

## **Les délégations régionales du Comité international de la Croix-Rouge**

**par Jean-Luc Blondel**

La Croix-Rouge est née sur un champ de bataille; elle est issue de la guerre. Non, bien sûr, pour la soutenir ou la justifier, mais pour en alléger les effets et soulager les souffrances qu'elle provoque. Par la suite, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dépassant cette première expérience, devait développer des activités, utiles et importantes, également en temps de paix. Le Mouvement n'a cependant jamais oublié ce premier souci, et nombre de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge continuent à apporter leur aide aux victimes de conflits armés. Quant au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), fondateur de ce Mouvement aujourd'hui universel, il a connu un développement considérable de ses activités, mais a maintenu la priorité à l'accomplissement de son mandat originel. Il s'efforce, en effet, «en tout temps, en sa qualité d'institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de conflits armés — internationaux ou autres — ou de troubles intérieurs, d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits événements et de leur suites directes»<sup>1</sup>.

### **Un réseau universel**

Personne n'est dès lors étonné de voir le CICR apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés et œuvrer à la promotion et à la diffusion des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. La présence du CICR dans des pays en paix pourrait à première vue

---

<sup>1</sup> Voir Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Article 5, par. 2 d).

être plus surprenante. Il s'agit pourtant d'une autre face de la même mission humanitaire.

C'est au début des années 70 que le CICR a commencé à établir des délégations, dites régionales, dans des pays qui ne connaissaient pas de conflit armé. Ces délégations devaient couvrir également un certain nombre d'autres pays voisins, dans une situation analogue. Aujourd'hui, sur les cinquante délégations du Comité international dans le monde, vingt est une sont régionales. Elles sont réparties selon les zones géographiques où travaillent ses délégués, soit en Afrique (Abidjan, Dakar, Harare, Lagos, Nairobi, Pretoria, Yaoundé), dans les Amériques (Brasilia, Buenos Aires, Guatemala-City, Washington), en Asie (Bangkok, Djakarta, Hong Kong, Manille, New Delhi), en Europe orientale/Asie centrale (Moscou, Kyiv, Tachkent), enfin, au Moyen-Orient (Koweït, Tunis).

Dès l'origine, les délégations régionales ont été conçues comme des «avant-postes» dans des régions fragiles ou sujettes à des tensions, et comme des instruments visant à faciliter, le cas échéant, l'action du CICR en cas d'aggravation de la situation. Une délégation régionale peut également apporter un soutien logistique à l'activité de l'institution dans un pays voisin, voire, en certaines circonstances, mener une action humanitaire concrète en faveur de telle ou telle catégorie de personnes, selon le mandat que la communauté internationale lui reconnaît (visite de prisonniers, aide à des déplacés, etc.).

Aujourd'hui, ce rôle d'alerte rapide persiste et s'est même renforcé: proche d'une zone de soudaine tension, une délégation régionale peut en percevoir très vite les conséquences humanitaires et engager en temps opportun une action de protection et d'assistance. En Amérique latine, pour ne mentionner que cette zone géographique, signalons la rapide mobilisation du CICR, respectivement à partir de ses délégations régionales de Guatemala-City et de Brasilia, lors du soulèvement dans le Chiapas mexicain, en janvier 1994<sup>2</sup> ou lors du différend frontalier entre l'Équateur et le Pérou, en janvier 1995.

### **Mobilisation humanitaire**

Mais il est une autre fonction que les délégations régionales du CICR assument, aujourd'hui encore davantage qu'hier: celle de contribuer à

---

<sup>2</sup> Voir B. Mégevand, «Entre insurrection et gouvernement. L'action du CICR au Mexique (janvier-août 1994)», *RICR*, n° 811, janvier-février 1995, pp. 107-121.

faire respecter le droit international humanitaire. En signant les Conventions de Genève, les États se sont engagés, selon l'article premier, commun aux quatre Conventions, «à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances». Pour dire les choses de manière un peu simpliste, on reconnaîtra qu'il est pour le moins normal qu'un État signataire des Conventions soit tenu de les respecter s'il est entraîné dans un conflit armé. Les obligations des États non impliqués dans ce conflit sont peut-être moins évidentes. Ils sont cependant coresponsables de l'application du droit international humanitaire par les parties au conflit.

Dans l'appel qu'il lançait le 10 janvier 1985 «pour une mobilisation humanitaire», Alexandre Hay, alors président du CICR, déclarait ainsi que «si des gouvernements ne participent pas à un conflit mais sont, en fait, en position d'influencer positivement un gouvernement violant les lois de la guerre et qu'ils s'abstiennent d'user de leur influence, alors ils deviennent coresponsables des violations commises. En ne réagissant pas alors qu'ils seraient en mesure de le faire, ils facilitent le processus qui pourrait faire d'eux la prochaine victime de semblables infractions, dont ils auront été complices par inaction, commettant ainsi un délit de non-assistance.»<sup>3</sup> L'expression *faire respecter* de l'article premier des Conventions est donc aussi importante que le verbe *respecter*, et chacun, à sa manière, demande un engagement de *tous* les États signataires<sup>4</sup>.

C'est dans ce sens également que le CICR avait suggéré à la Confédération helvétique de convoquer en 1993 la *Conférence internationale sur la protection des victimes de la guerre*. Celle-ci, dans sa Déclaration finale, réaffirme également l'obligation de tous les États de respecter et faire respecter le droit international humanitaire<sup>5</sup>.

Les délégations régionales du CICR ont joué un rôle significatif dans la mobilisation des États, qui ont été très nombreux à participer à la Conférence de Genève de 1993. La XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, en décembre 1995, a fait siennes

<sup>3</sup> «Appel du CICR pour une mobilisation humanitaire», *RICR*, n° 751, janvier-février 1985, pp. 29-33.

<sup>4</sup> Voir aussi U. Palwankar, «Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire», *RICR*, n° 805, janvier-février 1994, pp. 11-27.

<sup>5</sup> Déclaration finale de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 30 août-1<sup>er</sup> septembre 1993), *RICR*, n° 803, septembre-octobre 1993, pp. 401-404, et *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 83-87. Voir également les Recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental à ce sujet, *id.*, pp. 88-93.

les conclusions et recommandations de suivi de la Conférence de 1993, élaborées par un groupe d'experts intergouvernemental<sup>6</sup>.

Instruments du dialogue que le CICR maintient en permanence avec les États, les délégations régionales correspondent à l'universalité du mandat de l'institution et à l'universalité des instruments de protection des victimes des conflits armés<sup>7</sup>. Pour accomplir les tâches que lui confient le droit international humanitaire ou les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, le CICR a besoin du soutien, financier certes, mais aussi diplomatique, de l'ensemble de la communauté internationale. C'est donc la tâche des délégués régionaux du CICR de rechercher cet appui et d'apporter aux gouvernements toutes les informations nécessaires pour motiver et intensifier leur engagement.

Ces contacts, les délégués du CICR ne les établissent pas seulement sur le plan bilatéral, Même s'il s'agit là de la dimension principale de ce que l'on pourrait dénommer la «diplomatie humanitaire». Il y a aussi les démarches qu'une délégation du CICR peut entreprendre auprès d'organisations internationales, universelles ou régionales. Il convient également de signaler l'intensification des échanges de vues entre le CICR et l'Organisation des Nations Unies. L'ONU est d'ailleurs présente aujourd'hui sur des terrains nouveaux pour elle ou sur lesquels, pendant longtemps, elle n'avait déployé qu'une action limitée. Néanmoins, les forces armées mises à disposition des Nations Unies pour des opérations de maintien de la paix — qui proviennent de pays eux-mêmes en paix — se retrouvent, par la force des choses et en raison du mandat de l'Organisation, dans des zones de tension, voire dans des régions en proie à des combats. Qu'elles soient engagées dans une pure opération de maintien de la paix ou qu'elles aient à agir, du moins partiellement, comme forces d'imposition de la paix, ces troupes auront à connaître, voire à appliquer, tout ou partie des normes humanitaires prévues par les Conventions de Genève et, le cas échéant, par leurs Protocoles additionnels.

Si ces contingents n'ont pas reçu, lors de leur préparation militaire nationale, de formation spécifique en droit international humanitaire, ils auront à rattraper ce déficit, avant leur mission ou, au moins, sur le lieu de leur engagement. Dans ce sens, les délégations régionales du CICR

---

<sup>6</sup> XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 1, *RICR*, n° 817, janvier-février 1996, pp. 60-62.

<sup>7</sup> Au 31.12.95, 186 États étaient parties aux Conventions de Genève de 1949; 143 d'entre-eux avaient, de plus, ratifié le Protocole additionnel I, et 134 le Protocole II.

apportent fréquemment leur collaboration dans le domaine de la diffusion du droit international humanitaire, lors de la préparation des unités que les différents pays mettent à disposition de l'ONU.

### **Mise en œuvre du droit international humanitaire**

C'est évidemment lors d'un conflit armé que les exigences du respect du droit international humanitaire sont les plus élevées. Mais les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels contiennent tout une série de dispositions qui demandent une application déjà en temps de paix. Les États signataires sont donc appelés à prendre un certain nombre de mesures nationales de mise en œuvre de ce droit, propres à en assurer l'efficacité et la pleine réalisation de ses effets<sup>8</sup>. Là encore, les délégués régionaux du CICR peuvent prêter aux gouvernements une utile collaboration dans les travaux juridiques et administratifs qu'ils ont à entreprendre pour répondre à leurs obligations, face au droit international. Cet appui vient en parallèle et en complément des *Services consultatifs*, dont le CICR a confirmé la création lors de la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale<sup>9</sup>.

Certes, nombre de règles du droit international humanitaire doivent être respectées sur le plan interne sans mesures législatives nationales (*self-executing*). Pour d'autres, les gouvernements (selon les cas, les parlements) doivent prendre des mesures spécifiques destinées à faire connaître et à appliquer, au niveau national, certaines normes et exigences concrètes de ce droit. Citons, à titre d'exemples, les dispositions légales contre l'emploi abusif du signe distinctif de la croix ou du croissant rouge, les sanctions pénales en cas de violation du droit humanitaire, ou encore l'enseignement et la diffusion du droit international humanitaire.

### **La diffusion du droit international humanitaire et la prévention de sa violation**

L'enseignement et le respect des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels ressort en premier lieu de la responsabilité des

---

<sup>8</sup> Voir le dossier consacré à la mise en œuvre du droit international humanitaire dans *RICR*, n° 788, mars-avril 1991; F. Kalshoven et Y. Sandoz, *Implementation of International Humanitarian Law. Mise en œuvre du droit international humanitaire*, Nijhoff, Dordrecht 1989; et M. Bothe (ed.), *National Implementation of International Humanitarian Law*, Nijhoff, Dordrecht 1990.

<sup>9</sup> XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge — Droit international humanitaire: Passer du droit à l'action, Rapport (du CICR) sur le suivi de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, *RICR*, n° 818, mars-avril 1996, pp. 204-234.

gouvernements. Le CICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne jouent là qu'un rôle, en principe second (mais pas secondaire!), et d'appui.

Il convient d'insister particulièrement sur l'importance de la diffusion, notamment dans la prévention des violations du droit. Certes, le manque de connaissance n'est pas, et de loin, la seule cause de celle-ci. Mais le droit humanitaire, par ailleurs dépourvu de mécanismes généraux de répression des infractions, voit dans une large diffusion, en tout temps, l'une des meilleures «stratégies» à mettre en œuvre pour assurer son respect. C'est pourquoi le CICR, et l'ensemble du Mouvement avec lui, attachent une si grande importance à la diffusion et engage en permanence sur le terrain des délégués formés spécialement à cet effet<sup>10</sup>.

La diffusion représente justement une des activités principales des délégations régionales du CICR. Elles cherchent ainsi à instituer ou à développer l'enseignement du droit international humanitaire auprès de publics variés, en particulier au sein des forces armées et de sécurité, auprès des diplomates et des hauts fonctionnaires de l'État, dans les universités et, naturellement, parmi les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge.

### **La collaboration avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Selon les Statuts du Mouvement et dans la pratique quotidienne, la collaboration du CICR avec les Sociétés nationales est intense et multi-forme. Dans les situations de conflits armés, le CICR cherche à associer le plus largement possible les Sociétés nationales à ses activités, dans tous les domaines qui n'exigent pas l'intervention d'un organisme indépendant et spécifiquement neutre. En période de paix, la mission du CICR est plus restreinte: la responsabilité de la réalisation des principes et idéaux du Mouvement incombe prioritairement aux Sociétés nationales et, pour ce qui touche à leur développement, à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le CICR n'est pas absent pour autant et, justement par le biais de ses délégations régionales, il développe avec les Sociétés nationales nombre d'activités dictées par son mandat. Dans un document, d'abord interne, puis public, le CICR a

---

<sup>10</sup> Voir notamment les «Lignes directrices pour les années 90» du CICR en matière de diffusion, *RICR*, n° 794, mars-avril 1992, pp. 186-189.

d'ailleurs indiqué les principes généraux de sa coopération avec ces Sociétés nationales<sup>11</sup>. En temps de paix, les domaines prioritaires de collaboration sont les suivants:

- diffusion des principes fondamentaux du droit international humanitaire;
- assistance juridique dans la mise en œuvre du droit humanitaire et dans l'observation des Statuts du Mouvement (emblème, révision des statuts des Sociétés nationales);
- activités de rétablissement des liens familiaux: recherche de personnes disparues, transmission de messages Croix-Rouge, etc.

Le Comité international peut également étendre sa collaboration à la préparation des Sociétés nationales aux activités à mener en situation de conflit:

- formation du personnel sanitaire auxiliaire et des secouristes;
- formation aux principes et critères d'action du CICR en matière d'action de secours.

Partout où cela est possible, le CICR contribue, en collaboration avec la Fédération internationale, au renforcement des capacités opérationnelles des Sociétés nationales. Il s'agit d'une des activités régulières des délégations régionales qui vise à renforcer la cohésion et la solidarité au sein du Mouvement.

### **Faire mieux respecter le droit et l'action humanitaires**

Certains croient discerner dans notre époque les signes d'une décadence de l'histoire et s'inquiètent de ce qu'on pourrait appeler une perte des valeurs. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'a pas à développer une philosophie de l'histoire et se tient éloignée de telles réflexions. Mais il a le devoir de veiller à ce qu'une telle décadence ne se produise pas. La Croix-Rouge joue ainsi un rôle général au sein de la société que nous pourrions qualifier de pédagogique contribuant, avec d'autres, à la défense et à la promotion d'un esprit

---

<sup>11</sup> «Contribution du CICR au développement des Sociétés nationales», texte publié dans *Développement — Rôle de la Ligue, des Sociétés nationales et du Comité international*, Rapport pour la 26<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève 1991.

humanitaire de solidarité et de paix. La diffusion des principes et idéaux du Mouvement, qui constitue l'une des tâches d'une délégation régionale comme de toute délégation du CICR, peut jouer ici un rôle significatif.

On regrette, à juste titre, que le droit humanitaire soit trop souvent ignoré ou violé, et que, par exemple, l'action du CICR soit rendue si difficile au sein d'hostilités souvent extrêmement cruelles. Certains ont alors tendance à désespérer, non seulement d'une telle situation, mais aussi de l'efficacité du droit humanitaire. Mais c'est confondre le crime et sa victime! Le message du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est tout autre: il ne désespère ni de l'homme ni de l'humanité, en aucune circonstance. C'est également ce message de solidarité, de volonté d'aider et de protéger les victimes de la violence, de prévenir d'autres souffrances, que portent à travers le monde les délégations régionales du Comité international de la Croix-Rouge.

**Jean-Luc Blondel**, délégué du CICR depuis 1982, est actuellement délégué régional à Buenos Aires. Il assumera à partir du mois de juillet 1996 le poste de chef de la Division de la Doctrine et des Relations avec le Mouvement, au siège du CICR.