

Cette doctrine aborde également le principe du consentement de l'État sur le territoire duquel le CICR souhaite mener une action humanitaire.

Enfin, dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé le CICR privilégie les partenariats avec d'autres acteurs, en particulier la Société nationale, pour mener son action. En effet, la Société nationale est bien souvent la première à répondre – et à en avoir les capacités du fait de sa présence préalable sur le territoire – aux situations d'urgence émergeant dans son pays ; ceci est particulièrement vrai dans ces situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé.

I. Introduction

Au cours de ces dernières décennies, les situations de violence – qui ne dégénèrent pas forcément en conflit armé – ont ensanglanté notre monde et se sont diversifiées, tant dans la nature des acteurs de la violence que dans la nature des phénomènes. Ces situations de violence, parfois chroniques, qu'elles soient le fait de troubles sociaux ou politiques, de tensions identitaires, et/ou de politiques étatiques répressives ou discriminatoires, ou qu'elles soient générées par des acteurs criminels, créent des situations humanitaires dramatiques, dont les conséquences égalent ou dépassent parfois dans leur ampleur celles des conflits armés. Cette violence, s'est développée notamment sur le terreau de la mondialisation qui, dans certains cas, a creusé les inégalités au sein des sociétés, accéléré le phénomène de privatisation de la violence du fait de l'absence des services de l'État dans certains contextes ou incité au repli identitaire, à la contestation politique ou sociale, etc. Des phénomènes tels que l'accès facilité aux armes, le dérèglement climatique, l'urbanisation, les migrations, l'évolution des technologies de communication, etc. accélèrent le développement de violences et renforcent certains acteurs de la violence. Cette violence peut également être le fait de l'État qui, de par son usage de la force publique, les arrestations et la détention de personnes, notamment, en est lui-même un acteur.

La présente doctrine tente de définir ces situations de violence qui entrent dans le champ d'action du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) alors qu'elles n'atteignent pas le seuil du conflit armé : des violences exercées de manière collective.

Le CICR étant une institution évolutive, il s'adapte aux changements de ce monde et il répond, depuis 150 ans aux souffrances des personnes affectées par ces situations de violence collective, qu'il s'agisse de conflits armés ou d'autres situations de violence. Il a commencé à le faire, même pour ces violences qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, dès ses origines à la fin du XIX^e siècle (qui connut des troubles politiques en Europe). Aujourd'hui, il s'adapte encore aux phénomènes de violence collective contemporains pour tenter de répondre à leurs conséquences humanitaires, dans la mesure de ses capacités et compétences.

Le CICR, pour tenir compte de ces évolutions, adapte également sa doctrine. Le présent texte donne les grandes orientations et principes d'action du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé. Il réaffirme que les souffrances humaines sont au centre des préoccupations du CICR, animé par le principe d'humanité, le premier des Principes fondamentaux qui fondent l'action humanitaire du Mouvement. Quelles que soient les causes et les situations, le CICR, face aux souffrances humaines, s'interroge sur la manière dont il pourrait contribuer à les alléger.

La présente doctrine « Le rôle du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé » pose le cadre dont le CICR a besoin pour régir son action dans ces situations de violence. En effet, la mission et l'action du CICR dans les conflits armés dérivent de son mandat conventionnel, inscrit dans le droit international humanitaire (DIH). Ainsi, l'intérêt et la volonté d'action du CICR dans

les conflits armés sont évidents et systématiques. Ce n'est pas le cas pour les autres situations de violence. Le CICR s'est donc doté au cours de son histoire, sur la base de sa pratique opérationnelle et du droit du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après « Mouvement »), de critères d'engagement spécifiques dans ce type de situations. Ceux-ci sont explicités dans cette doctrine.

II. Champ d'application

La doctrine « Le CICR : sa mission et son action »¹ rappelle les différents « Champs d'action » du CICR :

1. Conflits armés internationaux (CAI) ou non internationaux (CANI) ;
2. Autres situations de violence ;
3. Désastre naturel ou technologique ou de pandémie ;
4. Autres situations.

La présente doctrine ne couvre que le deuxième champ d'action du CICR susmentionné.

Ces « autres situations de violence » sont les situations où la violence s'exerce de manière collective sans atteindre le seuil d'un conflit armé. La distinction, en particulier entre les conflits armés non internationaux et les « autres situations de violence » collective, est importante pour déterminer non seulement le droit applicable (cf. chapitre V ci-dessous), mais également les sources de la mission et de l'action du CICR dans ces situations (cf. chapitre IV ci-dessous).

La présente doctrine couvre les situations où la violence est exercée de manière collective sans atteindre le seuil d'un conflit armé.

A. Troubles intérieurs et tensions internes

Il n'a jamais existé de définition juridiquement agréée de ce que constituent les situations de violence, autres que les conflits armés, entrant dans le champ d'action du CICR. Au cours du XX^e siècle, il y eut des tentatives de définir les notions de « troubles intérieurs » et de « tensions internes », pour affirmer le rôle du CICR dans ces situations et afin de déterminer ces violences qui n'entrent pas dans le champ d'application du droit international humanitaire (DIH). Le Commentaire à l'article 1 du Protocole II de 1977² contient des descriptions de « troubles intérieurs » et de « tensions internes » :

« Il n'est pas véritablement donné de définitions. La notion de troubles intérieurs et de tensions internes peut être illustrée par une liste non limitative d'exemples de ces situations: les émeutes, telles des manifestations n'ayant pas d'emblée de

1 Doctrine « Le CICR : sa mission et son action », 2008, disponible sur <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-874-mission-work-fre.pdf>.
2 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, disponible sur <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/INTRO/475?OpenDocument>.

dessein concerté; les actes isolés et sporadiques de violence, par opposition à des opérations militaires menées par des forces armées ou des groupes armés; les autres actes analogues qui recouvrent, en particulier, les arrestations massives de personnes en raison de leurs actes ou de leurs opinions.

(...) [L]e CICR donna à la première session de la Conférence d'experts gouvernementaux, en 1971, la description suivante des troubles intérieurs : « Il s'agit de situations où, sans qu'il y ait à proprement parler de conflit armé non international, il existe cependant, sur le plan interne, un affrontement qui présente un certain caractère de gravité ou de durée et comporte des actes de violence. Ces derniers peuvent revêtir des formes variables, allant de la génération spontanée d'actes de révolte à la lutte entre des groupes plus ou moins organisés et les autorités au pouvoir. Dans ces situations, qui ne dégèrent pas nécessairement en lutte ouverte, les autorités au pouvoir font appel à de vastes forces de police, voire aux forces armées, pour rétablir l'ordre intérieur. Le nombre élevé des victimes a rendu nécessaire l'application d'un minimum de règles humanitaires. »

Quant aux « tensions internes », on peut dire qu'il s'agit notamment de situations de tension grave (politique, religieuse, raciale, sociale, économique, etc.) ou encore de séquelles d'un conflit armé ou de troubles intérieurs. Ces situations présentent l'une ou l'autre de ces caractéristiques, sinon toutes à la fois :

- des arrestations massives ;
- un nombre élevé de détenus « politiques » ;
- l'existence probable de mauvais traitements ou de conditions inhumaines de détention ;
- la suspension des garanties judiciaires fondamentales, en raison soit de la promulgation d'un état d'exception, soit d'une situation de fait ;
- des allégations de disparitions.

En bref, comme on l'a dit, il y a des troubles intérieurs lorsque, sans qu'il y ait conflit armé, l'État utilise la force armée pour maintenir l'ordre ; il y a tensions internes lorsque, sans qu'il y ait troubles intérieurs, l'emploi de la force est une mesure préventive pour maintenir le respect de la loi et de l'ordre.

Ces définitions ne figurent pas dans une convention, mais font partie de la doctrine du CICR. Conçues pour l'usage pratique, elles apportent quelques éclaircissements sur ces termes, qui figurent pour la première fois dans un traité de droit international. »³

À noter que selon la description ci-dessus, le seul fait de l'existence de détenus dits « politiques », de conditions inhumaines de détention, la suspension des garanties judiciaires ou la pratique de mauvais traitements, suffit à qualifier une situation de « tensions internes ».

3 SANDOZ Yves, SWINARSKI Christophe & ZIMMERMANN Bruno (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, Dordrecht, CICR, M. Nijhoff, 1986, pp. 1378-1380, paragraphes 4474-4478, disponible sur <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/INTRO/475?OpenDocument>.

B. Pourquoi ne pas se limiter à l'utilisation de ces deux notions de « troubles intérieurs » et « tensions internes » ?

Les termes « troubles intérieurs » et « tensions internes » datent du XX^e siècle (le terme « troubles intérieurs » est par exemple utilisé en 1928 dans les « Statuts de la Croix-Rouge internationale », cf. section IV.B.1) ci-dessus) et leur « description » citée ci-dessus des années 1970.

Dès la fin du XX^e siècle, les phénomènes de violence collective se sont diversifiés et, aujourd'hui, il n'est pas évident de tous les qualifier de « troubles intérieurs » ou de « tensions internes », lorsqu'ils n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé. Notamment, il serait difficile de qualifier des violences revêtant un caractère transfrontalier ou international de troubles « intérieurs » ou de tensions « internes ». Par ailleurs, il pourrait sembler, à la lecture des descriptions du Commentaire citées ci-dessus, que les « troubles intérieurs » et les « tensions internes » supposent une utilisation de la force par l'État.

Il est ainsi nécessaire, même si les troubles intérieurs et les tensions internes recouvrent probablement encore aujourd'hui une très grande majorité des situations de violences collectives sous le seuil du conflit armé, de ne pas exclure, par l'utilisation de ces termes, certaines formes de violence collective.

À titre illustratif, on peut citer des exemples de situations de violences qui peuvent être qualifiées de « collectives » sans avoir nécessairement les caractéristiques indiquées dans les descriptions citées ci-dessus des troubles intérieurs et tensions internes : violences entre groupes non-étatiques sur bases communautaires, ethniques, tribales, religieuses, claniques..., violences générées par les *gangs*, *cartels*, *mafia* qui auraient un caractère international, certaines violences sur fond de lutte sociale, syndicale, liées à l'accès à la terre ou aux ressources, etc.

Les « violences collectives » couvertes par cette doctrine présentent les caractéristiques suivantes :

- Un degré certain de violence ;
- Des actes de violence commis par un ou des « groupe(s) » important(s) de personnes ;
- Des actes de violence qui génèrent ou sont susceptibles de générer des conséquences humanitaires.

Ces situations comprennent les troubles intérieurs, les tensions internes, ainsi que d'autres formes de violences collectives qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé.

Elles ne sont pas toujours « visibles », ne se déroulent pas forcément dans l'espace public, mais peuvent s'exercer exclusivement dans la discrétion des lieux de détention.

C. La « violence collective » dans la typologie des violences

Lorsque le CICR utilise l'expression « conflits armés et autres situations de violence », le terme « autres situations de violence » peut donner au lecteur non averti l'impression que toutes les situations de violence entrent dans le champ d'action du CICR. Ce n'est pas le cas. Le CICR se concentre sur les situations de violence dites « collectives »

au sens de la typologie des violences établies par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) dans son « Rapport mondial sur la violence et la santé »⁴. Ce rapport établit une typologie relativement simple des différentes violences. Les trois catégories de violence proposées sont les violences auto-infligées, les violences interpersonnelles et les violences collectives⁵.

« Cette catégorisation initiale établit une différence entre la violence qu'une personne s'inflige à elle-même, la violence infligée par une autre personne ou par un petit groupe de personnes, et la violence infligée par des groupes importants, comme des États, des groupes politiques organisés, des milices, des organisations terroristes, etc. »⁶

D. La notion de « groupe »

Le caractère « collectif » de la violence implique que cette dernière est commise par des « groupes ». Ces groupes comprennent un nombre important de personnes et sont plus ou moins structurés ou organisés (de l'État, pouvant être très organisé, à une foule de manifestants, peu structurée). Ses membres ont un sentiment d'appartenance à un groupe (identité commune, objectifs collectifs, actions menées ensemble, etc.). Ce degré de structure ou d'organisation des groupes a une influence sur l'analyse des risques et sur le type d'activités et les modalités de travail du CICR. En effet, le type de relation que le CICR peut mener avec des groupes très peu structurés n'est pas similaire à celui qu'il entretient avec des groupes très organisés.

E. Remarques conclusives

Pour résumer, et sur base des éléments de définition mentionnés ci-dessus, les formes de violence, qui entrent dans le champ d'application de la présente doctrine sont les « violences collectives qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé », qui présentent les caractéristiques suivantes :

– un degré certain de violence⁷ ;

4 Organisation mondiale de la Santé, *Rapport mondial sur la violence et la santé*, 3 octobre 2002, http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/fr/. Cette typologie a été reprise par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *IFRC Strategy on violence prevention, mitigation and response 2011-2020, Strategic directions to address interpersonal and self-directed violence*, disponible sur <http://www.ifrc.org/fr/>.

5 Les deux premières étant exclues du champ d'application de la présente doctrine, cf. section III ci-dessous. Les « violences collectives », selon la définition de l'OMS, comprennent les conflits armés et d'autres situations de violence collective. Seules les situations de violence collective qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé sont couvertes par la présente doctrine.

6 *Rapport mondial sur la violence et la santé*, op. cit. pp. 6 et 7.

7 Violence physique ou psychologique. La violence psychologique se réfère aux actes et comportement qui affectent l'intégrité psychologique d'une personne, d'un groupe ou d'une communauté, tels que l'hostilité émotionnelle, les insultes, les menaces, la rétention d'informations, l'isolation forcée, la destruction de biens, les intimidations, l'agression passive, etc. Il n'est pas toujours simple de distinguer clairement les conséquences humanitaires d'actes de violence psychologiques de celles d'actes de violence physique, souvent concomitants. Cf. également ci-dessous section VI.A.1) sur les conséquences humanitaires.

- des actes de violence commis par un ou des « groupe(s) » important(s) de personnes ;
- des actes de violence qui génèrent ou sont susceptibles de générer des conséquences humanitaires.

D'une manière générale, l'analyse de la dynamique de la violence et de leurs auteurs est indispensable pour déterminer les modalités de l'action du CICR. Chaque situation de violence a sa propre dynamique qui influe sur les besoins humanitaires et l'action menée pour y répondre.

La simple existence d'une situation de violence collective ne suffit pas en soi pour que le CICR choisisse d'agir en réponse à ses éventuelles conséquences humanitaires. Le choix d'agir dépend de l'analyse des critères d'engagement décrits dans le chapitre VI ci-dessous.

III. Situations non couvertes par la doctrine

Sont exclues du champ d'application de cette doctrine les situations suivantes : les conflits armés⁸, les situations de violence interpersonnelle ou auto-infligée et les situations sans violence.

Sont donc notamment exclues du champ d'application de cette doctrine les violences qui ne s'exercent pas de manière collective. Il s'agit des violences qualifiées, dans la typologie proposée par l'OMS, de « violences interpersonnelles »⁹ et de « violences auto-infligées »¹⁰.

Enfin, sont exclues du champ d'application de cette doctrine les situations où il n'est pas question de « violence » : désastre naturel, technologique ou de pandémie, ou les autres situations dans lesquelles le CICR peut agir dans des domaines d'expertise particuliers, notamment en matière de « rétablissement du lien familial » et de diffusion du DIH et des Principes fondamentaux, pour lesquels il a reçu un mandat explicite.

La présente doctrine n'est pas applicable dans les situations suivantes :

- Conflits armés internationaux ou non internationaux ;
- Situations de violence interpersonnelle ou auto-infligée ;
- Situations sans violence.

8 Dans la pratique, certaines des situations de violence couvertes par cette doctrine se déroulent dans des contextes qui sont également affectés par des conflits armés. Dans ces pays, la présente doctrine ne s'applique que pour la situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé. Par ailleurs, le cadre juridique applicable est distinct (cf. chapitre V ci-dessous). Pour les définitions des conflits armés, voir VITÉ Sylvain, « Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 873, 2009, disponible sur <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-873-vite-fre.pdf>.

9 « violence familiale et à l'égard d'un partenaire intime (...) ; violence communautaire – c'est-à-dire la violence entre des personnes qui ne sont pas apparentées et qui peuvent ne pas se connaître », *Rapport mondial sur la violence et la santé, op. cit.*, p. 6. Ce qui permet de distinguer, en particulier, les violences interpersonnelles des violences collectives est le fait que ces dernières sont commises par un nombre important de personnes, généralement pour des motifs sociaux, politiques et/ou économiques.

10 « comportement suicidaire et sévices auto-infligés », *Rapport mondial sur la violence et la santé, op. cit.*, p. 6.

Quel que soit le type de situation, le CICR a un « droit d'initiative humanitaire » qui lui a été confié par les États et les composantes du Mouvement dans ses Statuts, article 5.3. Parmi ces situations, seules les situations de violence décrites dans le chapitre II ci-dessus entrent dans le champ d'application de cette doctrine.

IV. Sources de la mission et de l'action du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

A. La mission et l'action du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé sont ancrées dans son histoire opérationnelle

Le CICR, quelques années seulement après sa création, s'est préoccupé de la souffrance des victimes de situations de violence qui ne relevaient pas du droit international humanitaire. Les diverses insurrections, troubles et révolutions de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle¹¹ ont mobilisé les ressources du CICR, principalement en soutien aux Sociétés nationales, voire en facilitant leur création là où elles n'existaient pas, mais également par des activités d'assistance et de visites à des « détenus politiques ».

Tout au long du XX^e siècle, le CICR multiplie progressivement ses activités dans ces situations qui ne rentrent pas dans le champ d'application du DIH et codifie au regard de cette pratique, dans des textes de référence interne, le cadre dans lequel il pouvait intervenir dans ce type de situation.

Ces documents internes¹² affirment qu'au-delà des questions de qualifications juridiques des situations, « l'existence ou la probabilité de situations humanitaires graves suffisait à justifier l'offre de service »¹³. Quant aux conditions régissant l'action du CICR, elles reposaient, à l'époque, principalement sur les éléments suivants¹⁴ :

- un « certain degré de gravité dans les troubles » ;
- une « certaine durée des événements » ;
- Une « certaine organisation chez les partis en présence » ;
- l'existence de « victimes des incidents ».

Dès ses origines, le CICR s'est préoccupé de la souffrance humaine, même dans les situations de violence qui ne relevaient pas du droit international humanitaire. Il a, tout au long de son histoire, adapté sa pratique opérationnelle et sa doctrine pour prendre en compte les conséquences humanitaires de ces situations de violence.

11 On peut citer à titre illustratif l'insurrection en Herzégovine (1875), les troubles politiques en Hongrie (1919), etc., qui étaient des situations de violence qui n'atteignaient pas le seuil d'un conflit armé.

12 Par exemple, doctrine D851 de 1965 qui confirme le rôle du CICR dans les « troubles intérieurs » et formalise le droit d'initiative dans les « autres cas d'intervention ». Cité dans MOREILLON Jacques, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques*, Editions L'Age D'Homme, Lausanne, 1973, p. 164-166. Cf. également doctrine de 1978 intitulée « Action du CICR en cas de conflit armé non international, de troubles intérieurs et autres situations ».

13 MOREILLON Jacques, *ibid.*, p. 160.

14 Cf. en particulier rapport interne D205 de 1952 cité par MOREILLON Jacques, *ibid.*, p. 120.

La pratique opérationnelle du CICR à la fin du XX^e siècle¹⁵ confirme cette ambition de répondre aux conséquences humanitaires générées par les situations de violences qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé.

Le CICR a diversifié ses activités, au-delà des visites à des « détenus politiques », principalement dès les années 1980, avec des activités plus fréquentes d'assistance (matérielle, médicale, alimentaire) ainsi que des activités de protection en-dehors des lieux de détention. Sa doctrine s'en voit dès lors adaptée, avec l'adoption en 1992 de la doctrine sur le phénomène de la « violence interne »¹⁶.

Cette pratique opérationnelle et la doctrine interne au CICR sont reflétées dans le droit du Mouvement qui accorde au CICR un droit d'initiative humanitaire, y compris dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé (cf. section IV.B. ci-dessous).

Cette perspective historique montre que le CICR a constamment tenté de s'adapter, parfois avec prudence mais souvent avec persistance, aux besoins humanitaires générés par les situations de violence collective, même si ces dernières ne constituent pas des conflits armés régis par le droit international humanitaire. Ainsi, même si de par son mandat issu des Conventions de Genève les conflits armés demeurent au cœur de l'action du CICR et si dans la pratique la vaste majorité de ses activités se déroulent dans ces situations, il n'a jamais négligé son droit d'initiative humanitaire dans les autres situations de violence collective générant des souffrances humaines, plaçant le principe d'humanité au centre de ses décisions.

La présente doctrine s'inscrit dans cette continuité historique, sans altérer les choix et orientations du CICR au cours des dernières décennies.

Exemples illustratifs d'activités du CICR menées dans des situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

Herzégovine – 1875 (extrait « Rapport d'activité 1863-1883 »)

« Instructions pour les délégués du Comité international (...). Ils visiteront, autant que possible, ces blessés et ces malades, dans les divers lieux où ils se trouvent, et s'efforceront de leur assurer les soins nécessaires. (...) Ils chercheront à organiser l'assistance des blessés d'une manière régulière et permanente (...). »

Russie – 1918 & Hongrie – 1919 (extrait « Rapport d'activité 1912-1920 »)

« Les événements politiques et sociaux qui se déroulèrent en Russie depuis 1917, en Hongrie en 1919, appelèrent le Comité international à un rôle d'un caractère tout spécial, qu'il n'avait jamais été appelé à jouer jusqu'alors. (...) le Comité international put (...) exercer une action directe et pratique (...) en faveur des détenus politiques et des étrangers privés de toute protection, des malades et des

15 Qui se développe de plus en plus au-delà du continent européen (Amérique latine, Asie, Moyen-Orient, Afrique).

16 Doctrine dont le contenu a été publié sous la forme d'un article de son auteure : HARROFF-TAVEL Marion, « L'action du CICR face aux situations de violence interne », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 801, 1993, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzgzd.htm>.

enfants de la population civile ayant particulièrement à souffrir du blocus ou de la crise économique résultant de la situation troublée par la révolution. »

Pologne – 1924 (extrait « Rapport d'activité 1923-1925 »)

« [Le délégué du CICR] visita au total 20 établissements pénitentiaires contenant 9 000 hommes et 1 000 femmes soit près du tiers des détenus peuplant les prisons de la République. Sur ce nombre, 870 hommes et 81 femmes étaient des détenus politiques. »

Autriche – 1934 (extrait « Rapport d'activité octobre 1930 – juillet 1934 »)

« [Le] délégué du Comité international s'est rendu (...) au camp d'internement de Woellersdorf. (...) les prisonniers politiques, pour autant qu'ils ne sont pas retenus dans les prisons de police et tribunaux, se trouvent concentrés au camp de Woellersdorf, au nombre d'environ 4 600. »

République démocratique allemande et République fédérale allemande – 1957 (extrait « Rapport d'activité 1957 »)

« En 1957, grâce à une autorisation accordée par le Gouvernement de la République démocratique allemande, un délégué du CICR, accompagné d'un représentant de la Croix-Rouge nationale, a pu visiter trois prisons, ainsi que deux camps de travail pénitentiaires. (...) [En République fédérale allemande] Un délégué du CICR, accompagné par un représentant de la Société nationale de la Croix-Rouge, se rendit en 1957 dans dix-neuf prisons et pénitenciers, ainsi que dans deux hôpitaux pénitentiaires. »

Afrique du Sud – 1967 (extrait « Rapport d'activité 1969 »)

« Au mois de mai, [les] délégués du CICR se sont rendus en Afrique du Sud, où, avec l'accord du Gouvernement de Prétoria, ils ont visité tous les détenus politiques condamnés. Ces derniers, au nombre de 945, étaient internés dans cinq prisons, celles de Robben Island, Viktor Voerster, Biendonné, Pretoria Central et Barberton. »

Chili – 1974 (extrait « Rapport d'activité 1974 »)

« Au 31 décembre 1973, [les délégués du CICR] avaient effectué 114 visites à 61 lieux de détention et rencontré plusieurs milliers de détenus à la disposition des autorités militaires. L'année 1974 a vu non seulement la poursuite de cette action, mais encore un accroissement considérable du champ d'activité du CICR, particulièrement dans le domaine des secours. »

Philippines – 1988 (extrait « Rapport d'activité 1988 »)

« En 1988, le CICR a poursuivi aux Philippines ses activités en faveur des personnes détenues et des civils victimes de la situation insurrectionnelle. Il a visité dans les prisons civiles et militaires du pays les détenus arrêtés (...) en relation avec des tentatives de coup d'État. »

Haïti – 2005 (extrait « Annual Report 2005 », original en anglais)

« Au regard de l'instabilité en Haïti qui persistait alors que le pays se préparait pour les élections générales devant se tenir à la fin de l'année, le CICR a continué de se concentrer sur la protection des victimes de la violence armée, en intensifiant son dialogue avec tous les groupes impliqués. Il a également aidé la Croix-Rouge haïtienne à évacuer des centaines de blessés hors de Cité Soleil, l'un des bidonvilles les plus exposés à la violence et où un projet d'eau et d'hygiène démarré par la Société nationale en 2005 a dans une certaine mesure contrecarré la marginalisation croissante de ses résidents. Les délégués du CICR ont continué à visiter des détenus arrêtés en lien avec les troubles politiques actuels. »

Papouasie-Nouvelle-Guinée – 2012 (extrait « Annual Report 2012 », original en anglais)

« Après qu'une étude lancée en 2011 ait confirmé l'utilité de la neutralité du CICR pour assister les personnes affectées par les affrontements tribaux dans les Highlands, l'organisation a concentré son action dans ces régions et développé le dialogue initié ces dernières années avec les communautés et leaders locaux principalement sur la protection des infrastructures et du personnel de santé. Avec la Croix-Rouge de PNG, le CICR a fourni des secours aux personnes affectées par les violences qui se sont produites dans les Highlands et il a travaillé avec les autorités locales afin d'améliorer les services de santé. »

B. La mission et l'action du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé sont fondées sur le « droit du Mouvement », cristallisant ainsi la longue pratique opérationnelle du CICR.

Le « droit du Mouvement »¹⁷, constitué des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après, « Mouvement ») et des résolutions adoptées lors des réunions statutaires du Mouvement (Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ci-après « Conférences internationales », et Conseils des Délégués)¹⁸, attribue, dans des textes juridiques basés sur leur pratique antérieure, des rôles et mandats aux composantes du Mouvement¹⁹.

La première source juridique réside dans les Statuts du Mouvement et la seconde est constituée de Résolutions adoptées lors des réunions statutaires du Mouvement. Les Statuts et ces Résolutions fondent le droit d'initiative du CICR, lui permettant ainsi d'agir dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil

17 Est désigné par « droit du Mouvement » l'ensemble des textes juridiques et réglementaires adoptés dans le cadre des réunions statutaires du Mouvement. Il s'agit de « soft law » (pas de valeur impérative en droit international), en comparaison avec le « hard law » constitué notamment du droit conventionnel.

18 Pour plus d'informations sur ces réunions statutaires du Mouvement, voir : <https://www.icrc.org/fr/qui-nous-sommes/mouvement-de-la-croix-rouge-et-du-croissant-rouge>.

19 Les trois « composantes du Mouvement » sont les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR.

d'un conflit armé. Enfin, l'Accord de Séville et ses Mesures supplémentaires, adoptés lors des Conseils des Délégués de 1997 et 2005, attribuent au CICR un rôle directeur dans le cadre des opérations internationales du Mouvement menée en situations de troubles intérieurs (cf. section VIII.B. ci-dessous).

1) Les Statuts du Mouvement (de 1928 à 1986)

Les Statuts du Mouvement ont, dès leur version originelle adoptée par la XIII^e Conférence internationale en 1928, et en conséquence par l'ensemble des participants à la Conférence internationale (États et composantes du Mouvement), attribué un rôle au CICR dans toutes les situations, y compris les situations de violence couvertes par la présente doctrine. L'article VII²⁰, en particulier, concernant les attributions du CICR, fut adopté à l'unanimité. Il formalise le rôle du CICR sur la base de sa pratique depuis sa création (cf. utilisation du terme « reste »).

Les Statuts, tels qu'adoptés en 1952 ne changent que marginalement le texte concernant le rôle du CICR²¹. La version actuelle des Statuts²², adoptée par consensus par les États et les composantes du Mouvement en 1986 reprend une formulation très similaire à celle de 1952.

Concernant les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, les États et les composantes du Mouvement, à travers l'adoption des Statuts, reconnaissent ainsi :

1. un rôle spécifique attribué au CICR dans les « troubles intérieurs » ;
2. un droit d'initiative humanitaire du CICR dans toutes les situations qui peuvent bénéficier de l'intervention d'une institution spécifiquement neutre et indépendante.

20 « Article VII - Le Comité international de la Croix-Rouge (...) reste un intermédiaire neutre dont l'intervention est reconnue nécessaire spécialement en cas de guerre, de guerre civile ou de troubles intérieurs. (...) toutes questions dont l'examen par un organe spécifiquement neutre s'impose, resteront du domaine exclusif du Comité international de la Croix-Rouge. » in *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928 : compte rendu*, La Haye, Imprimerie nationale, 1929, pp. 73 et 107.

21 « Article VI (...) - 5. Institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de guerre, de guerre civile ou de troubles intérieurs, il s'efforce en tout temps d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits conflits et de leurs suites directes. (...) ; 6. Il prend toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants et étudie toute question dont l'examen par une telle institution s'impose. » in *Dix-huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto, juillet-août 1952 : compte rendu*, Genève, CICR, Ligue, 1952, p. 170.

22 « Article 5 Le Comité international de la Croix-Rouge (...) - 2. Selon ses Statuts, le Comité international a notamment pour rôle : (...) d) de s'efforcer en tout temps, en sa qualité d'institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de conflits armés - internationaux ou autres - ou de troubles intérieurs, d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits événements et de leurs suites directes ; (...) 3. Le Comité international peut prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants et étudier toute question dont l'examen par une telle institution s'impose. » in *Vingt-cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 23-31 octobre 1986 : compte rendu*, Genève, CICR, Ligue, 1986. Ces Statuts ont par la suite été amendés en 1995 et en 2006. Disponibles sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/statutes-movement-220506.htm>.

Quel que soit le type de la situation de violence collective qui n'a pas atteint le seuil d'un conflit armé (qu'il s'agisse de troubles intérieurs ou d'autres types de violence collective), le CICR agit donc dans le cadre de son droit d'initiative « statutaire » dérivé, selon le cas, de l'art. 5.2(d), pour les troubles intérieurs, et/ou de l'art. 5.3, pour les autres situations.

Le « droit du Mouvement » reconnaît également aux Sociétés nationales et à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après « Fédération ») un rôle dans ces situations. Celui-ci peut être inféré tout d'abord du Préambule des Statuts du Mouvement à travers la mention des « autres situations d'urgence » dans lesquelles les composantes du Mouvement exercent leur mission. L'Article 3 des Statuts au travers de cette même notion (« d'autres cas d'urgence »), fonde le mandat des Sociétés nationales dans toutes les situations, y compris les contextes de violence tels que définis dans la présente doctrine, tant sur leur territoire national que dans des actions internationales. L'Article 6 paragraphe 3 des Statuts confirme pour sa part le rôle d'assistance de la Fédération aux Sociétés nationales « en tout temps ». D'autres Résolutions adoptées par les Réunions statutaires du Mouvement pourraient en outre être citées afin de fonder les mandats génériques ou spécifiques des Sociétés nationales dans les situations de violence, quel qu'en soit leur type.

2) Les autres Résolutions adoptées par les Réunions statutaires du Mouvement : Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Conseils des Délégués

Les Statuts du Mouvement demandent au CICR, dans son article 5.2(h) « d'assumer les mandats qui lui sont confiés par la Conférence internationale ». Parmi ces « mandats », et en plus des dispositions précitées des Statuts du Mouvement, un certain nombre de Résolutions, adoptées lors de Conférences internationales, ont reconnu un rôle spécifique du CICR, et de manière plus générale du Mouvement dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé.

En 1921, la Résolution XIV²³ aborde le sujet en reconnaissant explicitement le rôle de « la Croix-Rouge » en général, en priorité des Sociétés nationales, dans les situations de « guerres civiles, de troubles sociaux et révolutionnaires ». Le CICR en particulier voit son rôle confirmé dans la Résolution XIV de 1938²⁴ intitulée « Rôle et action de la Croix-Rouge en temps de guerre civile »²⁵. En 1981, la Résolution VI²⁶ mentionne les activités du CICR « en cas de troubles ou de tensions internes ».

23 Cf. *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 au 7 avril 1921 : compte rendu*, Genève, Imprimerie Albert Renaud, 1921.

24 Cf. *Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938 : compte rendu*, Genève, CICR, Ligue, 1938.

25 À l'époque, et notamment du fait de l'inexistence d'un droit international humanitaire applicable dans les « guerres civiles » (le DIH des conflits armés non internationaux est codifié en 1949), le terme « guerre civile » couvre également des situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, en particulier les « troubles intérieurs ». Cf. MOREILLON Jacques, *ibid.*, pp. 58, 96 et 103.

26 Cf. *XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge : compte rendu : Manille, 7 – 14 novembre 1981*, Genève, CICR, Ligue, 1981.

D'autres Résolutions²⁷ ont abordé cette question des rôles du CICR et des autres composantes du Mouvement dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé dans le cadre de mandats génériques reconnus à ces composantes, au cours de diverses Conférences internationales et Conseils des Délégués.

Parmi les textes réglementaires adoptés au sein du Mouvement une mention particulière doit être faite de l'Accord de Séville²⁸ et de ses Mesures supplémentaires²⁹ qui définissent quelles sont les attributions du CICR – et des autres composantes du Mouvement – en se basant principalement sur ses Statuts (plus de détails dans la section VIII.B. ci-dessous).

V. Le droit applicable dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

L'un des objectifs fondamentaux de distinguer les « conflits armés » des « autres situations de violence » consiste en la détermination du droit applicable. Les conséquences légales de la qualification juridique des situations de violence sont très importantes car en situations de conflits armés le droit international humanitaire (DIH) prévoit des règles adaptées aux spécificités des conflits armés, que toutes les parties au conflit doivent respecter. Dans les autres situations de violence, le DIH n'est pas applicable. Les acteurs non-étatiques de la violence ne sont pas des « parties » liées par des obligations de droit international et, d'un point de vue général, le monopole de la violence légitime reste dans ces situations *de jure* à l'État. Les actions de ce dernier sont régies en particulier par le droit international des droits de l'homme et le droit national³⁰.

Les règles fondamentales qui protègent la personne humaine dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé se trouvent notamment dans le droit national et le droit international des droits de l'homme.

Le droit international humanitaire n'est pas applicable dans ces situations.

En particulier, la distinction entre les conflits armés non internationaux (CANI) et les autres situations de violence a été rendue nécessaire lors du développement de règles de DIH applicables dans les CANI (dès 1949 dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève). Le Protocole II aux Conventions de Genève, adopté en 1977 spécifiquement pour renforcer le DIH des CANI, traite explicitement du seuil entre les conflits armés non internationaux et les autres situations de violence (en

27 Cf. par exemple Résolution XX de 1948, Résolution XIX de 1957, Résolution XXXI de 1965.

28 *Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Conseil des Délégués, Séville, novembre 1997, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/57jp4y.htm>.

29 *Mesures supplémentaires visant à améliorer la mise en œuvre de l'Accord de Séville*, Résolution 8, Conseil des Délégués, Séoul, novembre 2005.

30 Pour autant que le droit national soit conforme aux standards internationaux des droits de l'homme.

l'occurrence, les « troubles intérieurs et tensions internes ») en précisant clairement qu'il n'est pas applicable à ces dernières situations (article 1, para. 2³¹).

Les règles fondamentales qui protègent la personne humaine dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé sont pour l'essentiel contenues dans le droit international des droits de l'homme ainsi que dans le droit national³².

VI. Critères d'engagement

La doctrine « Le CICR, sa mission et son action »³³ indique que :

« le CICR cherche à agir dans les situations dans lesquelles le droit international humanitaire est applicable et il examine attentivement l'opportunité d'agir dans le cadre des suites directes de ces situations et dans les autres situations de violence (...). » (nous soulignons)

Elle mentionne également que

« le CICR offre ses services si la gravité des besoins humanitaires non satisfaits et l'urgence d'y répondre le justifient. Il tient aussi compte de sa valeur ajoutée en tant qu'institution spécifiquement neutre et indépendante ou par rapport à son savoir-faire. »

Lorsque le CICR envisage de mener une action humanitaire dans une situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé, il examine attentivement les critères suivants :

- cette situation de violence génère des conséquences humanitaires importantes ;
- l'action humanitaire envisagée par le CICR est pertinente pour y répondre.

Si ces deux conditions sont cumulativement réunies, le CICR, après examen des risques, fait le choix d'agir, directement ou en soutien de la Société nationale, pour alléger les souffrances des victimes.

Le présent chapitre a pour objectif de préciser en quoi consiste cet examen que le CICR s'engage à mener pour déterminer s'il mènera une action humanitaire, et quel type d'action, en réponse aux conséquences humanitaires d'une situation de violence

31 Le Commentaire à cet article, précise : « Les troubles intérieurs et les tensions internes ne sont pas, à ce jour, inclus dans le champ d'application du droit international humanitaire ; le CICR y a développé des activités ad hoc. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de protection juridique internationale applicable à ce type de situations, couvertes par les instruments universels et régionaux des droits de l'homme. », in SANDOZ Yves, SWINARSKI Christophe & ZIMMERMANN Bruno (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, Dordrecht, CICR, M. Nijhoff, 1986, p. 1380, paragraphe 4479, disponible sur <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

32 La Cour Internationale de Justice (CIJ) a relevé que parmi ces règles fondamentales figurent également des principes généraux, tels que les considérations élémentaires d'humanité, qui doivent être respectés en toutes circonstances, que ce soit en période de paix ou de conflit armé. *Affaire du Détroit de Corfou*, CIJ Recueil 1949, p. 22. *Affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, CIJ Recueil 1986, p. 112, paragraphe 215.

33 Doctrine « Le CICR : sa mission et son action », 2008, disponible sur <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-874-mission-work-fre.pdf>.

qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé. Il explicite les phases d'analyse qui doivent précéder le choix du CICR d'agir dans de telles situations.

A. Critère d'engagement 1 : La situation de violence génère des conséquences humanitaires importantes, sans pour autant atteindre le seuil d'un conflit armé

Avant de proposer des activités pour répondre aux conséquences humanitaires d'une situation de violence, une organisation humanitaire telle que le CICR se doit de procéder à une évaluation de ces dites conséquences, à l'identification des personnes affectées et à la détermination de leurs besoins. L'évaluation prend également en compte les conséquences humanitaires escomptées, principalement dans les cas où une dégradation de la situation est prévisible.

Les besoins humanitaires découlent en particulier des atteintes à la vie, à l'intégrité physique et psychologique et des vulnérabilités particulières dont souffrent les personnes soumises à l'arbitraire ou privées de services essentiels du fait de la situation de violence et de ses effets sur les personnes, les services et les infrastructures.

1) *La nature des conséquences humanitaires*

La nature de ces conséquences humanitaires renseigne l'Institution sur les **besoins des personnes affectées** et permet d'identifier ces dernières. À titre illustratif et non exhaustif, les situations de violence couvertes par la présente doctrine peuvent générer des conséquences humanitaires, directes ou indirectes, qui peuvent avoir les caractéristiques suivantes (qui, on le constate, sont souvent assez similaires à celles des conflits armés) :

- morts et blessés, notamment par arme à feu ;
- violences physiques et psychologiques, y compris sexuelles ;
- enlèvement, prises d'otage, trafic d'êtres humains et mauvaises conditions de séquestration, mauvais traitements, violences sexuelles, esclavage sexuel, travail forcé ;
- implication d'enfants dans les groupes armés (y compris les gangs) ;
- Disparitions, notamment disparitions forcées, exécutions sommaires, corps non identifiés ;
- mauvais traitements, y compris torture, dans les lieux de privation de liberté ;
- détention arbitraire, détention politique, déni de garanties judiciaires et procédurales, mauvaises conditions de détention ;
- limitation de la réponse aux besoins des personnes affectées ou de leur accès aux services essentiels du fait des violences contre la mission médicale (personnel et infrastructures de santé) et contre les humanitaires en général ;
- problèmes d'accès à l'eau, aux soins, à l'alimentation, aux biens essentiels, à l'éducation, etc. du fait de restrictions de mouvement (dues à l'insécurité, au climat de

- peur, à des politiques discriminatoires, etc.), du fait de l'absence des services de l'état (due à la situation de violence notamment) – ces problèmes d'accès ont un impact sur la santé (épidémies, etc.) ;
- déplacements et migration impliquant perte de moyens de subsistance (travail, terres, etc.), dus à l'insécurité, climat de peur, politique discriminatoire, et aux problèmes d'accès susmentionnés etc. ;
 - stress et besoins spécifiques des familles de victimes, en particulier dus à une séparation ou une disparition ;
 - destructions ou dommages causés aux biens, en particulier ceux affectant les services essentiels (système d'alimentation en eau, centres de santé, biens privés : magasins, entrepôts, bureaux, bétail, récoltes, habitations, moyens de transport, etc.).

Ces différents types de conséquences humanitaires affectent, selon les cas, diverses catégories de personnes. L'identification des personnes affectées et de leurs besoins est une composante essentielle de l'analyse des conséquences humanitaires. D'une manière générale, il s'agit des personnes à la merci d'une autorité à laquelle elles s'opposent ou qui les perçoit comme ennemie ; leur famille ; leur communauté ; des personnes dans un milieu hostile et pas protégées contre des actes commis à leur encontre ; des personnes incapables de subvenir à leurs besoins essentiels du fait de la situation de violence (détenues, déplacées, restrictions de mouvement), etc. Afin de déterminer le type de réponse à apporter aux conséquences humanitaires, les vulnérabilités spécifiques de ces personnes affectées sont analysées, ainsi que les éventuels mécanismes de résilience mis en place ou à développer.

Un certain nombre de ces conséquences humanitaires résultent de violations du droit international des droits de l'homme, dont les personnes affectées susmentionnées sont victimes. Parmi ces violations-types du droit :

- discrimination ;
- atteinte à la vie, à l'intégrité physique et morale, à la dignité ;
- violation des règles relatives à l'usage de la force ;
- restrictions et refus d'accès à des conditions minimales d'existence (eau, nourriture, soins, etc.) ;
- atteintes à l'unité familiale, y compris disparitions ;
- atteintes à la liberté de mouvement (déplacements, transferts, restrictions de mouvement) ;
- privation illégale ou arbitraire de biens ;
- arrestation et détention arbitraire ou illégale & non-respect des garanties judiciaires et procédurales.

Le CICR analyse au cas par cas, non seulement les conséquences humanitaires sur les personnes affectées et leurs besoins, mais également les causes de ces problèmes et les éventuelles stratégies de survies mises en place (afin de déterminer quel type de réponse il peut y apporter).

2) La sévérité et l'ampleur des conséquences humanitaires

Par sévérité, il est entendu la gravité des conséquences humanitaires, et l'urgence d'y répondre, du fait de l'impact plus ou moins sérieux qu'elles ont sur les personnes affectées, leur famille et leur communauté.

Par ampleur, il est compris le nombre de personnes affectées et la durée des conséquences humanitaires, en ce qu'elles n'ont pas le même impact (et qu'elles impliquent des réponses différentes) si elles sont de très courtes durées, réduites à un groupe limité de personnes, ou au contraire si elles sont généralisées.

3) Conclusion

Conscient que cela ne peut pas se faire uniquement sur base de critères quantitatifs, le CICR analyse, au cas par cas, les conséquences humanitaires générées par la situation de violence sur les personnes affectées afin de déterminer si elles justifient son intervention.

La nature, la sévérité et l'ampleur des conséquences humanitaires sont analysées afin d'en déterminer l'importance, ainsi que le type d'action à mettre en place par le CICR.

Cette analyse permet également de déterminer le degré d'urgence et le niveau de mobilisation de l'Institution. En effet, les besoins peuvent être de nature chronique (et éventuellement nécessiter une réponse structurelle) ou au contraire nécessiter une réponse urgente.

Selon la nature des conséquences, le type de personnes affectées, leurs besoins et les activités envisagées pour y répondre, des textes de références plus précis guident l'action du CICR (cf. chapitre VII. ci-dessous).

B. Critère d'engagement 2 : L'action humanitaire envisagée par le CICR est pertinente pour répondre aux conséquences humanitaires identifiées

Lorsque l'importance des conséquences humanitaires d'une situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé a été établie dans le cadre de l'analyse décrite ci-dessus (Critère 1), le CICR se doit d'évaluer en quoi son intervention pourrait se justifier dans le contexte, seul ou en soutien de l'action d'autres acteurs, principalement de par l'impact escompté sur les personnes affectées.

La présente section propose une série d'indicateurs permettant d'analyser la pertinence de l'action humanitaire envisagée par le CICR, de manière non exhaustive.

1) L'identité et la spécificité du CICR

Le CICR est une organisation humanitaire reconnue internationalement. Son respect des Principes fondamentaux³⁴ d'humanité, de neutralité, d'indépendance et d'impar-

34 Cf. chapitre X. ci-dessous.

tialité est particulièrement important d'un point de vue opérationnel (approche « NIIHA »). L'institution est également reconnue pour son approche confidentielle³⁵.

La réputation globale d'organisation humanitaire crédible, efficace et professionnelle peut par ailleurs faciliter l'action du CICR dans certaines situations.

Les Principes fondamentaux susmentionnés, que partagent toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, quel que soit le type de situation (conflits armés, autres situations de violence, catastrophes naturelles, etc.), facilitent généralement une réponse humanitaire efficace. Comme indiqué dans la doctrine « Le CICR : sa mission et son action »³⁶, ces principes offrent :

« le plus de chance d'être [accepté] dans une situation de conflit armé ou d'une autre situation de violence, notamment face aux risques de polarisation et de radicalisation des acteurs, que cela soit au niveau local, régional ou mondial. »

La pertinence de l'action envisagée par le CICR doit être analysée dans le contexte en fonction de l'impact escompté sur les personnes affectées.

La pertinence se détermine en fonction de plusieurs facteurs possibles liés à l'identité du CICR, ses compétences, ressources et expertises spécifiques, son positionnement et niveau d'accès dans le contexte concerné ainsi qu'aux partenariats qu'il peut nouer au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Cette analyse prend également en compte l'action de partenaires qu'il peut soutenir ou mobiliser, ainsi que celle d'autres acteurs.

2) Les qualités spécifiques du CICR dans la réponse envisagée : compétences, ressources et expertises

Au regard des conséquences humanitaires et des besoins identifiés (cf. section VI.A. ci-dessus), le CICR va envisager un certain nombre d'activités afin d'y répondre. Dans ce cadre le CICR peut mettre en avant un certain nombre d'atouts tels que :

- les ressources envisagées pour une réponse humanitaire rapide et de qualité, avec si nécessaire un engagement dans la durée (ressources humaines, logistiques, financières) ;
- des compétences et des expertises spécifiques, pertinentes dans le contexte (de la gestion de la sécurité à la gestion d'informations sensibles et confidentielles, de la médecine légale aux activités en milieu pénitentiaire, etc.) ;
- une approche intégrée et multidisciplinaire (large palette d'activités).

35 Cf. « Doctrine sur l'approche confidentielle du CICR », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 887, 2013, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review-2012/irrc-887-confidentiality.htm>.

36 Doctrine « Le CICR : sa mission et son action », 2008, disponible sur <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-874-mission-work-fre.pdf>.

3) *Le positionnement du CICR dans le contexte concerné*

Les qualités intrinsèques du CICR ne peuvent pas être « présumées ». L'analyse de sa pertinence doit renseigner sur la manière dont le CICR est perçu localement et quels sont ses atouts pour être un acteur efficace dans la réponse aux conséquences humanitaire de la situation de violence.

Si le CICR est déjà présent dans le contexte au moment où éclate une nouvelle situation de violence, cela pourrait participer en-soi à son ancrage dans le contexte et faciliter son choix d'agir. L'analyse de l'identité du CICR dans ces contextes peut révéler une acceptation *a priori* de l'action humanitaire envisagée par le CICR, ou au contraire démontrer une éventuelle réticence, voire opposition.

Parmi les atouts potentiels du CICR dans un contexte donné, on peut citer par exemple :

- acceptation du CICR auprès des personnes affectées ;
- acceptation du CICR auprès des autorités et des acteurs de la violence, y compris capacité du CICR d'influencer leur comportement ;
- crédibilité et prédictibilité du CICR dans le contexte ;
- connaissance du contexte et des personnes influentes ;
- confiance (des autorités, auteurs de violations, société civile) ;
- histoire locale du CICR ;
- qualité du partenariat avec la Société nationale.

Tous ces éléments sont susceptibles de faciliter l'accès du CICR aux personnes affectées (direct ou indirect, via la Société nationale par exemple).

4) *Le potentiel du Mouvement*

Le CICR est rarement seul lorsqu'il souhaite répondre aux conséquences humanitaires d'une situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé. La Société nationale dans le contexte concerné (ci-après Société nationale opérante – SNO) est, lorsqu'elle en a la possibilité, les moyens et la volonté, un acteur clé et majeur de la réponse humanitaire. Dans la plupart des cas, une intervention de la SNO seule ou du CICR seul s'avère moins efficace qu'une action menée en partenariat (cf. chapitre VIII ci-dessous). Ce partenariat devient dès lors un élément déterminant de la pertinence de l'action du CICR.

La mobilisation d'autres composantes du Mouvement (Sociétés nationales tierces – dites Sociétés nationales participantes –, Fédération) peut également contribuer à la pertinence d'une intervention du CICR.

La force du CICR peut donc résulter de son appartenance au Mouvement du fait de la proximité et de l'ancrage de la SNO auprès des personnes affectées et des autorités, et de par la multiplication des ressources et expertises mobilisables par le Mouvement dans son ensemble.

5) Analyse de la réponse d'autres acteurs

L'analyse de la pertinence de l'action envisagée par le CICR prend en compte la réponse d'autres acteurs aux conséquences humanitaires de la situation de violence.

En premier lieu, il est essentiel de rappeler que l'État a la responsabilité première de répondre aux besoins humanitaires (en particulier la mise en place de mesures préventives, la protection et l'assistance aux personnes affectées) sur son territoire. D'un point de vue structurel, il s'agit de mécanismes de contrôle (ou de régulation)³⁷, et d'un point de vue circonstanciel d'actions concrètes menées au bénéfice des personnes affectées par la situation de violence en question.

En plus des acteurs humanitaires du Mouvement mentionnés dans la section précédente, d'autres acteurs locaux (ONG, sociétés civiles, religieux, communautaires, etc.) ou internationaux (ONG, agences des Nations Unies, autres organisations) peuvent mener des activités humanitaires.

Il est donc nécessaire d'analyser la réponse humanitaire des acteurs précités. Cette analyse permet au CICR de choisir les domaines d'activités les plus pertinents dans le contexte, ainsi que les stratégies d'action les plus adaptées (y compris la détermination des modes d'action : soutien, substitution, persuasion...)³⁸. En particulier, si plusieurs acteurs sont impliqués dans la réponse humanitaire, les possibilités de coordination (voire de partenariat) entre le CICR avec ces autres acteurs sont un élément essentiel de l'analyse.

L'objectif final de cette analyse est de déterminer la « qualité » de la réponse aux conséquences humanitaires de la situation de violence afin de déterminer si les **besoins des personnes affectées** sont effectivement couverts, en particulier de manière impartiale et, *in fine*, de déterminer si le CICR peut être un acteur humanitaire pertinent pour parvenir à cette fin.

C. Risques à analyser préalablement au choix d'agir du CICR

Dès lors que les deux critères d'engagement présentés ci-dessus sont remplis, il y a une présomption que le choix du CICR soit celui d'une action pour répondre aux conséquences humanitaires de la situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé. Mais avant de faire ce choix, le CICR analyse les différents risques opérationnels ou institutionnels aux niveaux local et global susceptibles d'influencer sa décision (y compris la possibilité d'un choix de ne pas agir à ce moment) ou d'orienter différemment le type d'activité et les modalités de travail du CICR (y compris ses modes d'action).

En termes de sécurité, par exemple, le CICR a une longue expérience opérationnelle dans les contextes de conflits armés ou d'autres situations de violence

37 Par « mécanisme de contrôle ou de régulation », on entend en particulier les mécanismes locaux ou nationaux de nature politique (parlementaire p.ex.), judiciaire, administratifs (inspection p. ex.), ainsi que les mécanismes de recours (ombudsman, observateur national, commission des droits de l'homme).

38 Pour plus de détails sur les modes d'action du CICR, voir « ICRC Protection Policy », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 871, 2008, disponible sur <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-871-icrc-protection-policy.pdf>.

particulièrement difficiles d'un point de vue sécuritaire. L'analyse des risques sécuritaires fait donc partie du travail quotidien de l'Institution.

Il est néanmoins utile d'analyser certains risques posés par la nature de situations de violence dont les caractéristiques varient selon les situations, et pour lesquels le CICR a moins d'expérience. À titre d'exemple, la nature essentiellement « criminelle³⁹ » de l'environnement dans lequel est envisagé un engagement du CICR fait l'objet d'une analyse spécifique afin d'orienter le cadre de l'intervention.

L'analyse des risques sécuritaires prend en compte non seulement la sécurité du CICR et de son personnel, mais également celle de ses partenaires locaux, en particulier la Société nationale, et celle des personnes affectées par la violence.

Aucune action humanitaire, en particulier dans les situations de violence, n'est dénuée de risques. L'analyse préalable de ces potentiels risques n'a pas pour but d'empêcher l'action humanitaire ou de limiter les capacités d'agir, mais d'identifier ces risques afin d'en mesurer l'importance et éventuellement adapter la réponse ou prendre des mesures pour les minimiser ou les éviter.

VII. Activités humanitaires du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

Le texte de la « mission » du CICR⁴⁰ stipule que :

« Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de *protéger* la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter *assistance*.

Le CICR s'efforce également de *prévenir* la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels.

Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du *Mouvement* international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence. »

Cette mission impose de mettre au centre des activités du CICR les « victimes », c'est-à-dire les personnes affectées par la situation de violence. C'est pourquoi il est essentiel d'adapter ces activités de protection, d'assistance, de prévention et de coopération à l'analyse qui a été faite des *conséquences humanitaires* (cf. section VI.A. ci-dessus). Cette analyse aura identifié les personnes affectées, les principaux besoins, les conséquences les plus sévères, les différents degrés d'urgence, etc.

39 La criminalité de l'environnement – et des acteurs principaux de la violence – n'est pas l'apanage des seules situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé. Cette caractéristique est également présente dans les conflits armés. La nature criminelle de l'environnement ou des acteurs de la violence n'a aucune incidence sur la qualification juridique des situations de violence.

40 Doctrine « Le CICR : sa mission et son action », 2008, disponible sur <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-874-mission-work-fre.pdf>.

L'analyse de la pertinence de l'action envisagée par le CICR pour répondre à ces conséquences humanitaires (cf. section VI.B. ci-dessus) et des risques (cf. section VI.C. ci-dessus) aura déjà identifié en quoi le CICR possède des atouts spécifiques, au nombre desquels des expertises, une expérience ou des ressources qui permettent de répondre efficacement à ces besoins, ainsi que les facteurs qui pourraient entraver le développement d'activités.

C'est sur la base de ces analyses que les stratégies d'action sont élaborées, dans le but d'être le plus efficace possible. Dans le cadre de l'élaboration de ces stratégies, des priorités et des objectifs précis sont établis, dans le respect du principe d'impartialité⁴¹. Dans la mesure du possible, les stratégies d'action visent « non seulement les conséquences directes des problèmes, mais aussi (...) leurs sources et leurs causes⁴² ».

Lors de l'élaboration des stratégies d'action, les points d'entrées devraient être en priorité les personnes affectées et leurs besoins analysés d'un point de vue holistique et systémique afin de déterminer quelle combinaison d'activités et quels modes d'action auraient la plus grande efficacité.

Dans le choix des activités et la mise en place des stratégies d'action, une réflexion systématique est menée afin de déterminer non seulement la coordination avec d'autres acteurs éventuellement nécessaire, mais également quels sont les partenariats, en particulier au sein du Mouvement, que le CICR pourrait conclure pour améliorer l'impact des activités qu'il projette. (Cf. chapitre VIII. ci-dessous).

Un des atouts importants du CICR est sa large gamme d'expertises, à la fois dans les domaines de la « protection », de l'« assistance », de la « prévention » et de la « coopération ». La pertinence de sa réponse est souvent liée à sa pluridisciplinarité qui permet de combiner ces quatre types d'activités afin de maximiser autant que possible l'impact escompté sur les personnes affectées.

Le choix des modes d'action (responsabilisation : persuasion, mobilisation, dénonciation ; soutien ; substitution) et leur panachage fait partie des éléments déterminés par les stratégies d'action⁴³.

Les stratégies d'actions intègrent une réflexion sur les motifs des acteurs de la violence. Les violences peuvent être commises pour des motifs divers, en particulier sociaux, politiques et/ou économiques. Dans la pratique, il est généralement très difficile de classer les situations de violences dans des catégories distinctes basées sur les motifs des acteurs. Bien souvent, une même situation de violence collective relève de motifs économiques, sociaux et/ou politiques. Il

41 D'après ce principe fondamental, la Croix-Rouge « ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale ou d'appartenance politique. Elle s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes. ». Cf. Principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés à Vienne en 1965 à l'occasion de la XX^e Conférence internationale, <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>.

42 Doctrine « Le CICR : sa mission et son action », *op. cit.*

43 Pour plus de détails sur les modes d'action du CICR, voir « ICRC Protection Policy », *op. cit.*, note 38, disponible sur <http://www.cicr.org/fre/resources/documents/article/review/7qrjil.htm>.

est néanmoins important d'analyser ces motifs éventuels pour les intégrer dans l'analyse et dès lors déployer des stratégies adaptées. En effet, les acteurs de la violence ne sont pas forcément approchés de la même manière par le CICR si leurs motifs sont politiques, sociaux ou purement économiques. La forme et le contenu du dialogue, notamment, sont très différents en fonction de la nature des groupes. En particulier, les environnements criminels⁴⁴ posent un certain nombre de défis additionnels pour l'action du CICR.

Les conséquences humanitaires peuvent nécessiter une réponse d'urgence (phase aiguë de la crise), une réponse durable (crise chronique) ou une réponse résiduelle (après la phase aiguë de la crise, par exemple pour les personnes privées de liberté ou les personnes disparues)⁴⁵.

Les stratégies d'actions tiennent compte de ces différents type de réponse afin notamment de les inscrire dans le temps. En particulier, si un engagement dans la durée du CICR est envisagé dès le départ, cela doit être accompagné d'une volonté de l'Institution de maintenir cet engagement sur le long terme, avec les ressources nécessaires. Par ailleurs, ces aspects temporels sont discutés en transparence avec les autorités. Dans le même esprit, la « stratégie de sortie » et l'éventuelle remise de l'activité (« hand over ») à d'autres acteurs, notamment la Société nationale opérante, devraient être prévue dès le départ d'une activité puis réévaluée au fur et à mesure de sa mise en œuvre.

Le principe qui devrait présider à toute action humanitaire est le fait qu'elle doit continuer à être pertinente – dans la durée – pour répondre aux besoins des personnes affectées. Avec le temps, cette pertinence de l'action humanitaire, qui était claire au départ, peut progressivement s'estomper. Le CICR prend cela en compte, notamment en révisant périodiquement sa stratégie d'action, en la remettant en cause par une analyse actualisée des conséquences humanitaires, de la pertinence de son action pour y répondre et des risques.

44 En particulier si les acteurs de la violence font partie du « crime organisé » (y compris la « criminalité transnationale organisée », au sens de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000), pouvant être défini comme étant l'ensemble des activités illégales menées par des organisations criminelles et des gangs territoriaux, y compris les activités qui résultent en un recours à la violence armée.

45 La doctrine « Politique d'assistance du CICR », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 855, 2004, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/66dkd8.htm> élabore sur ces aspects temporels. Voir également HARROFF-TAVEL Marion, « Do wars ever end? The work of the International Committee of the Red Cross when the guns fall silent », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 851, 2003, disponible sur https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_851_haroff-tavel.pdf.

Un grand nombre de textes de référence institutionnels régissent les activités « protection »⁴⁶, « assistance »⁴⁷, « prévention »⁴⁸ et « coopération »⁴⁹ du CICR. Aucun type d'activité de la palette multidisciplinaire du CICR n'est, en soi, spécifiquement destiné à être déployé dans une situation de violence plutôt qu'une autre (il n'y a pas d'activités « réservées » aux conflits armés⁵⁰ ou aux autres situations de violence). En revanche la manière de mener ces activités et leur contenu varient en fonction des spécificités des contextes et des acteurs de la violence⁵¹.

VIII. Les partenariats au cœur des stratégies d'action du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

A. La coopération avec les partenaires du Mouvement : à privilégier à tous les stades de l'action humanitaire dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

La « Doctrine relative à la coopération entre le CICR et les Sociétés nationales⁵² » met en évidence deux éléments : le renforcement, en tout temps, de la capacité des

46 « ICRC Protection Policy », *op. cit.*, note 38, disponible sur <http://www.cicr.org/fre/resources/documents/article/review/7qrjil.htm> ; Doctrine « Le CICR face à la torture et aux traitements cruels, inhumains ou dégradants infligés aux personnes privées de liberté », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 882, 2011, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review-2011/irrc-882-policy-torture.htm> ; PEJIC Jelena, « Principes en matière de procédure et mesures de protection pour l'internement/la détention administrative dans le cadre d'un conflit armé et d'autres situations de violence », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 858, 2005, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-858-p375.htm> ; AESCHLIMAN Alain, « La protection de détenus : l'action du CICR derrière les barreaux », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 857, 2005, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-857-p83.htm> ; « Enhancing protection for civilians in armed conflict and other situations of violence », 2012, disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p0956.htm>. Voir également le document « Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence », disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p0999.htm>.

47 Doctrine « Politique d'assistance du CICR », *op. cit.*, note 45.

48 « La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 874, 2009, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-874-p415.htm>.

49 « Doctrine relative à la coopération entre le CICR et les Sociétés nationales », 2003, disponible sur http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/policy_cooperationicrc_ns_fra.pdf ; certains aspects spécifiques de coopération au sein du Mouvement sont également traités dans d'autres textes de référence, par exemple les doctrines « ICRC Protection Policy », *op. cit.*, « Politique d'assistance du CICR », *op. cit.*, « Le CICR : sa mission et son action », *op. cit.*, « L'approche confidentielle du CICR », *op. cit.*, etc.

50 « Activités » est ici compris dans son sens large. Bien sûr, certaines activités spécifiques du CICR peuvent être réservées à certains types de situation, comme par exemple les visites de « prisonniers de guerre » qui ne peuvent avoir lieu qu'en lien avec des conflits armés internationaux.

51 À titre d'exemple, le DIH n'est pas le cadre juridique adapté pour un dialogue opérationnel (en termes de prévention ou de protection) avec les acteurs de la violence dans une situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé ; ou dans le cadre d'une situation de violence à forte composante criminelle, le dialogue avec ces acteurs criminels à propos de questions liées à la protection de la population ne peut pas s'envisager de la même manière que le dialogue que le CICR peut avoir avec les parties à un conflit armé.

52 « Doctrine relative à la coopération entre le CICR et les Sociétés nationales », 2003, *op. cit.*, note 49.

Sociétés nationales (SN) d'agir dans des domaines spécifiques pour lesquels le CICR a une expertise ; et l'encouragement d'une interaction opérationnelle avec les autres composantes du Mouvement, en particulier la Société nationale opérante (SNO), lors d'activités humanitaires.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est composé du CICR, de la Fédération internationale et des Sociétés nationales. Ses composantes travaillent ensemble dans un même objectif : alléger les souffrances humaines, protéger la vie et la santé et faire respecter la dignité humaine en tout temps et en toutes circonstances.

Les SN constituent un réseau composé de plusieurs millions de volontaires agissant dans le but de remplir cet objectif commun. Au niveau national, les SNO sont en premières lignes pour répondre aux conséquences humanitaires des situations d'urgence, y incluses les situations de violence.

Au niveau international, les SN qui en ont les capacités et la volonté peuvent contribuer ou participer aux opérations internationales du Mouvement dans l'objectif de renforcer l'impact sur les personnes affectées (Sociétés nationales participantes). Lorsqu'il y a conflit armé ou troubles intérieurs, le CICR ou, dans certaines situations, la SNO, assument la direction et la coordination au cas où il y a une réponse internationale du Mouvement (cf. section B. ci-dessous).

En amont de la situation de violence ou à ses débuts, le CICR mène des activités de préparation (« *preparedness* ») et d'évaluations des besoins. Lorsque cela est possible, ces activités sont réalisées conjointement avec la SNO, ce qui facilitera une réponse efficace du Mouvement lors de la mise en œuvre de l'action humanitaire. Par ailleurs, le CICR s'efforce de renforcer les capacités des SNO par des programmes de soutien tels que « Accès plus sûr »⁵³.

Dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, le CICR recherche les partenariats possibles afin de mettre en œuvre son action humanitaire.

Lorsque cela est possible, les partenariats au sein du Mouvement sont privilégiés. Le CICR s'efforce de coordonner son action avec la Société nationale opérante et de favoriser l'échange d'expertises et d'expériences dans le but de renforcer les capacités de la SN et du CICR. De la même façon, une coordination est assurée avec d'autres composantes du Mouvement présentes dans le contexte.

Pour certaines activités, le CICR peut aussi agir en partenariat avec les autorités ou des organisations locales, nationales ou internationales.

La décision de développer une action humanitaire en partenariat est prise après une analyse approfondie des risques spécifiques, notamment en termes de qualité de l'action menée. Dans tous les cas, l'impact de l'action menée en faveur des personnes affectées est déterminant. Lorsque la réponse aux besoins humanitaires identifiés serait plus efficace si le CICR agissait seul, cette option est retenue.

53 Cf. <https://www.icrc.org/fr/un-acces-plus-sur-pour-toutes-les-societes-nationales>.

Dans l'action humanitaire dans ces situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, le CICR s'assure de la complémentarité de son action avec les opérations de la SNO et des autres composantes du Mouvement actives dans le contexte. Une optimisation de l'action humanitaire du Mouvement dans son ensemble doit être recherchée et assurée, et ce, dans la transparence et le respect des mandats et rôles des différentes composantes du Mouvement tels que définis par le cadre statutaire et réglementaire applicable (cf. section B. ci-dessous). Ceci devrait notamment permettre au CICR de renforcer ses capacités et celles de la SNO par l'échange d'expertises et d'expériences et de pleinement bénéficier tant des capacités opérationnelles de la SNO, que de son implantation au sein des communautés affectées et de son positionnement privilégié auprès des autorités publiques et, selon le cas, des autres acteurs de la violence.

Dans les situations où la SNO n'est pas en mesure ou n'a pas les capacités de mettre en œuvre ou de participer à une action humanitaire impartiale, le CICR peut mettre en place une action humanitaire propre en faveur des personnes affectées par la violence.

Lorsque le CICR se retire d'un contexte ou d'une activité spécifique, l'action menée, ou certains de ses aspects, peuvent être pris en charge par la SNO. Dans un tel cas de figure, le CICR doit s'assurer que la SNO appelée à devenir un acteur essentiel au travers d'une reprise des programmes ait été au préalable impliquée dans les activités du CICR, pour autant que cela corresponde aux objectifs et aux capacités de la SNO.

B. Cadre légal dans lequel s'inscrivent les partenariats au sein du Mouvement

Les Statuts du Mouvement, ainsi que les règlements adoptés au sein du Mouvement et relatifs à la coordination de l'action internationale du Mouvement (Accord de Séville⁵⁴ et Mesures supplémentaires⁵⁵ notamment) constituent les textes de référence définissant les conditions qui régissent la manière dont le CICR travaille avec ses partenaires du Mouvement. L'Accord de Séville et ses Mesures supplémentaires précisent en particulier la répartition des rôles parmi les composantes du Mouvement, et ce, notamment, par l'attribution d'une fonction d'institution directrice pour chaque type de situation.

Ainsi, l'accord de Séville attribue-t-il la fonction d'institution directrice (« la direction générale et la coordination des activités opérationnelles internationales ») au CICR, dans les situations de troubles intérieurs (comme dans celles de conflits armés), y compris leurs suites directes. Cette fonction « s'applique principalement aux situations d'urgence (...) où un secours rapide, cohérent et efficace est nécessaire pour répondre sur une grande échelle aux besoins des victimes, sur la base d'une

54 *Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Conseil des Délégués, Séville, novembre 1997, disponible sur <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/57jp4y.htm>.

55 *Mesures supplémentaires visant à améliorer la mise en œuvre de l'Accord de Séville*, Résolution 8, Conseil des Délégués, Séoul, novembre 2005.

évaluation de ces besoins et de la capacité de la Société nationale intéressée à y faire face. » (Accord de Séville, article 4).

Les Mesures supplémentaires, quant à elles, précisent que la SNO « peut être amenée à assumer le rôle d'institution directrice dans certaines situations et, lorsque ce n'est pas le cas, elle est toujours la «partenaire principale» de l'institution directrice. »⁵⁶ (Section 1.2.).

La Section 1.7 des Mesures supplémentaires précise qu'« [e]n tant que principale partenaire de l'institution directrice, la Société nationale hôte est consultée sur tous les aspects de l'opération du mouvement ».

Elles rappellent également que « dans les situations de conflit armé ou de troubles intérieurs, y compris leurs suites directes (...), deux institutions (la Société nationale hôte et le CICR) ont le *mandat exprès* de répondre aux besoins des populations touchées » (section 1.12, italiques dans le texte d'origine).

C. La coopération avec d'autres partenaires pour un meilleur impact escompté sur les personnes affectées et dans le respect des principes fondamentaux

S'il privilégie le partenariat avec la SNO pour mener son action humanitaire, le CICR peut aussi chercher des partenariats auprès d'autres organisations, gouvernementales ou non, (locales en particulier) ou mobiliser d'autres acteurs pour qu'ils apportent une aide aux personnes affectées par la situation de violence.

La responsabilité première de répondre aux conséquences humanitaires générées par une situation de violence sur son territoire incombe à l'État, à travers ses propres services et/ou en permettant à des acteurs humanitaires locaux ou internationaux d'agir afin de mieux répondre aux besoins des personnes affectées. Dans ce cadre, le CICR peut intervenir et mener des activités humanitaires. En substitution ou en plus de son partenariat privilégié avec la Société nationale opérante, le CICR peut, dans certaines circonstances, mener des activités en partenariat avec les services de l'État (autorités locales, services de santé, d'éducation, de sécurité, etc.) et/ou avec des organisations locales (ONG, acteurs de la société civiles, etc.) ou internationales. L'objectif de tels partenariats reste d'améliorer l'impact de l'action humanitaire, à travers un meilleur accès, l'apport d'expertises spécifiques, l'ancrage local et durable de l'activité, etc.

Dans tous les cas de figure, le CICR s'assure que ses activités et ses modes opératoires ne contreviennent pas aux principes fondamentaux.

IX. Le consentement de l'État à l'action humanitaire du CICR dans une situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé

Quelle que soit la configuration dans laquelle le CICR se trouve dans le contexte concerné, il s'assure du consentement de l'État à la mise en œuvre de ses activités

⁵⁶ Dans les faits, certaines SNO assument effectivement de plus en plus un rôle d'institution directrice dans des situations de violence.

humanitaires. En effet, les configurations possibles sont très diverses : le CICR peut envisager des activités humanitaires en réponse à une situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé dans un État dans lequel il est déjà présent (par exemple parce qu'il y mène déjà des activités liées à un conflit armé, ou pour d'autres raisons). Dans certains contextes où le CICR envisage de nouvelles activités en réponse à une telle situation de violence, des accords sur sa présence et/ou ses activités ont peut-être été déjà signés dans le passé (accords de siège, mémorandum, accords de visite, etc.). Au contraire, le CICR peut envisager des activités humanitaires dans un contexte dans lequel il n'est pas déjà présent ou dans lequel il n'existe aucun accord conclu avec les autorités.

Cette diversité des contextes fait que le CICR adapte au cas par cas le contenu et la forme de son dialogue destiné à obtenir le consentement de l'État aux activités qu'il envisage de mener.

Dans les cas où l'État ne consent pas à l'action humanitaire envisagée par le CICR, ce dernier s'efforce de poursuivre le dialogue afin de convaincre les autorités du bien-fondé de son offre de service, du caractère purement impartial, neutre et indépendant de son action humanitaire et de la nécessité de cette action pour répondre à des besoins humanitaires importants. L'offre de service du CICR n'a aucune conséquence sur la qualification juridique de la situation, ni sur le statut des auteurs de la violence ; elle ne constitue en rien une ingérence dans les affaires internes de l'État dans la mesure où, purement humanitaire, l'action du CICR ne peut en aucun cas être considérée comme un acte à visée politique.

Lorsque des contacts ou un dialogue est possible, le CICR agit également en toute transparence avec les éventuels acteurs non-étatiques de la violence.

L'action du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé ne constitue pas une ingérence dans les affaires intérieures de l'État concerné et n'a aucune conséquence sur le statut juridique des acteurs de la violence ou des personnes affectées.

Le CICR agit en toute transparence avec les autorités concernées qui sont informées des raisons de la volonté d'engagement du CICR, ainsi que la nature de cet engagement.

X. L'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé

La qualité d'« institution neutre » du CICR est mentionnée dans le cadre du rôle qui lui a été spécifiquement confié dans les conflits armés et les troubles intérieurs (Statuts du Mouvement, art. 5.2(d)). Par ailleurs, son « rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants » constitue également la base de l'action du CICR dans toutes les situations (de violence ou non) (Statuts du Mouvement, art. 5.3).

La qualité d'institution neutre et indépendante, mentionnée ci-dessus, est une caractéristique intrinsèque au CICR qui facilite l'application, dans l'action humanitaire, des principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité (« NIIHA »)⁵⁷.

Dans certaines situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, le principe de neutralité peut paraître à première vue comme étant peu adapté, si on en fait une interprétation fortement liée aux conflits armés et au rôle d'intermédiaire neutre du CICR entre deux parties à un conflit armé⁵⁸. Effectivement, dans certaines situations, par exemple dans les situations de violence à prédominance criminelle, il n'est pas toujours adapté de mettre en avant ce rôle d'« intermédiaire neutre » que le CICR peut jouer dans certaines circonstances. Il n'en demeure pas moins que, même dans ces cas de figure, le CICR demeure en tout temps une « institution neutre ». Dans ce cadre, il ne prend pas part aux débats et polémiques politiques dans le contexte concerné, il ne prend pas position en faveur ou contre une politique gouvernementale, etc. Cette qualité d'« institution neutre » (apolitique), sans forcément jouer un rôle d'« intermédiaire neutre » entre des acteurs de la violence, peut constituer un atout pour obtenir la confiance à la fois des autorités et d'autres acteurs de la violence et ainsi faciliter l'accès à des zones et des personnes affectées qui seraient inaccessibles pour d'autres acteurs humanitaires.

Ce qui précède ne signifie pas que le CICR ne peut en aucun cas mettre en avant son rôle d'« intermédiaire neutre » dans une situation de violence qui n'atteint pas le seuil d'un conflit armé. Selon la nature et les caractéristiques des violences, notamment lorsque celles-ci sont exercées par des groupes non-étatiques s'affrontant entre eux (p. ex. violences intercommunautaires polarisées), le CICR peut se positionner comme un intermédiaire neutre entre ces groupes et ainsi se faire accepter par tous les acteurs de la violence et mener des activités humanitaires de manière impartiale et efficace.

Remarques conclusives

L'objectif de cette doctrine est d'affirmer et d'expliquer le rôle du CICR dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé. Il peut en effet arriver que le CICR soit erronément perçu comme ayant un rôle à jouer exclusivement dans les situations de conflits armés. Le présent document démontre que cela n'a jamais été le cas, que ce soit dans les sources légales qui fondent l'action et la mission du CICR ou que ce soit dans l'histoire de sa pratique opérationnelle.

Par ailleurs, ce document confirme en creux que les conflits armés restent au cœur du champ d'action du CICR, champ d'action qui comprend également les autres situations de violence, telles que définies dans cette doctrine (c'est-à-dire celles qui

57 La doctrine « Le CICR : sa mission et son action », *op. cit.* rappelle que le caractère « NIIHA » (action humanitaire neutre, indépendante, impartiale) du CICR « offre plus de chance d'être acceptée dans une situation de conflit armé ou une autre situation de violence ».

58 Dans les conflits armés, il existe le principe de l'égalité des belligérants devant le droit international humanitaire. Ce principe n'existe pas dans les autres situations de violence, dans lesquelles le DIH n'est pas applicable.

s'exercent de manière collective sans atteindre le seuil d'un conflit armé). Le choix d'agir dans ces autres situations de violence est précédé d'un processus d'analyse spécifique basé sur des critères d'engagement simples : l'existence de conséquences humanitaires importantes générées par la situation de violence et la pertinence de l'action humanitaire envisagée par le CICR pour y répondre. Cette doctrine rappelle également que dans ce type de situation en particulier, d'une part le CICR s'assure du consentement de l'État à son action, et d'autre part le CICR s'efforce de travailler en partenariat avec d'autres acteurs, en priorité locaux, et avant tout si possible avec la Société nationale.