

## ÉDITORIAL – EN QUÊTE D'HUMANITÉ : 150 ANS DE DROIT ET D'ACTION HUMANITAIRES\*

Il y a 150 ans, un élan humanitaire annonçait l'avènement d'une nouvelle ère de solidarité internationale. La création, en 1863, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'adoption, l'année suivante, de la première Convention de Genève marquent la naissance de l'action et du droit internationaux contemporains. Aujourd'hui, le CICR, en collaboration avec ses partenaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement), devenu universel, s'emploie à porter assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence où qu'elles soient, de la Syrie à l'Afghanistan, de la République démocratique du Congo à la Colombie. Fort d'un effectif de plus de 13 000 collaborateurs présents dans plus de 80 pays, il dispose d'une vaste gamme de compétences dans des domaines aussi divers que le droit, l'ingénierie, la chirurgie de guerre, l'assainissement et la logistique.

Le CICR n'agit pas seulement dans le cadre des crises qui font la une de l'actualité ; il s'efforce aussi de fournir assistance et protection humanitaires dans de nombreux contextes de violence aujourd'hui oubliés. S'il reste fidèle à certains principes et méthodes qui ont résisté à l'épreuve du temps il continue de réfléchir à de nouvelles formes d'intervention pragmatiques pour s'adapter à l'évolution constante des situations de guerre et de violence.

Outre le Mouvement, le secteur humanitaire, qui s'est développé progressivement au cours des 150 dernières années, compte aujourd'hui des centaines d'ONG et d'organisations internationales diverses financées par des fonds publics et privés. Né d'une initiative exclusivement occidentale, il devient de plus en plus hétérogène et multipolaire.

La présence du CICR, discrète mais tenace, voire obstinée, dans les environnements les plus hostiles depuis 150 ans – au cœur de tous les conflits de la période moderne – ne peut qu'intriguer. Comment expliquer une telle longévité ? À quelle dynamique obéit cet engagement humanitaire sans cesse renouvelé ? Comment les acteurs clés de la communauté internationale perçoivent-ils le rôle du CICR ? Quelles leçons l'institution peut-elle tirer de son histoire pour bâtir son avenir ? Telles sont les questions qui nous ont guidés tout au long de l'élaboration de ce numéro de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

\* La version anglaise de cet éditorial est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, hiver 2012.

Après un tour d'horizon du contexte mondial dans lequel le CICR et le Mouvement furent créés, nous verrons en quoi le projet initial imaginé par leurs fondateurs était tourné vers l'avenir, et nous montrerons comment leur initiative a permis à l'organisation de se développer et de s'adapter au fil des années tout en restant fidèle à son idéal de départ. Enfin, nous nous pencherons sur quelques-uns des principaux défis auxquels le CICR fait face aujourd'hui.

## L'état du monde au moment de la création du CICR

« Les raffinements meurtriers doivent avoir pour corrélatifs des raffinements charitables<sup>1</sup>. » Comme en témoigne cette citation de deux des fondateurs du CICR, les acteurs de l'époque avaient déjà conscience que la période de progrès sans précédent dans laquelle le monde s'engageait allait s'accompagner de nouveaux dangers et qu'il fallait s'y préparer pour mieux les maîtriser.

### L'accélération des progrès scientifiques et technologiques

Si, au XIX<sup>e</sup> siècle, la vie était incontestablement, pour la grande majorité des gens, plus difficile et précaire qu'elle ne l'est aujourd'hui, cette même époque fut aussi le témoin de grandes avancées scientifiques et sociales, une période de transition entre un ordre ancien qui semblait immuable et une nouvelle ère de changements rapides qui se poursuit encore de nos jours. Des découvertes révolutionnaires avaient lieu dans tous les domaines, ouvrant le champ des possibles.

En 1863, les frontières de notre monde n'étaient pas encore clairement délimitées : cette même année, les explorateurs Speke et Grant allaient établir la position géographique exacte du lac Tanganyika et du lac Victoria, et il serait finalement démontré que le Nil était issu de ce dernier. Darwin venait d'exposer sa théorie de l'évolution dans son ouvrage *L'origine des espèces*, paru en 1859 : l'humanité elle-même était un territoire méconnu qui restait à explorer.

Parallèlement, le monde semblait rétrécir au fur et à mesure que les moyens de transport et de communication se perfectionnaient : en 1863, la révolution industrielle, qui avait commencé au Royaume-Uni, avait déjà gagné le reste de l'Europe et l'Amérique du Nord. La première portion du métro londonien était mise en circulation cette année-là, l'Union internationale du télégraphe<sup>2</sup> verrait le jour deux ans plus tard et, aux États-Unis, la construction du premier réseau ferroviaire transcontinental venait tout juste de commencer<sup>3</sup>.

1 Louis Appia et Gustave Moynier, *La guerre et la charité*, Cherbuliez, Genève, 1867, p. 44.

2 Aujourd'hui connue sous le nom d'Union internationale des télécommunications, une institution spécialisée des Nations Unies.

3 Elle sera finalement terminée en 1869.

## L'évolution des idées

C'est également durant cette période qu'émergèrent des idées nouvelles sur l'organisation de la société, les droits et l'éducation, trouvant un terreau favorable pour susciter une adhésion massive. Pour la première fois dans l'Histoire, il semblait possible de transposer ces idées dans la réalité à travers une refonte des structures sociales et politiques.

Bien sûr, les distinctions et les inégalités entre les classes sociales, les groupes religieux et les sexes – qui, pour nombre d'entre elles, existent toujours aujourd'hui – étaient encore profondément ancrées dans toutes les sociétés et inscrites dans la loi. Sous l'impulsion des progrès scientifiques et technologiques, de nouvelles idéologies proposaient au monde leur propre modèle d'organisation de l'humanité. Certaines d'entre elles allaient façonner l'histoire du siècle suivant, parfois pour le pire<sup>4</sup>.

En 1865, les États-Unis, suivant l'exemple de nombreuses autres nations, abolirent officiellement l'esclavage<sup>5</sup>. En dépit de cette avancée, cependant, l'expansion coloniale ne faisait que commencer. À l'époque, le concept d'humanité s'appliquait exclusivement aux habitants du monde dit « civilisé », même si des arguments « charitables » seraient ensuite utilisés pour justifier l'entreprise coloniale. Aujourd'hui encore, l'aide humanitaire est souvent considérée avec méfiance car elle est perçue comme l'expression d'un impérialisme occidental.

Malgré tout, la lutte pour les droits politiques, sociaux et économiques, fondée sur les idées égalitaires héritées de la Révolution française, avait bel et bien commencé et les ouvriers des nouveaux centres industriels en étaient le fer de lance<sup>6</sup>.

## Un monde multipolaire en proie à l'instabilité

Du temps d'Henry Dunant, la guerre était encore considérée comme une entreprise héroïque et un moyen parfaitement légitime de résoudre les conflits internationaux opposant monarches et États. La seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle allait être une période instable jalonnée de conflits, à commencer par la guerre de Crimée (1853-1856). Lorsque le CICR fut créé, la guerre civile américaine (1861-1865) faisait encore rage et la France était engagée dans une guerre coloniale contre le Mexique. L'Europe avait encore des frontières mouvantes et l'usage de la force était un moyen de conquérir de nouveaux territoires pour les nations émergentes, comme allaient bientôt en témoigner la guerre austro-prussienne de 1866 et la guerre franco-prussienne de 1870 qui déboucheraient sur l'unification de l'Allemagne. Tandis que l'Empire ottoman, surnommé « l'homme malade de l'Europe », continuait de décliner, les

4 À l'époque, Arthur de Gobineau venait par exemple de publier son *Essai sur l'inégalité des races humaines* (1855), l'un des premiers exemples du racisme pseudo-scientifique dont s'inspirerait plus tard l'idéologie nazie. Karl Marx travaillait encore à la rédaction de *Das Kapital* (dont le premier volume serait publié en 1867), qui allait servir de fondement au communisme et être indirectement à l'origine d'une bataille idéologique qui diviserait l'humanité pendant plusieurs décennies.

5 Le 13<sup>e</sup> amendement à la Constitution des États-Unis, qui abolit l'esclavage, fut ratifié le 6 décembre 1865.

6 Par exemple, ce n'est qu'en mai 1864 que la France abolit le délit de coalition et instaura le droit de grève, autorisant *de facto* la formation de syndicats (loi Ollivier du 25 mai 1864).

puissances européennes se disputaient le butin. Ce n'est que quatre-vingts ans et deux guerres mondiales plus tard que l'interdiction d'employer la force dans les relations internationales sera inscrite dans la Charte des Nations Unies.

## La conduite de la guerre à l'aube d'une ère nouvelle

À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la combinaison de plusieurs innovations avait déjà commencé à faire des ravages sur les champs de bataille, entraînant une forte hausse du nombre de morts – une tendance qui atteindra son paroxysme au cours de la Première Guerre mondiale. Tout d'abord, le service militaire obligatoire, inventé pendant la Révolution française et adopté par la plupart des puissances européennes, créait un immense réservoir de soldats dont les vies étaient considérées comme une ressource à disposition. Ensuite, les progrès réalisés en balistique et dans le domaine des explosifs permettaient de produire en quantités industrielles des fusils et des canons plus précis et plus puissants. Enfin, grâce aux réseaux ferroviaires, il devenait possible de regrouper et de déplacer les troupes en grand nombre et à une vitesse sans précédent.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les batailles étaient devenues des hécatombes qui pouvaient faire des dizaines de milliers de blessés et de morts en seulement quelques heures. Toutefois, comme les affrontements se déroulaient encore dans un périmètre géographique clairement délimité (le « champ » de bataille), les civils étaient relativement épargnés par les combats. Par exemple, au cours des trois jours que dura la bataille de Gettysburg, en juillet 1863, 46 000 soldats furent mis hors de combat (c'est-à-dire tués, blessés, portés disparus ou faits prisonniers), mais un seul civil perdit la vie. Les choses allaient toutefois rapidement changer. Dès 1870, lors de la guerre franco-prussienne, la population civile paierait un lourd tribut.

## La naissance de l'action et du droit international humanitaires

Quelques années plus tôt, en 1859, au soir de la bataille de Solferino, Henry Dunant avait été profondément choqué par le traitement réservé aux blessés, abandonnés sur place et condamnés à mourir dans d'atroces souffrances. Les services de santé militaires d'alors étaient tout à fait insuffisants et considérés comme un luxe superflu, y compris au sein des plus grandes armées de l'époque. Le sort du simple soldat en tant qu'individu n'avait tout simplement aucune importance. Henry Dunant prit des mesures, avec les moyens du bord, pour que les blessés des deux camps puissent être secourus et soignés.

De son expérience sur le champ de bataille, Dunant tira un livre, l'un des plus marquants de son époque, intitulé *Un souvenir de Solferino*. Avant la publication de ce récit fondateur qui allait jeter les bases du futur Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du droit international humanitaire (DIH), l'idée d'organiser des secours et même d'établir des principes modérateurs pour imposer des limites à la violence dans la guerre avait germé dans l'esprit d'autres pionniers à travers le monde. Différents ordres religieux, ainsi que des philanthropes célèbres comme

Florence Nightingale et Clara Barton, avaient eux aussi entrepris, de leur propre chef, d'organiser la prise en charge médicale des blessés sur les champs de bataille. Florence Nightingale militait déjà en faveur d'un renforcement des services sanitaires des armées<sup>7</sup>. La situation exigeait de nouvelles formes d'intervention qui permettraient d'aller plus loin que les initiatives charitables ponctuelles.

Henry Dunant et les autres fondateurs de la Croix-Rouge en prirent conscience. Ils lancèrent une campagne de mobilisation internationale, d'abord pour constituer de nouvelles capacités, permanentes et indépendantes des États, chargées de fournir une assistance neutre et impartiale aux soldats blessés, ensuite pour élaborer des règles internationales imposant aux États des obligations quant au traitement des soldats ennemis blessés et de ceux qui leur viennent en aide, membres du personnel sanitaire des armées ou civils. La création du CICR et des premières Sociétés nationales de la Croix-Rouge, suivie un an plus tard de l'adoption de la première Convention de Genève, marque ainsi la naissance de l'action et du droit international humanitaires<sup>8</sup>.

Au-delà du projet initial, plutôt circonscrit, de mise sur pied en temps de paix de sociétés de secours chargées de porter assistance aux soldats blessés en temps de guerre, Dunant et les fondateurs du Mouvement partageaient une ambition autrement plus grande : humaniser la guerre. S'il ne s'agissait pas de pacifisme, cette ambition peut malgré tout paraître très idéaliste. Pourtant, elle prit corps de façon très précise et pragmatique, par la création d'un réseau de sociétés nationales de secours indépendantes les unes des autres mais liées par un même objectif, et par l'instauration de normes juridiques internationales.

## Une capacité de développement, d'adaptation et d'intervention humanitaire tout au long de 150 ans de conflits

De nombreux concepts, méthodes et approches aujourd'hui considérés comme fondamentalement modernes imprégnaient déjà la pensée des fondateurs du CICR. Ils permettent aussi d'expliquer comment le Mouvement a su s'adapter au fil des années, tirer les leçons du passé et innover face à des situations extrêmes. Nous présenterons ici cinq traits principaux du CICR, présents dès l'origine.

7 Florence Nightingale était une infirmière britannique, devenue célèbre pour avoir organisé à Scutari (Üsküdar), au cours de la guerre de Crimée (1854-1856), la fourniture de soins aux soldats britanniques et avoir contribué à l'amélioration des conditions d'hygiène sur le front. Voir Cecile Woodham-Smith, *Florence Nightingale, 1820-1910*, Constable and Company Ltd., Londres, 1950. C.J. Gill et G.C. Gill, « Nightingale in Scutari: Her Legacy Reexamined », dans *Clinical Infectious Diseases*, vol. 40, n° 12, pp. 1799-1805. Clara Barton, la fondatrice de la Croix-Rouge américaine, fit œuvre de pionnière des secours médicaux durant la guerre de Sécession en déployant des unités d'infirmières et de médecins volontaires dans les zones où les combats faisaient rage. Voir Marian Moser Jones, *The American Red Cross: from Clara Barton to the New Deal*, Johns Hopkins University Press, 2013.

8 Après la fondation du Mouvement à l'issue d'une première conférence internationale en octobre 1863, le Comité convia les États à une deuxième rencontre, toujours à Genève, en vue de l'adoption d'un premier traité international visant à protéger les soldats blessés sur le champ de bataille et à établir la neutralité du personnel médical (première Convention de Genève du 22 août 1864).

## Dialogue, persuasion et diplomatie humanitaire

La fondation de la Croix-Rouge est une parfaite illustration du concept moderne selon lequel la société civile a un rôle à jouer dans la solidarité internationale. La publication d'*Un souvenir de Solférino* et l'organisation par un comité de citoyens dans une ville de province, en octobre 1863, de la conférence internationale qui aboutit à la naissance du Mouvement étaient un véritable plaidoyer en faveur de l'action humanitaire. Ces deux initiatives préfigurent le rôle que jouera plus tard la société civile dans l'élaboration de programmes politiques nationaux et internationaux. Au fil des années, le CICR et ses partenaires du Mouvement ont acquis une solide expérience de la « diplomatie humanitaire<sup>9</sup> ».

Si Henry Dunant n'avait pas de compte Twitter, il n'en sut pas moins mettre à profit les outils de communication de l'époque et son propre réseau de contacts pour diffuser ses idées et s'adresser aux dirigeants. La solidarité internationale connaîtrait plus tard un essor rapide grâce aux technologies modernes de communication, à commencer par le télégraphe<sup>10</sup>.

Pour convaincre les responsables politiques de son temps, Dunant tirait sa crédibilité de son expérience directe du champ de bataille. De la même façon, grâce à son engagement sur le terrain au plus près de ceux qui ont besoin d'assistance, le CICR est légitimé dans son rôle de porte-parole des victimes de la violence. De sa présence sur le terrain dépend aussi sa pertinence ainsi que sa capacité à proposer des idées novatrices en matière de pratiques humanitaires ou de développement du droit.

Bien qu'il soit né de l'indignation publique, le CICR a choisi, au fil des années, de privilégier le dialogue bilatéral et confidentiel dans ses rapports avec ses interlocuteurs. Cette approche, qui est au cœur de l'identité de l'organisation, a souvent été remise en question et suscite des doutes croissants dans un environnement international qui exige plus de transparence. Le dialogue bilatéral et confidentiel a néanmoins démontré son efficacité d'un point de vue humanitaire. C'est en effet un atout essentiel qui permet au CICR d'obtenir l'accès aux personnes auxquelles il doit apporter assistance et protection. Cette approche n'est cependant pas inconditionnelle. Dans son dialogue avec les autorités, le CICR subordonne l'application de cette approche aux progrès enregistrés et à la qualité du dialogue mis en place<sup>11</sup>.

9 Voir Marion Harroff-Tavel, « La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge », dans *Relations internationales*, 2005/1, n° 121, pp. 73-89), disponible sur : [www.icrc.org/fre/resources/documents/article/other/humanitarian-diplomacy-articles-040310.htm](http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/other/humanitarian-diplomacy-articles-040310.htm).

10 En 1867, Louis Appia et Gustave Moynier écrivaient sur la prise de conscience, au sein de l'opinion publique, de la nécessité de réglementer la guerre : « La rapidité croissante, l'instantanéité même des communications ont favorisé ce réveil, car par elles on vit bien plus que jadis dans l'intimité de l'armée. » Aujourd'hui, une telle déclaration ne serait pas anachronique dans la bouche d'un spécialiste d'Internet. Voir A. Appia et G. Moynier, *supra* note 1, p. 64.

11 Voir « Doctrine sur l'approche confidentielle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) », décembre 2012, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review-2012/irrc-887-confidentiality.htm>.

## Une action fondée sur des principes pour obtenir l'accès aux populations qui ont besoin d'aide

La Convention de Genève de 1864 fut le premier traité international à énoncer des règles visant à garantir la *neutralité* – et par là même, la protection – des soldats blessés, du personnel sanitaire sur le terrain et de certaines institutions humanitaires. Dans le contexte de guerre froide qui suivit la Seconde Guerre mondiale, le CICR, sous la houlette de Jean Pictet, formalisa les principes qui sous-tendaient les différentes activités de l'institution et de l'ensemble du Mouvement. La version officielle des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge fut adoptée en 1965, à Vienne, par la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge<sup>12</sup>. Les principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité ont largement influencé le secteur humanitaire dans son ensemble.

Le CICR considère que le plus sûr moyen d'obtenir accès aux victimes de conflits armés ou d'autres situations de violence est de convaincre les parties au conflit qu'il est indépendant de toute pression politique (notamment grâce à la diversité de ses sources de financement et au fait que son organe suprême de gouvernance est exclusivement composé de citoyens suisses), qu'il ne prend pas parti et qu'il n'a pour but que d'apporter une protection et une assistance *impartiales* à ces victimes. Comme l'écrit Fiona Terry, « rester neutre dans un conflit, ce n'est pas adopter une position morale, c'est simplement le meilleur moyen que l'on ait trouvé à ce jour pour négocier un accès à toutes les victimes d'un conflit<sup>13</sup> ».

Si la neutralité et l'indépendance sont surtout des moyens permettant d'atteindre toutes les communautés qui ont besoin d'aide, l'impartialité et l'humanité représentent l'essence même de la philosophie humanitaire. Par conséquent, aucun de ces principes ne peuvent faire l'objet de compromis.

Depuis sa création, le CICR soutient avec force qu'il est indispensable de fonder l'action humanitaire sur des principes pour porter efficacement secours aux populations prises dans des situations de conflit armé. Ces principes sont l'expression des valeurs fondamentales qui cimentent les différentes composantes du Mouvement, mais ils ont aussi une dimension opérationnelle concrète. Au fil des années, ils sont devenus des éléments de référence essentiels face aux dilemmes qui se posent à l'action humanitaire et au risque d'instrumentalisation politique dont celle-ci est constamment l'objet.

Les organisations internationales et les ONG actives dans le développement, la solidarité internationale ou l'humanitaire sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses qu'il y a 150 ans. Néanmoins, encore à l'heure actuelle, très peu d'entre elles sont en mesure d'intervenir dans les zones de conflit. Le CICR est convaincu que

12 Les Principes fondamentaux sont disponibles sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/red-cross-crescent-movement/fundamental-principles-movement-1986-10-31.htm>. Jean Pictet analysera ces principes dans le détail en 1979, dans le commentaire qui leur sera consacré.

13 Fiona Terry, « Le Comité international de la Croix-Rouge en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/1, p. 163.

le respect le plus strict de ses principes et de ses politiques internes (ou « doctrines »), régulièrement mises à jour, demeure essentiel pour atteindre les populations qui ont besoin d'aide.

## Le pouvoir du droit

Le DIH et les mécanismes visant à sa mise en œuvre n'ont cessé d'évoluer pour s'adapter à la nature changeante des situations de conflit. L'une des spécificités du CICR reste, aujourd'hui encore, qu'il porte assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence tout en réaffirmant et en développant les règles de droit applicables à ces contextes. Le CICR et le Mouvement ont toujours cherché à puiser dans leur proximité avec ces populations, les éléments pour développer le droit qui les protège. Ce souci permanent pourrait tout à fait être illustré par cette citation d'André Malraux, tirée de *L'Espoir* : « transformer en conscience la plus grande expérience possible<sup>14</sup> ».

Si le développement progressif du droit des conflits armés n'a cessé depuis l'adoption de la première Convention de Genève, il demeure une entreprise extrêmement délicate. Cela tient en partie à l'inévitable tension entre considérations militaires, de souveraineté nationale et de sécurité d'un côté, et préoccupations humanitaires de l'autre. L'histoire du DIH se caractérise par une alternance de périodes de progrès, de stagnation et même, parfois, de remise en question de certains acquis.

C'est pourquoi il est indispensable de suivre de près l'évolution constante des méthodes et des armes de guerre pour développer le droit et mettre en place de nouveaux mécanismes de protection juridique. À cet égard, le CICR a plusieurs succès à son actif, certains à sa seule initiative, d'autres avec le concours d'autres membres de la communauté internationale : citons en premier lieu l'adoption des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels, mais aussi celle d'instruments plus récents tels que le traité d'Ottawa, en 1998, et la Convention sur les armes à sous-munitions, en 2008.

Deux autres projets majeurs peuvent également d'être mentionnés : l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier publiée en 2006, à partir de laquelle a été créée la base de données en ligne sur le DIH coutumier<sup>15</sup>, et la mise à jour des Commentaires des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, en cours de réalisation<sup>16</sup>.

Les fondateurs du CICR étaient conscients de l'ambivalence des progrès scientifiques et technologiques, qui représentaient à la fois un risque et une chance pour l'humanité. Aujourd'hui, le CICR manifeste la même vigilance, notamment à travers la *Revue*, qui a récemment consacré un numéro aux relations entre les nouvelles technologies et la guerre<sup>17</sup>. Mais œuvrer au développement du droit consiste aussi à éviter les écueils et préserver les acquis existants, qui demeurent fragiles.

14 André Malraux, *L'Espoir*, Éditions Gallimard, Paris, 1937.

15 La base de données est disponible sur : [www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/Home](http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/Home).

16 Voir Jean-Marie Henckaerts, « Adapter les Commentaires des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels au XXI<sup>e</sup> siècle », dans le présent numéro de la *Revue*.

17 *International Review of the Red Cross*, vol. 94, n° 886, 2012.



Déjà en 1868, le CICR dut résister aux partisans d'une renégociation intégrale de la Convention de Genève de 1864<sup>18</sup> ! Le CICR doit réaffirmer la légitimité et la pertinence du droit chaque fois qu'elles sont remises en question. Au cours de la dernière décennie, la « guerre contre le terrorisme » engagée par Washington à la suite des attentats du 11 septembre 2001 a suscité de nouveaux débats sur l'évolution et la pertinence du droit. Le CICR a dû faire preuve de fermeté tout au long de négociations épineuses avec les États-Unis, notamment sur la question du traitement réservé aux prisonniers de Guantanamo<sup>19</sup>.

### Le pouvoir de l'humanité

Le rêve de Dunant a libéré « le pouvoir de l'humanité<sup>20</sup> ». L'intention principale des fondateurs du CICR était de contribuer à la mise en place, dans chaque pays, d'un dispositif national de secours qui serait indépendant des autorités gouvernementales afin de pouvoir remplir sa mission d'assistance en toute impartialité. Ainsi, l'année 1863 marqua non seulement la naissance du CICR, mais aussi celle de ce que l'on appelle aujourd'hui le Mouvement, qui est composé des Sociétés nationales, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et du CICR<sup>21</sup>.

Le Mouvement tire sa force de son ancrage local et de la motivation de ses 97 millions de volontaires, membres et employés répartis dans 187 pays<sup>22</sup>. La diversité de ses effectifs lui permet non seulement d'être proche des victimes mais aussi de procéder à une estimation efficace de leurs besoins. Aujourd'hui, d'importants acteurs humanitaires à l'échelon international, tels que certaines institutions des Nations Unies ou des ONG internationales, prennent progressivement conscience de la nécessité de nouer des partenariats avec des structures locales et de les aider à renforcer leurs capacités pour répondre aux crises. Cette capacité de coopération sur le plan local a toujours existé au sein du Mouvement, ce qui est un atout de taille dans le monde multipolaire d'aujourd'hui. Il est bien des situations où le CICR ne pourrait tout simplement pas faire son travail sans la mobilisation des volontaires et du personnel des Sociétés nationales. En outre, le Mouvement dispose des ressources et compétences requises pour fournir une aide multidimensionnelle à la mesure de la complexité des crises contemporaines, souvent de longue durée.

Soumis à des pressions de la part des gouvernements, parfois invité à prendre part à des interventions humanitaires internationales intégrant plusieurs

18 Caroline Moorehead, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the History of the Red Cross*, Carroll & Graf, New York, 1999 p. 58.

19 Voir l'article d'opinion de John Bellinger dans le présent numéro.

20 « Le pouvoir de l'humanité » a été choisi en mai 1999 comme slogan de l'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à travers le monde. Voir : <http://w3.ifrc.org/what/values/power.asp>.

21 La première Société nationale a vu le jour en 1863 au Wurtemberg. Voir à ce sujet l'article de Stefanie Haumer dans le présent numéro. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a quant à elle été créée en 1919 (à l'époque, sous le nom de « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge »).

22 Voir le site de la Fédération internationale : [www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/mouvement/](http://www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/mouvement/). Le Mouvement a également son propre site web : [www.redcross.int](http://www.redcross.int).

acteurs, le Mouvement doit préserver sa cohésion en restant centré sur ses principes fondamentaux. Il est essentiel de continuer à encourager l'esprit de coopération au sein du Mouvement si le CICR veut pouvoir répondre aux défis humanitaires particulièrement complexes auxquels il fait face aujourd'hui.

### Tirer les leçons du passé

Son 150<sup>e</sup> anniversaire est pour le CICR l'occasion de faire le point sur le chemin parcouru. L'histoire de la Croix-Rouge est si riche que certaines des réponses les plus novatrices aux défis d'aujourd'hui pourraient bien résider dans les leçons du passé. Il est sain de procéder régulièrement à un examen critique de son propre parcours et de ses pratiques. Ce qui fait la force d'une organisation peut aussi devenir sa faiblesse : si un mandat clairement défini permet une action bien ciblée, une interprétation étriquée de ce mandat peut conduire une organisation à perdre de vue la finalité de son engagement humanitaire. C'est déjà arrivé par le passé. Comme l'a reconnu le président du CICR, Peter Maurer, l'institution « a perdu ses points de repère normatifs » en ne faisant pas tout son possible pour protéger les Juifs et d'autres victimes civiles de la persécution nazie pendant la Seconde Guerre mondiale<sup>23</sup>.

### Les défis contemporains

Aujourd'hui, le CICR évolue dans un monde bien différent de celui qui l'a vu naître il y a 150 ans. Le XXI<sup>e</sup> siècle, comme les années 1860, est une période de transformation : avancées dans les domaines scientifique, technologique et social, émergence de nouvelles puissances régionales, changement de nature des situations de violence et de conflit<sup>24</sup>. Si certains problèmes humanitaires sont récurrents, l'évolution constante des conflits oblige le CICR à répondre à des défis d'un genre nouveau. L'attention grandissante dont il est l'objet de la part de l'opinion publique, les exigences des donateurs, sa propre expansion et celle du secteur humanitaire en général le poussent à la professionnalisation. Mais celle-ci doit tenir compte de la spécificité de la mission humanitaire car, en définitive, ce n'est pas la capacité du CICR à intégrer les méthodes du monde de l'entreprise qui servira de critère d'évaluation, mais l'efficacité et l'innovation dont il aura fait preuve dans l'accomplissement de son mandat.

### Des crises humanitaires de plus en plus fréquentes et complexes

Alors que de nouveaux défis apparaissent sans cesse, la seule constante identifiée à ce jour, s'agissant des crises humanitaires, est leur caractère *imprévisible*. Se tenir

23 Voir, dans le présent numéro, le discours prononcé par le président du CICR, Peter Maurer, au Service international de recherches, à Bad Arolsen, le 19 novembre 2012 et l'article de Sébastien Farré, « Le CICR et les détenus des camps de concentration nationaux-socialistes (1942-1945) ».

24 Pour en savoir plus sur les défis humanitaires contemporains tels qu'ils sont perçus par le CICR, voir Claudia McGoldrick, « L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/3, pp. 87-119.

prêts à intervenir en urgence, s'adapter en permanence aux nouvelles problématiques humanitaires, tirer les leçons de ses erreurs, remettre inlassablement en question ses convictions et ses pratiques a toujours été une nécessité dans l'histoire du secteur humanitaire. Dès 1862, Henry Dunant écrivait :

*[...] dans ce siècle où l'imprévu joue un si grand rôle, des guerres ne peuvent-elles pas surgir, d'un côté ou d'un autre, de la manière la plus soudaine ou la plus inattendue ? N'y a-t-il pas, dans ces considérations seules, des raisons plus que suffisantes pour ne pas se laisser prendre au dépourvu<sup>25</sup> ?*

Parmi les nouveaux défis auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires, la multiplication des crises, leur durée et la complexité croissante des besoins des populations touchées sont peut-être les plus difficiles qu'ils aient à relever : les changements climatiques risquent de générer davantage de catastrophes de grande ampleur, y compris dans des zones urbaines bien plus peuplées que par le passé ; l'aggravation des inégalités et l'oppression d'Etat vont continuer d'alimenter l'injustice et la violence. Dans les pays touchés à la fois par des conflits armés et des catastrophes naturelles, la conjonction de problèmes économiques, politiques et environnementaux peut conduire à des situations dramatiques.

### Accès aux victimes et acceptation

Alors que les besoins ne cessent d'augmenter, l'accès aux victimes dans les zones touchées par un conflit ou une autre situation de violence continue à représenter un véritable défi. D'un côté, les tentatives de subordination de l'aide humanitaire internationale à des visées militaires et politiques persistent et les États semblent de plus en plus déterminés à contrôler la fourniture d'assistance humanitaire. De l'autre, les acteurs humanitaires doivent instaurer un dialogue avec les groupes armés non étatiques. Or, dans les conflits récents, ces groupes apparaissent de plus en plus fragmentés, ce qui complique encore la tâche.

Dans les pays anciennement colonisés et dans un climat actuel de radicalisation religieuse, l'universalité des principes humanitaires fondamentaux est remise en question, non seulement par les gouvernements et les groupes armés mais aussi par les populations. Le rejet de ces valeurs tient au fait qu'elles sont perçues comme des notions importées. Pour être accepté, le CICR doit être reconnu par tous comme un partenaire digne de confiance. Comme l'écrit Claudia McGoldrick :

*L'imposition de principes « universels » et de solutions techniques conçues par des intellectuels occidentaux se heurtera à une résistance toujours plus vive. Il faut à la fois améliorer le dialogue avec les autorités locales et les communautés affectées et encourager la recherche de solutions non pas standardisées mais basées sur des principes<sup>26</sup>.*

25 Henry Dunant, *Un souvenir de Solferino*, Genève, 1862.

26 C. McGoldrick, *supra* note 24, p. 117.

Le plus frustrant pour les acteurs humanitaires, alors que les besoins ne cessent d'augmenter et qu'il leur est souvent difficile d'avoir accès aux populations à aider, est qu'aujourd'hui, contrairement au XIX<sup>e</sup> siècle, les moyens médicaux et technologiques d'améliorer le sort de ces populations existent, mais c'est la volonté politique qui fait défaut. En l'absence d'une gouvernance à l'échelon mondial et en attendant que les nouvelles puissances régionales comblient cette absence, la tendance actuelle consiste à endiguer les conflits plutôt qu'à chercher à les résoudre ou les prévenir. Il en résulte une pression accrue sur le secteur humanitaire, dont l'action, faute de solutions politiques crédibles, suscite une attention disproportionnée.

## Les défis posés au droit international humanitaire

S'il est indéniable que les outils de protection juridique et les mécanismes d'application sur lesquels peut s'appuyer le DIH n'ont cessé de s'améliorer au fil des années, cette branche du droit est encore trop souvent l'objet de violations flagrantes. Ainsi, le CICR a récemment alerté l'opinion mondiale sur le fait que le personnel, les structures et les véhicules sanitaires sont de moins en moins respectés et sur les conséquences dramatiques qui en résultent pour la santé des populations touchées<sup>27</sup>. Il est triste de constater que, plus de 150 ans après Solférino, la protection et les soins essentiels à fournir aux blessés et aux malades sont une nouvelle fois au cœur des préoccupations humanitaires et juridiques. Le prochain numéro de la *Revue* sera d'ailleurs consacré à cette question.

Aux yeux du CICR, les domaines du droit qu'il faut aujourd'hui développer en priorité sont la protection des personnes privées de liberté dans le cadre des conflits armés non internationaux et le renforcement des mécanismes de contrôle du respect du DIH<sup>28</sup>.

Le rôle discret mais essentiel que joue le CICR dans la sensibilisation au respect du DIH en demandant son intégration dans les législations nationales, la formation des militaires et les programmes d'éducation civique est plus que jamais nécessaire<sup>29</sup>. Il s'agit notamment pour l'institution de se livrer à une réflexion et un travail encore plus approfondis sur les moyens d'influencer efficacement le comportement des belligérants. Les nouvelles technologies ne permettent pas seulement d'accroître les capacités militaires ; elles peuvent aussi contribuer à améliorer la qualité des activités de prévention reposant sur le DIH. Certains outils pédagogiques, en particulier les formations en ligne et les simulations vidéo d'entraînement, peuvent être d'une grande utilité à cet égard<sup>30</sup>.

27 Pour un complément d'information, voir sur le site internet du CICR : [www.icrc.org/fre/what-we-do/safeguarding-health-care/index.jsp?cpn=hcid](http://www.icrc.org/fre/what-we-do/safeguarding-health-care/index.jsp?cpn=hcid).

28 Pour en savoir plus et accéder à des documents de référence, voir sur le site internet du CICR : <http://www.icrc.org/eng/www.icrc.org/eng/what-we-do/other-activities/development-ihl/strengthening-protection-victims-armed-conflict.htm>.

29 Voir « La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, Sélection française 2009, pp. 299-316.

30 Ben Clarke, Christian Rouffaer et François Sénéchaud, « Beyond the Call of Duty: why shouldn't videogame players face the same dilemmas as real soldiers? », dans *International Review of the Red Cross*, vol. 94, no 886, 2012, p. 714.

La plupart des conflits actuels étant non internationaux, il demeurera primordial de dialoguer avec les groupes armés non étatiques. Le CICR, qui pratique depuis longtemps la négociation avec toutes les parties dans les situations de conflit armé, a acquis une expérience considérable des relations avec ces acteurs. Il devra impérativement mettre à profit son expertise dans ce domaine pour continuer d'obtenir accès aux victimes de la violence armée.

## Un numéro spécial de la *Revue*

Le présent numéro est aussi l'occasion de rappeler les débuts de la *Revue* – ou plutôt du *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, comme on l'appelait à l'époque, dont la première édition fut publiée par le CICR en 1869<sup>31</sup>. Durant des décennies, la *Revue* s'est fait l'écho des principales préoccupations du CICR et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, fournissant des informations détaillées sur leurs activités. Les archives de la *Revue* offrent un témoignage unique de l'essor du Mouvement et du secteur humanitaire en général. L'intégralité de la collection a été numérisée ; elle est désormais accessible en ligne et distribuée par Cambridge University Press<sup>32</sup>.

Pour ce numéro spécial, nous avons d'abord invité Peter Maurer, le nouveau président du CICR, à partager sa vision de l'avenir de l'organisation. Puis nous avons demandé à dix témoins privilégiés du travail actuel du CICR, aux origines et aux parcours divers, de nous dire ce que représente pour eux ce 150<sup>e</sup> anniversaire. Chacun livre ici son analyse, franche et constructive, de l'action du CICR et des défis auxquels fait face aujourd'hui l'action humanitaire.

La *Revue* revient ensuite sur quelques-uns des épisodes décisifs de l'histoire de l'organisation avec le concours de plusieurs historiens, avant de laisser la parole à des praticiens du CICR qui présenteront certains défis juridiques et opérationnels contemporains, notamment dans les domaines de la détention, de la recherche des personnes disparues et de la gestion des conséquences de la violence, par exemple en Irlande du Nord.

Enfin, le CICR, qui a une présence permanente en Israël et dans les territoires occupés depuis 1967, a décidé d'ouvrir un débat public face à l'absence de dialogue sur trois mesures capitales de la politique d'occupation israélienne : l'annexion de Jérusalem-Est, les colonies et le tracé de la barrière de séparation en Cisjordanie. Le présent numéro de la *Revue* en marque le coup d'envoi, avec la publication d'un article de Peter Maurer sur le sujet et de la réponse de l'ambassadeur Alan Baker, ancien conseiller juridique du ministre des Affaires étrangères israélien.

31 La décision de publier le Bulletin a été prise lors de la Conférence de Berlin du 27 avril 1869, qui réunissait le Comité international, des représentants des États et des délégués des Sociétés nationales existantes. Voir *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés*, no 1, Le Comité international, imprimerie Soullier & Wirth, Genève, octobre 1869, p. 4.

32 Voir <http://journals.cambridge.org/action/displaySpecialPage?pageId=2156>.

Au-delà du présent numéro, la *Revue* a initié une série d'événements et de rencontres, notamment des séminaires et conférences via Internet, afin de contribuer à la réflexion sur l'évolution des défis humanitaires<sup>33</sup>.



Plus qu'un rappel de l'histoire de l'organisation, ce 150<sup>e</sup> anniversaire est l'occasion de réfléchir aux défis humanitaires qui se posent aujourd'hui et auxquels le monde doit encore apporter des réponses. Les organisations humanitaires poursuivent inlassablement leur combat pour atteindre les victimes et pour le respect du droit de la guerre. Dans les conflits ou autres situations de violence du XXI<sup>e</sup> siècle comme sur les champs de bataille du XIX<sup>e</sup>, une question fondamentale subsiste : comment protéger les personnes tombées aux mains de leurs ennemis ?

Le coût humain des conflits et de la violence n'est pas plus acceptable aujourd'hui qu'il ne l'était hier. Le CICR poursuivra sans relâche ses efforts pour plus d'humanité. De nombreuses personnes vulnérables demeurent hors de portée, faute d'accès ou de conditions de sécurité suffisantes. Au-delà de l'action humanitaire, seule une véritable volonté politique de respecter le DIH permettra de changer la donne.

Quelle est la signification de cet anniversaire ? « Pour moi, le CICR est né le jour où mon histoire avec lui a commencé », écrit Sami El Haj dans le présent numéro, évoquant le jour où un délégué du CICR lui a rendu visite dans sa cellule de Guantanamo. Pour des millions d'autres personnes au cours des 150 dernières années, le CICR est « né » le jour où il est venu leur rendre visite en détention, les a aidées à retrouver des êtres chers ou leur a apporté ce dont elles avaient désespérément besoin : des nouvelles de leurs proches, des vivres, un abri, de l'eau, des soins de santé. Aujourd'hui, la mission principale du CICR demeure la même qu'il y a 150 ans : promouvoir le respect du droit, sauver des vies et rendre leur dignité à celles et ceux qui en ont été privés.

Vincent Bernard  
*Rédacteur en chef*

33 Pour rester au fait de ces événements, consulter les pages web de la *Revue* sur [icrc.org](http://www.icrc.org) ou s'abonner à sa *Newsletter* : <http://www.icrc.org/eng/resources/international-review/international-review-newsletter.htm>.