

POLITIQUE HUMANITAIRE ET ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

EN MARGE DU CONFLIT ARMÉ AU MOYEN-ORIENT

Les responsabilités du CICR

par Yves Sandoz

Dans son numéro de janvier-février 1991, la *Revue* a informé ses lecteurs des démarches successives entreprises par le CICR depuis le début du conflit au Moyen-Orient, tant auprès des Etats parties aux Conventions de Genève qu'auprès des Etats parties au conflit, afin de leur rappeler leurs obligations découlant des Conventions de Genève. Il s'agit notamment de la note verbale du 14 décembre 1990 adressée aux 164 Etats parties aux Conventions, assortie d'un mémorandum sur l'applicabilité du droit humanitaire, des appels des 17 janvier, 1^{er} et 24 février 1991 adressés aux Etats belligérants.

Cette série d'appels adaptés à l'évolution du conflit ne visait pas seulement à rappeler aux Etats leurs responsabilités et leurs obligations découlant du droit humanitaire, mais aussi — et c'est notamment le cas de l'appel du 1^{er} février — de faire comprendre les différentes responsabilités qu'assume le CICR en sa qualité d'institution humanitaire, neutre, impartiale et indépendante ainsi qu'en vertu de son mandat de promouvoir et d'assurer le respect du droit international humanitaire.

Il nous a paru utile de revenir sur cette notion de responsabilité du CICR et d'en examiner les différentes facettes.

Il est possible de distinguer trois grandes catégories de responsabilités du CICR au nom desquelles il agit et s'exprime:

- Le CICR, autorité morale
- Le CICR, agent opérationnel dans les conflits armés
- Le CICR, expert en droit international humanitaire

1. Le CICR, autorité morale

L'action du CICR lui donne indéniablement une certaine autorité morale. Certains pensent qu'il devrait l'utiliser davantage, notamment pour jouer un rôle dans le domaine de la médiation ou pour prendre des positions de principe sur différents problèmes mondiaux. C'est, par exemple, essentiellement sous cet angle que le CICR s'est exprimé après l'utilisation d'armes atomiques à Hiroshima et Nagasaki.

C'est en fonction de son autorité morale que le CICR, avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son ensemble, se prononce pour la paix et témoigne des horreurs de la guerre. Même si le droit international humanitaire est appliqué, la guerre est horrible: le Mouvement l'a souvent dit, le CICR l'a répété le 1^{er} février dernier; il le répétera encore en dénonçant les horreurs des souffrances infligées. C'est aussi sous cet angle qu'il faut comprendre la dénonciation par le CICR d'un échec de la communauté internationale. Car, que le droit humanitaire soit ou non appliqué, une guerre est toujours un échec et c'est bien comme cela que le considère certainement l'ONU dans le contexte actuel.

Mais il s'agit là d'être clair: la mention du recours à la force comme un échec ne signifie pas cependant une *condamnation* de ce recours à la force. Ni le CICR ni le Mouvement ne sont «pacifistes» au sens strict de s'opposer à toute violence armée. Etait-il préférable de ne pas utiliser la force pour s'opposer à l'occupation du Koweït? Pouvait-on l'utiliser différemment? Etait-elle indispensable pour obtenir la restitution du Koweït? Autant de questions sur lesquelles non seulement le CICR ne doit pas se prononcer mais *doit ne pas* se prononcer, en vertu du principe de neutralité et, donc, du maintien de sa possibilité d'agir en tant qu'institution et intermédiaire neutres. L'amertume devant la guerre n'est pas une condamnation automatique de ceux qui la font.

La préoccupation principale exprimée par le CICR dans son appel du 1^{er} février 1991 a ainsi été de caractère plus moral que juridique; il a craint en effet de voir «sombrier les lois de la guerre». Il faut voir ici une allusion, d'une part, au «marchandage» de ces lois, perceptible dans certaines déclarations, d'autre part et surtout, à la crainte d'une escalade des moyens, notamment du recours à des armes chimiques et nucléaires.

Et quand le CICR parle d'un échec «plus grave encore que le recours à la force» au cas où les lois de la guerre sombreraient et où de tels moyens seraient utilisés, c'est encore sur le plan moral qu'il se place: sans qu'il le dise expressément, le CICR craignait bien sûr les

immenses dommages qu'une telle escalade causerait aux populations civiles et à l'environnement, mais aussi la cassure profonde que cela entraînerait presque inévitablement entre le monde arabe et le monde occidental, le mur d'incompréhension que cela dresserait dans la perspective de solutions négociées aux problèmes de la région.

A cet égard il convient de garder à l'esprit que le respect du droit international humanitaire, outre sa finalité immédiate par rapport aux victimes d'un conflit, est un élément très important pour préparer la réconciliation des belligérants. En conséquence, le rôle joué par le CICR en particulier, et par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en général, pour le respect du droit humanitaire, a été jugé par le Mouvement comme une de ses contributions essentielles à la paix.¹

2. Le CICR, agent opérationnel dans le conflit armé

En réalité, l'appel du 1^{er} février ne contient pas à proprement parler d'offres de services du CICR, même si, en demandant le respect du droit international humanitaire, on demande implicitement que le CICR puisse accomplir le rôle que lui donne ce droit.

Il ne contient pas davantage de dénonciation de violations du droit humanitaire, on l'a vu ci-dessus, mais il est bon de se souvenir que la doctrine du CICR dans ce domaine est liée davantage à son rôle d'expert en droit international humanitaire.

Certes, dans les conflits armés, le CICR agit dans le cadre du droit humanitaire, en fonction de compétences précises ou en fonction du droit d'initiative qui lui est reconnu par ce droit. Mais son *objectif* n'est pas d'abord juridique. Son souci n'est pas de juger, mais de faire appliquer au mieux.

Dès lors le CICR pose en principe comme conditions à sa dénonciation publique de violations du droit humanitaire non seulement le fait d'avoir acquis la certitude de l'existence de ces violations, mais aussi celui d'avoir échoué dans ses démarches directes auprès des

¹ A ce sujet voir le Message à la Communauté internationale — *Per humanitatem ad pacem* — de la seconde Conférence mondiale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur la paix (Åland/Stockholm, 2-7 septembre 1984), *Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, N° 750, novembre-décembre 1984, pp. 354-358.

Parties au conflit.² Bref son souci principal est d'améliorer concrètement le sort des victimes, en préservant sa fonction opérationnelle, et non de tenir systématiquement un dossier public du respect du droit international humanitaire, comme un tribunal qu'il n'est pas et ne veut pas être.

3. Le CICR, expert en droit international humanitaire

Le CICR élabore le droit international humanitaire, assure sa promotion, l'explique dans des *Commentaires*, contribue à sa diffusion, en prépare les développements. Ce rôle très complet que l'on reconnaît au CICR repose sur la confiance que l'on place en son expertise dans ce domaine. Toute mention du droit humanitaire par l'institution engage donc sa crédibilité.

Aux questions qui pourraient être posées sur ce rôle d'expert, il faut cependant encore apporter l'éclaircissement suivant: le CICR se doit de répondre à toute question qu'on lui pose sur le droit international humanitaire. Les explications détaillées récemment données sur certains aspects juridiques du conflit armé au Moyen-Orient en sont un bon exemple.³ Mais il ne faut pas confondre ce rôle, qu'il accepte de jouer, et les positions qu'il devrait prendre sur des faits. Dire qu'il est interdit de torturer des prisonniers ne revient pas à dire, dans un cas d'espèce, que des prisonniers ont été torturés.

Yves Sandoz
Directeur
Doctrines, Droit
et Relations avec le Mouvement
CICR

² Voir plus précisément les conditions dans la doctrine du CICR: «Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire», *RICR*, N° 728, mars-avril 1981, pp. 79-86.

³ Voir *RICR*, N° 787, janvier-février 1991, p. 30.