

# Neutralité et impartialité

*De l'importance et de la difficulté,  
pour le Mouvement international de la Croix-Rouge  
et du Croissant-Rouge, d'être guidé par ces principes\**

par Marion Harroff-Tavel

Parmi les sept Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la neutralité et l'impartialité sont peut-être les plus mal compris. Souvent confondus, ils font l'objet de controverses. Comment est-il possible de qualifier de neutre une Société nationale qui est l'auxiliaire des pouvoirs publics? La neutralité n'est-elle pas parfois synonyme de passivité, voire d'indifférence? Le CICR peut-il se considérer comme neutre lorsqu'il relève publiquement des violations du droit international humanitaire? L'impartialité implique-t-elle un partage égal des secours aux victimes des deux Parties au conflit? Est-il possible d'apporter une assistance humanitaire à une seule des Parties sans violer les principes de neutralité et d'impartialité? Ces questions, tous les hommes et les femmes qui œuvrent au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se sont interrogés à leur sujet.

L'objet du présent article n'est pas d'élucider ces questions, mais plutôt d'en montrer les implications et de livrer au lecteur matière à réflexion. Dans le monde actuel, où l'assistance humanitaire est souvent mêlée à la politique, l'application de ces principes n'est pas aisée. Peut-être la connaissance, non seulement des normes de comportement générales dont s'est doté le Mouvement, mais aussi des pièges qui guettent ceux et celles qui s'efforcent de les mettre en œuvre, contribuera-t-elle à maintenir le cap qui permettra de soulager le plus grand nombre de souffrances possible.

---

\* Le présent article est une contribution personnelle qui n'engage pas le CICR.

## La neutralité et l'impartialité: deux principes différents, mais étroitement liés

La neutralité est définie comme suit:

«Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités, et en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique»<sup>1</sup>.

De ce principe découlent deux exigences:

- La première est de s'abstenir de toute participation aux hostilités, c'est-à-dire de renoncer à se livrer à des actes qui pourraient avantager ou désavantager l'une des Parties et cela, non seulement sur le champ de bataille, mais dans tous les domaines d'activités de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge liés à la guerre. Ainsi, une Société nationale ne saurait prêter le concours de ses ambulances pour transporter des soldats valides, ni accepter que des secours qu'elle distribue à des civils servent à alimenter des combattants.
- La deuxième exigence est de garder en tout temps une réserve entière dans les controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. C'est en vertu de cette acception du principe de neutralité qu'une composante doit limiter ses prises de position à des domaines reconnus comme étant de sa compétence et, dans ceux-ci, toujours garder à l'esprit l'intérêt des personnes à secourir. Qu'un dirigeant de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge manifeste publiquement son soutien à un candidat à un siège politique à la veille d'élections, se fasse l'instrument de la propagande gouvernementale dans des domaines étrangers à la mission du Mouvement ou souscrive à une résolution désignant l'agresseur dans un conflit donné et, pour beaucoup, le crédit de la Société nationale est ruiné.

En d'autres termes, la neutralité est une attitude de réserve à observer à l'égard de *Parties qui s'affrontent* ou *d'idéologies* pour obtenir et conserver la confiance de tous. Elle est donc un *moyen* destiné à permettre une action et non une fin en soi.

L'impartialité est le corollaire du principe d'humanité. Elle est libellée en ces termes:

---

<sup>1</sup> Les sept Principes fondamentaux du Mouvement (humanité — impartialité — neutralité — indépendance — volontariat — unité — universalité) sont énoncés dans le Préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève, en octobre 1986 (ci-après: Statuts du Mouvement).

«Le Mouvement ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes».

Le fondement éthique de l'impartialité est la conviction que si tous les êtres humains ne sont pas dans des situations comparables, ils ont des droits égaux. Opérer une distinction entre eux sur la base de critères tels que la race, la nationalité ou l'appartenance politique, ce serait agir avec prévention, se laisser guider par des sentiments de sympathie ou d'antipathie, donc par des préjugés inacceptables — soulignons ici que les critères cités ne sont pas exhaustifs et que toute distinction fondée, par exemple, sur le sexe ou la langue est également proscrite. En revanche, traiter chacun de la même façon, sans tenir compte de l'intensité de leur souffrance ou de l'urgence des besoins, ne serait pas équitable.

Nous illustrerons ce propos par un exemple: il serait contraire au principe d'impartialité d'élaborer des programmes de secours particuliers en faveur de femmes uniquement en raison de leur sexe. Toutefois, s'il est prouvé que ces femmes sont particulièrement vulnérables (femmes enceintes, mères d'enfants en bas âge, veuves ayant des charges familiales...) ou défavorisées (par manque d'accès à l'éducation, à la technologie...), le principe d'impartialité impose qu'une attention particulière leur soit portée.

En d'autres termes, le principe d'impartialité contient deux règles d'action précises: la non discrimination dans l'attribution de l'aide que le Mouvement apporte (aussi bien en temps de paix que lors de conflits et de troubles) ainsi que l'adéquation des secours aux besoins, ce qui implique des prestations accrues en faveur des plus démunis.

En résumé, la neutralité, comme l'impartialité, impliquent une absence de parti pris, mais ces deux principes ont des destinataires différents. La neutralité est une attitude de réserve à l'égard, d'une part des Parties qui s'affrontent lors d'un conflit armé, d'autre part des idéologies en tout temps, afin de permettre une assistance humanitaire impartiale en faveur de personnes que seules l'intensité et l'urgence de leur détresse doivent différencier<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Au sujet de ces principes, se reporter aux ouvrages fondamentaux de Jean Pictet:

- *Les Principes de la Croix-Rouge*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1955, pp. 31-78.
- *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge, Commentaire*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1979, pp. 33-54

## **De l'indépendance ou comment se donner les moyens d'agir avec neutralité et impartialité**

Neutralité et impartialité ne peuvent être le fait que d'une institution indépendante, dont la ligne de conduite n'est pas dictée par des considérations ou soumise à des influences partisans. Or, pour jouir d'une telle liberté de pensée et d'action, une Société nationale doit d'abord être ouverte à tous, conformément au principe d'unité, c'est-à-dire recruter ses membres sur une base géographique représentative et dans tous les milieux sociaux. Il ne s'agit pas seulement de proclamer cette ouverture, mais de rechercher activement des membres dans toutes les communautés raciales, ethniques, religieuses, etc., du pays. Cette Société doit, ensuite, être dotée d'organes dirigeants dont la majorité des membres est démocratiquement élue. Enfin, ses sources de financement devraient être variées.

Ces trois éléments sont importants pour permettre à une Société nationale d'être l'auxiliaire des pouvoirs publics, tout en conservant une autonomie qui lui permette d'agir conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement, notamment ceux de neutralité et d'impartialité.

Lorsqu'un conflit éclate, la Société nationale doit être en mesure de prêter son concours aux services de santé militaires et civils. Les volontaires qu'elle aura recrutés et formés comme auxiliaires des services sanitaires de l'Armée seront soumis aux lois et règlements militaires, conformément à l'article 26 de la Première Convention de Genève de 1949. La neutralité de la Société nationale peut-elle pour autant être remise en question? La réponse est, en principe, négative, car ces volontaires ne sont auxiliaires des pouvoirs publics que dans le domaine sanitaire et leur tâche sera de veiller à ce que les blessés soient soignés sans aucune discrimination.

Dans la réalité, si le manque de neutralité ou d'impartialité d'une Société nationale peut provenir de pressions auxquelles elle est soumise, il convient aussi de reconnaître que l'indépendance de la Société n'est pas une garantie à toute épreuve qu'elle agira avec neutralité. Dans les conflits contemporains, c'est souvent l'ensemble de la nation qui se mobilise. Dans le chaos des événements et des passions, la Société nationale est parfois mêlée aux luttes de la nation, sans qu'il lui soit possible de s'en dissocier. Hommage doit être rendu aux Sociétés qui réussissent, dans ces circonstances à maintenir constamment leur action en accord avec les Principes fondamentaux.

## De la difficulté d'être neutre

«Comment le Mouvement peut-il rester neutre face à de graves violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme?». Cette question est souvent adressée au CICR. Pourtant la poser c'est partir de l'idée *fausse* que la neutralité est synonyme de silence, d'indifférence, de passivité, voire de lâcheté. C'est oublier que ce n'est jamais à l'égard de la souffrance humaine que le Mouvement doit faire preuve de neutralité, mais à l'égard des hommes qui se battent et des polémiques qui les divisent.

Etre neutre ne signifie pas toujours se taire, mais savoir le faire quand parler attiserait les passions et nourrirait les propagandes, sans bénéfice réel pour les victimes auxquelles le Mouvement vient en aide. C'est une question de bon sens et il n'existe malheureusement pas de recette universelle pour distinguer ce qui peut être dit de ce qui ne doit pas l'être. Chaque cas, chaque situation, diffère de ceux qui l'ont précédé.

Le CICR a pour principe d'agir avec une *discrétion* qui est souvent attribuée, à tort, à sa neutralité. Sa raison d'être est autre: la discrétion du CICR rend la présence de ses délégués acceptable dans des Etats qui ne lui ouvriraient jamais leurs portes, s'ils craignaient de voir divulguées par la suite des informations utiles à leurs adversaires. Ainsi, le CICR considère que ses rapports de visite de lieux de détention et les recommandations qu'ils contiennent sont destinés à l'information confidentielle des autorités auxquelles ils sont remis. Pourquoi? Parce que la publication de tels rapports provoquerait inévitablement des polémiques qui compromettraient la poursuite de son action humanitaire et porteraient préjudice aux personnes qu'il a pour tâche de protéger. Non seulement l'évocation publique de violations du droit international humanitaire pourrait faire l'objet de contestations de la part des Etats directement impliqués, mais il serait très difficile de limiter le cadre du débat au droit international humanitaire et d'éviter qu'il ne soit exploité à des fins politiques, liées à l'essence même du conflit. Ce n'est que si ses rapports sont publiés sans son autorisation, de façon partielle, incomplète ou tronquée, que le CICR se réserve le droit de publier tous les rapports relatifs au pays en question, de les communiquer aux personnes qui le demandent ou d'autoriser celles-ci à en prendre connaissance. En effet, le CICR doit alors s'assurer que la publication des rapports donne une image impartiale et objective de la condition des captifs, pour ne pas favoriser l'une ou l'autre partie.

Si le CICR sait faire preuve d'une grande discrétion, il s'estime en droit de prendre position publiquement sur des violations du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, si quatre conditions sont réunies:

- *«Ces violations sont graves et répétées»* (torture, bombardement de civils, attaque contre un camp de réfugiés, attaque contre des hôpitaux ou du personnel Croix-Rouge ou Croissant-Rouge, etc.);
- *«les démarches faites à titre confidentiel n'ont pas réussi à faire cesser les violations»;*
- *une telle publicité est dans l'intérêt des personnes ou populations atteintes ou menacées;*
- *les délégués ont été les témoins directs de ces violations, ou l'existence et l'ampleur de ces violations sont établies au moyen de sources sûres et vérifiables»<sup>3</sup>.*

Que ces prises de positions publiques du CICR suscitent des controverses est indéniable, mais ce faisant, l'institution relève des faits. Elle rend compte aux Etats parties aux Conventions de Genève de l'impasse dans laquelle elle se trouve, afin de les inciter à faire respecter le droit, conformément à l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949. Par cette disposition, les Hautes Parties contractantes s'engagent en effet, non seulement à respecter, mais à faire respecter ces instruments.

Le CICR, qui n'a que rarement recours à ce moyen de pression, doit rester conscient de deux dangers réels:

Le premier est la tentation d'établir un constat artificiellement équilibré des violations commises par les deux Parties à un conflit. La neutralité, ce n'est pas renvoyer les Etats dos à dos en leur attribuant le même nombre d'égaréments si, dans la réalité, tel n'est pas le cas.

Le deuxième piège, dont le CICR est parfaitement conscient, c'est le risque de faire preuve d'opportunisme politique, sous la pression de l'opinion publique. Le CICR se réserve le droit de se départir de sa discrétion habituelle en fonction de son appréciation de la situation. Ainsi, il tient compte du fait que sa responsabilité est accrue lorsqu'il est le témoin unique d'événements particulièrement graves et méconnus du grand public et des gouvernements; il apprécie également les

---

<sup>3</sup> Ces quatre conditions ont été publiées dans «Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violation du droit international humanitaire». Extrait de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 728, mars-avril 1981, pp. 6-7.

chances de succès des pressions que peut exercer la communauté internationale sur le gouvernement du pays auquel ces violations sont imputables; il analyse les conséquences d'une prise de position publique sur le sort des victimes. Pour agir sans risque de parti pris, le CICR devrait renoncer à toute prise de position publique. Dès lors qu'il n'adopte pas cette position extrême, il chemine sur une voie étroite. Etant donné la complexité intrinsèque des situations, les critères adoptés laissent place à une marge d'appréciation qui oblige à examiner chaque cas pour lui-même. La responsabilité morale du CICR n'en est que plus engagée.

Etre neutre n'empêche donc pas le CICR d'exprimer sa préoccupation face à des violations du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Dans les situations de troubles intérieurs et de tensions internes, le CICR doit faire preuve de beaucoup plus de prudence. Son intervention est fondée uniquement sur la base de ses propres Statuts et des Statuts du Mouvement<sup>4</sup>; il n'est accepté par les Etats qu'à bien plaisir et ne jouit que d'une seule liberté dans l'action: celle d'interrompre ses activités si ses recommandations ne sont jamais suivies d'effets, laissant ainsi sans protection les personnes qu'il s'efforçait de secourir.

Dans certains pays en proie à des troubles, l'absence de prise de position publique du CICR face au «coût» humain de certaines méthodes de combat ou de répression est parfois interprétée, à tort, comme de la complicité. Le CICR est accusé de renforcer par sa présence la respectabilité de mouvements ou d'autorités en quête de légitimité. Ne devrait-il pas au nom des valeurs morales qu'il défend — l'humanité, la non-discrimination, l'égalité des êtres humains dans la détresse — élever la voix pour condamner les effets pervers de doctrines et d'idéologies qui conduisent des êtres humains à la mort ou à la déchéance? Cette question, le CICR l'a souvent entendue.

Trouver une réponse à ce dilemme éthique n'est pas aisé et il est impossible d'y répondre dans l'absolu. Une chose est certaine: le CICR ne met pas la défense de ses principes et procédures de travail au dessus de celle des êtres humains en détresse qu'il a le devoir de secourir. La raison d'être des règles qu'il observe, c'est de permettre l'action. Si le CICR ne s'exprime pas publiquement sur les conséquences, sur le plan humanitaire, de la mise en œuvre de certains projets politiques ou idéologiques, ce n'est pas tant pour ne pas intervenir dans un domaine

---

<sup>4</sup> Article 4, alinéa 1d et alinéa 2 des Statuts du Comité international de la Croix-Rouge du 21 juin 1973, version révisée du 20 janvier 1988. Article 5, alinéa 2 d et alinéa 3 des Statuts du Mouvement.

controversé que par souci de ne pas se voir privé de tout accès à des personnes qui placent en lui beaucoup d'espoir. La répression dont elles sont les victimes, d'autres peuvent souvent en témoigner, qu'il s'agisse d'organisations humanitaires, d'églises, de représentants de la presse ou de tout autre individu ou organisme concernés par cette répression. Le CICR, lui, a le mandat de préserver, sur une base quotidienne, l'intégrité physique et la dignité d'individus; il a la délicate mission de dialoguer avec des autorités ou des mouvements dont l'action est guidée par des considérations politiques ou idéologiques souvent éloignées des exigences humanitaires. Sa force réside dans les limites qu'il s'impose. Il refuse de s'engager dans un débat d'idées, de condamner ou d'approuver, de dire où se trouve la justice. Il n'est que d'un seul côté, celui de la victime, dont il cherche à améliorer le sort de façon concrète et pragmatique.

Jusqu'où peut aller le dialogue avec des interlocuteurs sourds à ses appels? Quelle est la responsabilité historique du CICR? A partir de quand le souci de protéger des individus en nombre limité entre-t-il en conflit avec le devoir d'alerter la communauté internationale? Ces questions, le CICR se les pose souvent.

Dans certains cas, l'évolution des événements, une meilleure connaissance de la situation, permettront plus tard de confirmer — ou d'infirmer — le bien-fondé de la position adoptée, des mesures prises par le CICR. Le plus souvent toutefois, ces questions demeureront sans réponse définitive et l'institution devra assumer seule, face aux victimes, face aux critiques, la responsabilité de décisions prises dans le feu de l'action.

## **De la difficulté d'être impartial**

L'impartialité, telle qu'elle a été définie ci-dessus, est l'idéal à atteindre. Sa mise en œuvre n'est pas toujours aisée, comme en témoignent les trois obstacles suivants:

Le premier est le refus par l'une des Parties qu'une assistance soit apportée aux victimes sous contrôle de l'autre Partie. Le CICR a souvent été confronté, dans des conflits internes, à l'intransigeance de gouvernements qui jugeaient inacceptable qu'une aide soit apportée aux opposants. Cette attitude peut avoir des causes multiples, mais elle est souvent dictée par l'extrémisme, qui empêche de voir l'homme dans l'adversaire tombé, et par la crainte que le potentiel de l'ennemi ne soit renforcé par une assistance humanitaire. L'utilisation de la famine



comme arme de guerre illustre cette opposition à toute assistance à l'autre côté.

Même lorsque le principe d'une aide à l'autre Partie est agréé, le CICR rencontre de grandes difficultés pour faire comprendre, de part et d'autre, que ses prestations sont proportionnelles aux besoins et donc inégales lorsque la détresse est plus grande chez l'un des adversaires.

Le deuxième écueil, lié d'ailleurs à celui que nous venons d'évoquer, réside dans la politisation de l'aide humanitaire. Dans la plupart des guerres civiles actuelles, l'assistance humanitaire est l'une des «armes» utilisées par ceux qui s'opposent, pour se procurer des avantages politiques ou militaires. Attirer des civils de son côté grâce à une assistance alimentaire et priver ainsi l'adversaire du soutien que ces derniers peuvent lui apporter, déplacer de larges secteurs de la population en fonction des sympathies qu'ils ont manifestées — nombreux sont les moyens d'utiliser à son avantage l'assistance humanitaire. Dans ce contexte de guerre totale, où des collectivités sont des pions dans l'arène politique, il n'est pas aisé de faire prévaloir les notions de non-discrimination et d'adéquation des secours aux besoins.

Un troisième obstacle à la mise en œuvre du principe d'impartialité réside dans la nécessité d'affecter les fonds reçus conformément à la volonté des donateurs. Ainsi, dans son rapport sur son activité durant la Seconde Guerre mondiale, le CICR fit état, pour cette raison, de notables différences dans le volume des secours qu'il fut en mesure de transmettre à certains groupes de victimes par rapport à d'autres. Il commenta cette situation de la façon suivante:

*«Dès que le CICR est en fait, l'unique intermédiaire possible entre donateurs et bénéficiaires, la Croix-Rouge ne saurait refuser une offre de secours pour la seule raison qu'une telle aide, portée ailleurs, serait tout aussi utile, sinon plus utile encore (...). L'impartialité de la Croix-Rouge demeure entière si son activité, pour autant qu'elle soit indispensable en droit ou en fait, est mise à disposition des donateurs et des bénéficiaires de toutes catégories»<sup>5</sup>.*

Le CICR peut et doit toutefois plaider fermement auprès des donateurs pour qu'ils lui donnent la latitude de procéder à une répartition des secours qui tienne compte de façon équitable des besoins des différentes catégories de victimes du conflit.

---

<sup>5</sup> *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale* (1<sup>er</sup> septembre 1939 - 30 juin 1947), Volume I: Activités de caractère général, Genève, mai 1948, p. 13 (ci-après: *Rapport Seconde Guerre mondiale*).

## Le respect des principes de neutralité et d'impartialité dans les offres de services

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doit vouer à tous les êtres humains en difficulté une sollicitude égale. Dans une situation de conflit, il existe vraisemblablement des besoins humanitaires de part et d'autre de la «ligne de front» et c'est à tous que le Mouvement veut apporter assistance. Malheureusement, ses offres de services ne sont pas toujours agréées par les deux côtés. Dès lors, comment se manifeste sa neutralité? Examinons à ce propos l'attitude du CICR et, séparément, celle des Sociétés nationales.

Le Comité international offre ses services de façon égale à toutes les Parties à un conflit *international*. Cette position doctrinale remonte au siècle dernier. En effet, dès 1864, lors du conflit entre le Danemark d'une part, la Prusse et l'Autriche d'autre part, le Général Dufour insistait auprès de ses collègues du Comité pour envoyer deux délégués, l'un en Allemagne, l'autre au Danemark<sup>6</sup>, ce qui fut fait.

Il peut arriver que dans un conflit armé international, l'offre de services du CICR pour s'acquitter des tâches qui lui sont dévolues par le droit international humanitaire ne soit pas agréée par l'une des parties, en violation de ce droit. Le CICR rendra alors ses services de façon unilatérale. Il ne saurait être accusé pour autant d'avoir enfreint les Principes fondamentaux. L'essentiel, pour le Comité, est de manifester une disponibilité égale et simultanée à offrir ses services, qui ne peuvent naturellement pas être rendus sous la contrainte.

Dans les conflits armés *non internationaux*, le CICR est en droit d'offrir ses services aux Parties au conflit — c'est-à-dire aussi bien au gouvernement qu'aux insurgés — en vertu de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949. En effet, d'une part cet article n'établit pas de hiérarchie entre les Parties au conflit, d'autre part il contient une clause de sauvegarde libellée en ces termes: «*L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit*»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> «Documents inédits sur la fondation de la Croix-Rouge (Procès-verbaux du Comité des Cinq)» édités par Jean S. Pictet dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 360, décembre 1948, p. 876.

<sup>7</sup> Le Commentaire de l'article 18 du Protocole II précise que: «L'article 18, paragraphe 2, ne porte en rien atteinte au droit d'initiative du CICR, tel qu'il figure à l'article 3 commun, dont les conditions d'application demeurent inchangées. Par conséquent, le CICR demeure en droit d'offrir ses services à chacune des parties, sans que cette démarche soit considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures

Dans la pratique, le CICR s'efforce d'offrir ses services au côté gouvernemental comme au côté rebelle, dans la plus grande transparence possible. Compte tenu du caractère exclusivement humanitaire de telles propositions, il ne saurait être accusé de ce fait d'ingérence dans les affaires internes de l'Etat<sup>8</sup>.

Sur le plan des principes, l'impartialité dicte au CICR de faire tout ce qui est en son pouvoir pour aider toutes les victimes du conflit interne. Une aide à une seule des Parties, même si elle est apportée sans discrimination, demeure partielle. Si le principe d'impartialité fixe au CICR son objectif, celui de neutralité lui indique la voie à suivre: tenter d'obtenir l'accord de toutes les Parties. En effet, le CICR, pour gagner et conserver la confiance de tous, doit agir ouvertement et en toute loyauté, devoir qui a été défini en ces termes à la suite de la Seconde Guerre mondiale: «*Agir ouvertement signifie que toute l'activité du CICR est connue ou admise par les Etats intéressés et que ses délégués ou autres mandataires n'accomplissent que des tâches autorisées ou tolérées*»<sup>9</sup>.

Qu'en est-il des offres de services d'une Société nationale?

Il convient de distinguer les conflits armés internationaux des conflits armés non internationaux:

Quand une guerre met aux prises deux ou plusieurs Etats, chaque Société nationale d'un pays belligérant prête son concours au service de santé de l'armée de son pays. Ses volontaires ne sont donc engagés que d'un seul côté, mais des Sociétés nationales de pays alliés peuvent fort bien s'entraider. L'essentiel est de porter secours à tous, amis comme ennemis.

La première Convention de Genève de 1949 prévoit, à son article 27, la possibilité pour une Société reconnue d'un pays neutre de prêter le concours de son personnel et de ses formations sanitaires à une Partie au conflit. Deux conditions sont requises à cet effet:

— l'autorisation du belligérant auquel le concours est offert;

---

d'un Etat ou une atteinte à sa souveraineté, que cette offre soit acceptée ou non». *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 1502-1503.

<sup>8</sup> Voir à ce propos l'article 3 du Protocole II.

<sup>9</sup> *Rapport Seconde Guerre mondiale*, p. 22.

— l'assentiment du gouvernement du pays neutre, assentiment qui doit être communiqué par ses soins à la partie adverse de l'Etat auquel ce concours est offert.

Le belligérant qui a accepté le concours neutre doit, avant tout emploi, en faire la notification à son adversaire.

Une réglementation de l'assistance volontaire neutre figurait déjà dans la Convention de Genève du 6 juillet 1906<sup>10</sup>.

L'intervention d'une Société nationale d'un pays neutre d'un seul côté, dans le cadre d'un conflit armé *international*, porte-t-elle atteinte aux principes de neutralité et d'impartialité? Sur le plan juridique, la réponse est clairement donnée à l'alinéa 3 de l'article 27 lui-même: «*En aucune circonstance ce concours ne devra être considéré comme une ingérence dans le conflit*».

L'assistance peut être apportée seulement à l'un des adversaires sans apparaître comme une participation aux hostilités et donc une atteinte à la neutralité. Les belligérants sont placés sur un pied de stricte égalité puisqu'ils ont un droit égal à recevoir l'aide d'une Société nationale d'un pays neutre. Celle-ci reste impartiale, tant qu'elle prodigue des soins aux blessés et malades de toutes nationalités.

Il est enfin utile de préciser que cet article ne traite que d'un secours en *personnel* ou en *formations sanitaires*. Il ne s'applique pas à des secours en argent ou en vivres.

Dans le cadre d'un conflit *interne*, la Société nationale *du pays en conflit* a, en principe, le devoir de déployer son activité sur l'ensemble du territoire et en faveur de toutes les victimes. L'indépendance dont elle fait preuve, ainsi que son caractère décentralisé, sont des atouts importants pour y parvenir.

Or, dans les conflits internes qui déchirent actuellement grand nombre de pays, force est de constater que, très souvent, la Société nationale n'a pas accès à l'ensemble du territoire, soit parce que le gouvernement ne l'autorise pas à agir dans des zones ou auprès de populations dont il n'a pas le contrôle exclusif, soit parce qu'elle est perçue par les opposants, à tort ou à raison, comme une émanation d'un gouvernement contre lequel ils sont en lutte. Un grand nombre de victimes du conflit échappe ainsi à sa sollicitude. Même si son action est impartiale là où elle s'étend, elle reste partielle.

---

<sup>10</sup> Article 11 de la Convention de Genève du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne.

Devant cet état de fait, des Sociétés nationales extérieures au conflit souhaitent apporter leur concours, qui à la Société nationale du pays en proie à un conflit interne, qui aux services sanitaires des opposants, dans les zones qu'ils contrôlent. Cette volonté part souvent du désir de secourir les victimes du conflit où qu'elles se trouvent, qu'il s'agisse de combattants blessés ou malades ou d'une population civile qui souffre de la faim et des effets de la violence.

Souvent, l'opinion publique d'un pays extérieur au conflit, émue par la relation de cette détresse, fait pression sur sa Société nationale pour qu'elle prenne une initiative.

Que penser, dès lors, de l'intervention, dans un pays en proie à un conflit interne, d'une Société nationale d'un pays tiers? Une telle démarche si elle est unilatérale est-elle conforme aux Principes fondamentaux du Mouvement?

Pour répondre à ces questions, il convient de garder à l'esprit que dans les pays en proie à un conflit interne, conformément aux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et à l'accord CICR/Ligue de 1989<sup>11</sup>, le CICR «*assure la direction générale de l'action internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*». Toute action de secours des Sociétés nationales en faveur des victimes du conflit, qu'il s'agisse d'une aide matérielle (vivres, vêtements, produits pharmaceutiques, abris ou argent) ou d'envoi de personnel, se fait sous l'égide du CICR ou d'entente avec lui.

Pourquoi le CICR s'est-il vu conférer ce rôle particulier? Conformément à l'article 5, alinéa 2d et 3 des Statuts du Mouvement, le CICR est une institution *spécifiquement* neutre et indépendante. La neutralité remplit pour lui une fonction pratique: elle est indispensable pour mener à bien la mission que la communauté internationale lui a confiée. Aussi, pour être en mesure de faire preuve de neutralité et d'indépendance, le CICR recrute-t-il ses membres par cooptation. Ces derniers sont tous originaires de Suisse, pays dont la neutralité perpétuelle a été reconnue sur le plan international.

Déjà en 1921, la dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge affirmait, dans sa résolution N° XIV consacrée à la guerre civile, que:

---

<sup>11</sup> Article 5, alinéa 4 b) des Statuts du Mouvement — *Accord entre le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, signé le 20 octobre 1989, article 18 (cité ci-après).

- c'est en premier lieu à la Société nationale du pays en conflit qu'il appartient de secourir les victimes, pour autant qu'elle puisse le faire en toute impartialité;
- si la Croix-Rouge nationale ne peut faire face seule à tous les besoins de secours, il y a lieu pour elle de faire appel à l'aide de Croix-Rouges étrangères;
- les demandes doivent être adressées par la Croix-Rouge nationale au CICR, celui-ci ayant pour tâche d'organiser l'œuvre de secours.

Suivait ce passage significatif: *«Dans le cas où tout gouvernement et toute Croix-Rouge serait dissous dans un pays où sévit la guerre civile, le Comité international de la Croix-Rouge aura tout pouvoir de s'efforcer d'organiser l'œuvre de secours dans ce pays, pour autant que les circonstances le permettront»*<sup>12</sup>. C'est là une reconnaissance manifeste de la neutralité et de l'indépendance spécifiques du CICR et du rôle particulier qu'il peut de ce fait jouer dans un conflit interne.

Ceci n'exclut pas que, dans des pays où le CICR coordonne une action internationale de secours, les Sociétés nationales de pays tiers puissent, dans certains cas, mener des programmes bilatéraux avec la Société du pays déchiré par le conflit, afin de contribuer au développement de celle-ci. Ainsi, une Société nationale d'un pays tiers peut fort bien prendre part à la formation des secouristes d'une Société d'un pays en proie à un conflit, l'aider à mettre sur pied une banque de sang ou des services ambulanciers ou encore l'assister dans une opération de secours à des populations dans des régions situées hors de la zone conflictuelle. En général, des fonds peuvent aisément être trouvés pour ce type de projets dans des pays dont la situation dramatique est abondamment relatée dans la presse.

Cela dit, dans un pays où le CICR coordonne l'action internationale de secours, des projets de développement de la Société nationale ne devraient être entrepris dans des zones conflictuelles qu'avec l'accord du CICR, notamment si ces projets ont une incidence sur le volume des secours distribués. En effet, si, dans le cadre du développement de la Société nationale, des vivres ou des médicaments étaient mis à la disposition de celle-ci par des Sociétés étrangères, le CICR devrait veiller à ce que l'impartialité soit respectée de façon globale, à l'égard de l'ensemble des victimes du conflit.

---

<sup>12</sup> *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 12<sup>e</sup> édition, Genève, 1983, pp. 662-663.

Il est impossible de prévoir et d'analyser sur le plan théorique toutes les situations susceptibles de se présenter, d'autant plus que la nature des programmes qui peuvent contribuer au développement d'une Société nationale est difficile à préciser. Il convient néanmoins de garder toujours à l'esprit que seule une concertation des composantes du Mouvement permet d'assurer une approche *globale* de l'action, de témoigner de son unité au service de l'être humain en détresse et de garantir son efficacité et son impartialité.

Par ailleurs, il est également possible d'envisager qu'une Société nationale assume l'exécution d'un projet spécifique de l'action du CICR, telle la gestion d'une banque de sang ou d'un atelier orthopédique, dont le CICR conserverait la responsabilité globale et finale. Une telle délégation de projets, actuellement à l'étude, constituerait le prolongement de la pratique actuelle du CICR de recruter du personnel spécialisé auprès des Sociétés nationales. Elle permettrait en outre à ces Sociétés de conserver leur identité dans le cadre d'une action CICR.

Certaines Sociétés nationales désirent contribuer à soulager les souffrances de personnes qui se trouvent dans la zone contrôlée par les opposants. Leur aide peut être transmise par l'intermédiaire du CICR, si ce dernier est en mesure de veiller à ce qu'elle soit utilisée conformément aux Principes fondamentaux.

En d'autres termes, une Société nationale peut, sans violer les Principes fondamentaux, faire parvenir une assistance à une seule des Parties, par l'intermédiaire du CICR, pour autant que cette assistance bénéficie à toutes les personnes en détresse, sans discrimination, en fonction des besoins. Le Comité international se charge de veiller à l'impartialité *globale* de l'action du Mouvement.

Est-il justifié et souhaitable, compte tenu de l'implication du Principe de l'impartialité, qu'une Société nationale apporte son aide dans le cadre d'un conflit interne où les offres de service du CICR n'ont pas encore été agréées?

Si une assistance bilatérale, de Société nationale à Société nationale, conforme aux Principes, peut être d'un grand secours pour permettre à la Société du pays en conflit de faire face à la situation, il n'en demeure pas moins qu'une telle aide n'atteint pas toujours l'ensemble des victimes.

Lorsque les offres de service du CICR ne sont pas acceptées, c'est presque toujours parce que les Parties au conflit n'acceptent pas ses critères d'action et, en particulier, ses exigences en matière de distribution de secours. Il peut donc arriver qu'une Partie, après avoir

décliné l'offre du CICR, tente d'obtenir l'aide d'une autre organisation secourable, voire d'une Société de Croix-Rouge ou de Croissant-Rouge, escomptant que celle-ci se montrera moins rigoureuse dans le respect du principe de l'impartialité. Inutile de souligner le danger d'une telle concurrence sur le plan humanitaire! Une sous-enchère en pareil cas ne ferait qu'entraver les efforts du CICR et, finalement, affaiblir le Mouvement. Avant tout, elle aboutirait à aggraver la condition des victimes les plus exposées à l'arbitraire des autorités en question.

On nous rétorquera qu'à défaut de pouvoir aider toutes les victimes, mieux vaut sauver une partie d'entre elles, fussent-elles uniquement celles que les autorités entendent privilégier à des fins politiques, plutôt que renoncer à toute action. Là encore, nul ne saurait se prétendre en mesure de trancher définitivement un tel débat.

Enfin, c'est malheureusement dans un contexte de guerre totale qu'évoluent souvent les organisations humanitaires, un contexte dans lequel une action qui peut être dictée par des motivations fort sincères est perçue et interprétée comme un geste politique. C'est généralement le cas des interventions secourables dans une région que le gouvernement ne contrôle plus. Indépendamment de toute considération juridique, de telles initiatives, quelles que soient leurs motivations, risquent constamment d'être *perçues* comme une ingérence dans le conflit et de jeter le doute sur la neutralité de leurs auteurs.

## Des effets juridiques des principes

La neutralité et l'impartialité lient de façon impérative l'ensemble des composantes du Mouvement. L'obligation de les respecter découle des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont le Préambule *«réaffirme que le Mouvement, dans la poursuite de sa mission, est guidé par ses Principes fondamentaux»*. Elle provient également de leur caractère coutumier, puisque dès les origines de la Croix-Rouge internationale apparaît la conviction que celle-ci doit agir en toute impartialité en faveur des personnes auxquelles elle vient en aide, sans être animée par des convictions partisans.

Quant aux Etats, en participant à l'adoption des Principes fondamentaux dans le cadre de Conférences internationales de la Croix-Rouge, ils se sont engagés à respecter la volonté des Sociétés nationales, du CICR et de la Ligue de s'y conformer. La mention des Principes fondamentaux dans les Conventions de Genève et le



Protocole I est une manifestation supplémentaire de cette reconnaissance internationale des Principes fondamentaux comme normes de comportement impératives pour les composantes du Mouvement<sup>13</sup>.

## En guise de conclusion

Quelques points particulièrement importants pour la compréhension et la mise en œuvre des principes de neutralité et d'impartialité méritent d'être relevés:

- D'abord, la neutralité n'est pas synonyme d'absence de courage. Au contraire, pour réussir à ne pas se prononcer sur des questions qui provoquent un émoi international, il faut une grande discipline et la conviction qu'ainsi pourront être secourues des personnes qui resteraient autrement sans défense. Comme le dit Léopold Boissier, qui fut Président du CICR, «*Protester, dénoncer, prononcer des condamnations et des anathèmes peut, à l'occasion, soulager des consciences, mais aussi attiser les haines qui torturent notre pauvre humanité*». <sup>14</sup> L'action du CICR se veut essentiellement *pragmatique*, orienté vers la défense immédiate de l'intégrité physique et morale des individus auxquels il s'efforce d'avoir accès pour pouvoir les protéger.
- Ensuite, pour le Mouvement, l'impartialité est un principe qui ne se comprend que *dans* l'action humanitaire en faveur des plus démunis. Agir sans «parti pris» à l'égard de l'une ou l'autre des parties en conflit — et donc s'abstenir de toute ingérence dans les hostilités — ne découle pas du principe d'impartialité, mais de neutralité.
- Enfin, il est souvent dit que la Croix-Rouge internationale doit agir sans prévention, sans faire de preuve de sympathie ou d'antipathie, sans se laisser entraîner par une passion quelconque. Or, l'appréciation des motivations qui inspirent un individu ou une Société nationale lorsqu'il ou elle apporte son aide à autrui est subjective. Aussi désintéressé que puisse être le concours prêté pour soulager une souffrance, il peut être *perçu*, à tort, comme

---

<sup>13</sup> Article 44 de la I<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, article 63 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, article 81 du Protocole I.

<sup>14</sup> Boissier, Léopold, «Les silences du CICR», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 592, avril 1968, pp. 157-159.

l'instrument d'une politique. C'est pourquoi le principe d'impartialité contient deux règles d'action objectives: la non discrimination et l'adéquation des secours aux besoins.

Ainsi, il est naturel et humain que les volontaires d'une Société nationale soutiennent affectivement l'une des Parties à un conflit ou aient une opinion personnelle dans les débats politiques et idéologiques de société. Il leur est néanmoins demandé de faire abstraction de ces sentiments dans l'exercice de leur *fonction*, ne serait-ce que pour ne pas nuire à la qualité des rapports humains qu'ils entretiennent avec les personnes qu'ils secourent. De même, des Sociétés nationales appartenant à une même région, ayant des affinités culturelles, peuvent s'entraider, pour autant qu'elles respectent les deux règles d'action citées ci-dessus: la non discrimination et l'adéquation des secours aux besoins.

Somme toute, les principes ont pour lettres de noblesses leur reconnaissance dans l'ordre international, dont témoigne l'histoire plus que centenaire de la Croix-Rouge internationale. Facteurs de cohésion et d'unité au sein du Mouvement, ils confèrent à son action un caractère prévisible, qui doit inspirer confiance aux acteurs de la communauté internationale. Les principes étant au service d'un but suprême — alléger la souffrance humaine — leur respect engage profondément la responsabilité morale de tous ceux et celles qui œuvrent sous le signe de la croix rouge ou du croissant rouge.

**Marion Harroff-Tavel**

**Marion Harroff-Tavel** est licenciée en science politique de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales de Genève et titulaire d'un «Master of Arts in Law and Diplomacy» de la *Fletcher School of Law and Diplomacy* de Medford, aux Etats-Unis. En 1977, à l'issue de la Conférence diplomatique sur le droit international humanitaire, où elle a exercé la fonction de secrétaire-juriste, elle est entrée au CICR. Elle y est actuellement juriste, chargée des questions de doctrine, dans le cadre de la Division de la Doctrine et des Relations avec le Mouvement.