

La Croix-Rouge internationale

par Hans Haug

Le professeur Hans Haug, président de la Croix-Rouge suisse, a présenté en septembre dernier, à Münster, à l'occasion de la 20^e réunion des conseillers juridiques de la Croix-Rouge allemande dans la République fédérale d'Allemagne, un exposé dont nous sommes heureux de reproduire ci-après de larges extraits, car les problèmes qui y sont traités sont d'une actualité et d'un intérêt certains pour l'ensemble du mouvement de la Croix-Rouge.

L'étude de M. Haug prend place dans l'effort de la Revue internationale pour donner à des personnalités diverses l'occasion de s'exprimer sur ces sujets qu'on trouve évoqués dans les études entreprises, sous la direction de M. Donald D. Tansley, sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge (Réd).

La structure et l'organisation de la Croix-Rouge internationale sont des plus complexes et difficiles à saisir, d'abord pour les collaborateurs de la Croix-Rouge et, à plus forte raison, pour le public en général. C'est pourquoi des voix s'élèvent régulièrement pour réclamer une simplification, par exemple en supprimant la Conférence de la Croix-Rouge, déjà exposée, à en croire ces voix, au danger de politisation de la Croix-Rouge, ou en supprimant le Conseil des délégués dont certains contestent l'utilité. M. Donald D. Tansley se prononce — à juste titre me semble-t-il — pour le maintien de la structure et de l'organisation actuelles dont il considère qu'elles ont fait leurs preuves et qu'elles sont même susceptibles en partie d'être développées. Il convient d'étudier sa proposition qui vise à faire des Nations Unies un membre à part entière de la Conférence de la Croix-Rouge, compte tenu du resserrement constant des liens de coopération entre les institutions de la Croix-Rouge

et celles des Nations Unies. Une autre proposition justifiée consisterait à convoquer plus souvent le Conseil des délégués pour le saisir de questions importantes afin de consolider la cohésion entre les institutions de la Croix-Rouge. Par contre, je considère comme inopportunes les propositions de M. Tansley concernant le mode d'élection et la composition de la Commission permanente. Celle-ci doit en effet être élue par la Conférence de la Croix-Rouge dont elle a la préparation pour tâche principale, et sa composition doit être le reflet de celle de la communauté de la Croix-Rouge dans son ensemble, laquelle se compose des Sociétés nationales, du CICR et de la Ligue ¹. On peut souscrire entièrement au vœu de M. Tansley d'assurer une meilleure diffusion du nom de la « Croix-Rouge internationale » qui doit être perçue comme une réalité vivante afin de renforcer l'unité et l'efficacité transnationale du mouvement universel de la Croix-Rouge ².

Le Comité international de la Croix-Rouge

Le statut, la nature juridique, les tâches et fonctions du CICR découlent des statuts de la Croix-Rouge internationale, de ceux du Comité international lui-même ³ et des Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre de 1949. Le CICR, association conforme au code civil suisse et recrutant ses membres (15 à 25) par cooptation parmi des citoyens suisses, est défini comme une institution indépendante, spécifiquement neutre, appelée à intervenir notamment en cas de guerre, de guerre civile ou de troubles internes pour jouer un rôle d'intermédiaire entre les parties ou, pour reprendre l'expression des Conventions de Genève, un rôle d'« organisation humanitaire impartiale ». Sa tâche consiste à accorder protection et à porter secours aux victimes de conflits et à exercer, pour ce faire, les droits (d'initiative et d'action) et les fonctions que lui reconnaissent les Conventions de Genève. Il doit s'attacher d'autre part au développement et à la diffusion

¹ D. D. Tansley (*Rapport final: Un ordre du jour pour la Croix-Rouge*, Genève, 1975) propose de faire élire la Commission permanente par le Conseil des délégués et d'accorder au CICR le même nombre de représentants qu'à la Ligue (p. 131). Il semble ignorer que les cinq membres élus par la Conférence de la Croix-Rouge représentent le monde des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et non pas la Ligue.

² En Suisse aussi, le nom de « Croix-Rouge internationale » est peu connu. Le plus souvent la « Croix-Rouge internationale » est d'ailleurs considérée comme synonyme de « Comité international de la Croix-Rouge ».

³ La dernière version date du 21 juin 1973. Elle a été publiée dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, août 1973.

du droit international humanitaire et à la défense des principes de la Croix-Rouge. Enfin, il lui appartient de reconnaître les Sociétés de la Croix-Rouge nouvellement créées ou reconstituées en appliquant les critères définis par la Conférence de la Croix-Rouge. Compte tenu du rôle qui est dévolu au CICR, notamment en vertu des Conventions de Genève, on peut le considérer comme une personne ou un sujet de droit international.

Au cours des dernières décennies, la question a été posée à plusieurs reprises de savoir s'il était justifié de maintenir la composition exclusivement suisse du Comité alors que celui-ci est appelé à n'assumer que des tâches internationales, ou s'il fallait le transformer en une institution multinationale que l'on pourrait croire mieux à même d'exercer les fonctions dévolues au Comité. A l'appui de cette thèse qui tend à remettre en cause le CICR sous sa forme traditionnelle, on pourrait faire valoir qu'un Comité comprenant des membres de différentes nationalités serait mieux accepté par certaines parties à un conflit et se montrerait plus compréhensif à l'égard de la situation et des besoins notamment des peuples du tiers monde. On peut considérer aussi que la neutralité permanente de la Suisse, sur laquelle l'action du CICR est effectivement fondée, trouve peut-être moins de considération dans le monde d'aujourd'hui qu'elle n'en trouvait jadis au sein de la communauté des nations d'Europe occidentale. N'assiste-t-on pas aujourd'hui à une tendance croissante à une véritable coopération internationale sur la base de l'« égalité souveraine » ? Les privilèges ou les droits exclusifs sont considérés par beaucoup comme étant contraires à l'esprit des temps.

En dépit de ces interrogations, le CICR a conservé à ce jour son caractère d'« organisation internationale uninationale », et le fait qu'il soit suisse garantit un degré d'indépendance, de neutralité et d'impartialité qui peut être qualifié d'exceptionnel, voire d'unique dans le monde d'aujourd'hui. On ne s'y est pas trompé à la Conférence diplomatique pour le développement du droit international humanitaire où aucune initiative n'a été prise en vue de modifier ou de remplacer le CICR. Qui plus est, le 1^{er} Protocole additionnel au moins peut être considéré comme étant de nature à renforcer son statut et son rôle ¹.

¹ Voir notamment les articles 5 et 70 bis adoptés par la I^{re} Commission à sa 2^e session (1975). Cf. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, juillet 1975.

Dans son Rapport final, M. Tansley estime que la résistance à laquelle se heurte çà et là le CICR n'est pas dirigée contre le caractère suisse de l'institution, mais contre l'intervention d'une instance extérieure dans les affaires considérées comme intérieures à un Etat souverain. L'auteur tire, de son examen de l'« unationalité » du CICR, la conclusion suivante :

« Internationaliser l'Assemblée ¹ ne suffirait pas à garantir qu'elle aurait sur le monde des vues plus éclairées ; le tort causé au CICR en tant que force neutre et indépendante pourrait être catastrophique. Bien que beaucoup ne l'aimeraient pas, la conclusion à laquelle il est difficile d'échapper est qu'une Assemblée entièrement suisse est, selon les termes d'un critique et partisan bien connu du CICR, « la moins mauvaise solution » (p. 122) ².

Si l'expérience du passé a suffisamment démontré les avantages que présente un CICR à caractère suisse, s'il est difficile d'imaginer et de réaliser un Comité multinational capable d'affronter valablement les conflits à venir, il faut saluer les propositions avancées et les mesures prises en vue d'obtenir une plus grande ouverture de l'institution genevoise, notamment à l'égard des Sociétés nationales et de leur Ligue. C'est ainsi que la suggestion a été faite de plusieurs côtés que le Comité devrait faire appel davantage — comme il l'a fait pour la préparation de projets relatifs aux Conventions de Genève et des Protocoles additionnels — à des conseillers étrangers tels que les présidents des Sociétés nationales ou des experts en matière d'opérations de secours ³.

¹ Selon les statuts du CICR de 1973, l'Assemblée de tous les membres constitue l'organe suprême du Comité. Les autres organes sont le Conseil exécutif, également composé de membres, et la Direction, placée sous les ordres du Conseil exécutif.

² Jacques Freymond, *Guerres, Révolutions, Croix-Rouge*, Genève 1976, p. 33, écrit : « Cette institution internationale suisse on l'accepte parce qu'elle existe et dans la mesure où elle fournit la démonstration de son utilité. Disons plutôt qu'on la tolère. »

³ A l'occasion d'un colloque consacré aux problèmes de la Croix-Rouge réunissant des membres du CICR, des représentants de la Ligue et des membres de la Commission permanente (Montreux, avril 1972), l'ancien conseiller fédéral, M. Max Petitpierre, alors membre du Comité, disait dans un exposé introductif : « Le CICR devrait... envisager de faire appel plus fréquemment et d'une manière plus systématique que jusqu'à présent à des concours extérieurs. Il ne s'agirait pas de créer des organismes nouveaux, mais de s'adresser à des personnalités éminentes et expérimentées de Croix-Rouges nationales, qui deviendraient des conseillers permanents ou occasionnels du CICR. » On retrouve la même idée chez M. Tansley (*Rapport final*, p. 122).

M. Jacques Freymond ¹ recommande au Comité de créer une catégorie de « membres correspondants étrangers » que l'on pourrait consulter en raison de leur connaissance de l'environnement politico-social dans lequel doit se dérouler une opération à entreprendre. Une idée déjà acceptée et éprouvée est celle de la création, dans le cadre d'opérations de secours d'envergure lors de conflits armés nécessitant la participation des Sociétés nationales (Nigéria, Bangladesh, Proche-Orient) de comités consultatifs ad hoc, voire d'organes d'action ouverts aux représentants des Sociétés intéressées et à ceux de la Ligue, l'ensemble des opérations étant placé sous la direction générale du CICR. L'accord de 1969 conclu entre le CICR et la Ligue et son document interprétatif de 1973 constituent une base valable pour de telles mesures propres à renforcer l'unité et surtout l'efficacité de la Croix-Rouge internationale ².

La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge

La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, née en 1919 à l'initiative surtout de la Croix-Rouge américaine, est la fédération internationale des Sociétés nationales. Il s'agit d'une organisation indépendante, mais qui fait partie, au même titre que le CICR, de la Croix-Rouge internationale et se réclame par conséquent des principes de la Croix-Rouge proclamés par les Conférences de la Croix-Rouge. La Ligue a pour but principal, depuis son origine, d'encourager le travail des Sociétés nationales en temps de paix avant tout mais également en cas de conflits armés. Quatre tâches ont pris une place particulière depuis quelque temps :

1. Aider à susciter et à développer dans chaque pays une Société de la Croix-Rouge répondant aux critères définis ;

¹ Cf. J. Freymond, *Guerres, Révolutions, Croix-Rouge*, p. 34.

² Max Petitpierre déclare à l'occasion du colloque de Montreux : « Les organes de la Croix-Rouge, d'une part le CICR, d'autre part la Ligue et les Sociétés nationales, ont chacun ses compétences et ses responsabilités propres. Mais il y a un domaine, où leurs responsabilités sont partagées, celui des secours. Dans ce domaine-là, c'est la Croix-Rouge internationale dans son ensemble qui est concernée et qui doit intervenir de la manière la plus efficace possible. Si la coopération entre les organes fonctionne bien, cela renforce la position de la Croix-Rouge dans le monde, si elle a des défaillances, cette position sera affaiblie. » J. Freymond écrit dans son livre déjà cité : « Il ne devrait plus y avoir de doute aujourd'hui sur l'importance que revêt un engagement global, coordonné, intégré, des moyens dont dispose l'ensemble du mouvement de la Croix-Rouge » (p. 156).

2. Porter secours aux victimes de calamités naturelles et autres cataclysmes, parfois de conflits armés, notamment en coordonnant et en dirigeant l'activité des Sociétés nationales;
3. Soutenir les Sociétés nationales dans l'action qu'elles poursuivent dans les domaines de la santé et du bien-être social;
4. Soutenir les Sociétés nationales dans leur effort de diffusion des idéaux de la Croix-Rouge auprès de la population en général et de la jeunesse en particulier, et encourager leur travail pour la consolidation de la paix.

Pour se faire une idée quant à l'ampleur de la première de ces tâches, il suffit de mentionner que le nombre des Sociétés nationales est passé de 28 en 1919 à 121 en 1976. Le rapport Tansley fait apparaître la grande diversité de ces Sociétés quant à leur structure, leur organisation, leurs programmes de travail et leur capacité de travail: plus de la moitié des Sociétés manquent de ressources humaines et matérielles, n'assurent qu'une partie des tâches normalement dévolues à une Société de la Croix-Rouge ou limitent leur présence en tant qu'organisation humanitaire à certaines parties du pays, par exemple les grandes villes. Les insuffisances manifestes de nombreuses Sociétés, souvent imputables à la précarité des conditions politiques, économiques et sociales dans lesquelles elles agissent permettent de mesurer toute l'importance du programme de développement de la Ligue. M. Tansley propose une nouvelle orientation et de nouvelles méthodes pour ce programme et préconise une collaboration plus étroite entre la Ligue et le CICR dans le but de renforcer les Sociétés nationales¹. Celles des pays développés sont appelées instamment à soutenir le programme de développement de la Croix-Rouge par la mise à disposition d'experts, de collaborateurs expérimentés et de moyens financiers.

Les opérations de secours de la Croix-Rouge pour les victimes de tremblements de terre, d'inondations ou de la sécheresse ainsi que l'assistance aux réfugiés ont subi une véritable escalade depuis quelques années. Pour faire face aux nécessités futures, on recherche actuellement une planification et une préparation technique plus poussées et une meilleure coordination avec l'action des institutions des Nations Unies

¹ D. D. Tansley, *Rapport final*: « une nouvelle procédure pour le développement », p. 90 ss.

et des agences bénévoles. Il faut relever ici que si la Ligue a pour tâche principale d'assurer les opérations de secours en dehors de conflits armés ou d'opérations réalisées tout au moins en dehors des zones de guerre, une telle exclusivité n'existe plus depuis l'accord intervenu, en 1969, entre le CICR et la Ligue. Celui-ci prévoit en effet que, même en cas de conflits armés opposant des Etats ou surgissant à l'intérieur d'un pays, de blocus ou d'occupation militaire, la Ligue peut, en cas de circonstances particulières, être appelée à intervenir en faveur de la population civile, aux côtés du CICR mais en accord avec celui-ci, à la demande d'une Société nationale. L'accord stipule en outre que, dans les cas cités où lui revient la direction des secours de la Croix-Rouge internationale, le CICR s'entendra avec la Ligue pour associer celle-ci aux opérations de secours ou pour lui en confier toute la responsabilité au cas où il apparaîtrait que l'intervention d'un intermédiaire neutre n'est pas ou n'est plus nécessaire. Cet élargissement du rôle de la Ligue a trouvé sa consécration à l'article 70 *bis* du 1^{er} Protocole additionnel aux Conventions de Genève dans la version approuvée par la Commission compétente ¹.

La prochaine révision des statuts de la Ligue a pour but de redéfinir certaines fonctions de la fédération des Sociétés nationales, mais surtout de restructurer et de renforcer l'organisation, privée jusqu'à présent d'un organe exécutif doté de pouvoirs d'action et de décision. L'actuel comité exécutif auquel participent 29 Sociétés nationales et qui ne se réunit que tous les deux ans, ainsi que le comité du président et des vice-présidents, aux attributions très limitées, seront remplacés par un Conseil exécutif de 19 membres, soit le président et six vice-présidents ainsi que douze autres personnes à désigner par les Sociétés de la Croix-Rouge élues membres du Conseil ². Le Conseil exécutif tiendra au moins deux réunions par an et se verra confier de larges pouvoirs de gestion, d'exé-

¹ L'art. 70 *bis*, alinéa 3, est ainsi conçu: « Les Hautes Parties Contractantes et les Parties au conflit faciliteront dans toute la mesure du possible l'aide que des organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge) et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge accorderont aux victimes des conflits, conformément aux dispositions des Conventions et du présent Protocole et aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge formulés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge. »

² Lors de sa session extraordinaire, qui a eu lieu à Genève du 1 au 6 novembre 1976, le Conseil des Gouverneurs de la Ligue a décidé de porter le nombre des membres du nouveau Conseil exécutif à 26 (un président, neuf vice-présidents et 16 autres membres).

cution et de surveillance sous l'autorité de l'Assemblée générale (l'ancien Conseil des gouverneurs) et dans le cadre de ses décisions. Les nouveaux statuts feront obligation aux Sociétés nationales de soutenir la Ligue dans l'accomplissement de ses tâches, de respecter et d'observer les décisions prises par l'Assemblée générale et par le Conseil exécutif¹.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Lion-et-Soleil-Rouge

L'étude sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge a fait apparaître non seulement la diversité des Sociétés nationales en ce qui concerne leur structure, leur organisation, leurs ressources humaines et matérielles et leur capacité de travail, mais aussi le caractère disparate de leurs activités et programmes. Tandis que certaines Sociétés se consacrent largement à la préparation des tâches de protection et de secours en cas de guerre ou de catastrophe, d'autres s'intéressent surtout au domaine de la santé, aux activités sociales et au travail pour les jeunes. Le rapport final constate par ailleurs que certaines activités entreprises par les Sociétés de la Croix-Rouge présentent un caractère fortuit, plutôt improvisé, non intégré dans un plan d'ensemble, non accordé au travail d'autres organisations et trop souvent marqué par un esprit paternaliste de charité.

M. D. D. Tansley invite les Sociétés nationales à retrouver et à se réengager dans un rôle fondamental, rôle qui pourrait orienter le programme de développement de la Ligue vers un objectif clair et précis. Pour lui, le rôle fondamental des Sociétés nationales et de l'ensemble du mouvement de la Croix-Rouge devrait consister à apporter des secours urgents en cas de catastrophes et de conflits sur une base rigoureusement impartiale, chaque fois et partout où se manifeste le besoin de protection et d'assistance². Nombre des activités exercées aujourd'hui

¹ D. D. Tansley a écrit dans son *Rapport final*: « On a déjà mentionné l'autonomie jalousement gardée de certaines Sociétés nationales. Une conséquence logique en a été que le mandat de la Ligue, et par là, du Secrétariat, a un caractère de faiblesse qui apparaît nettement dans les statuts de la Ligue, dans la nature de ses résolutions, dans les activités de son Secrétariat » (p. 106).

« Les Sociétés nationales doivent commencer à accepter plus complètement leurs devoirs et leurs responsabilités de membres de la Ligue » (p. 108).

² D. D. Tansley, *Rapport final*, p. 65.

par les Sociétés de la Croix-Rouge, notamment dans les domaines de la santé et du bien-être social, peuvent certes compléter ce rôle fondamental et le renforcer indirectement, mais ne doivent pas le compromettre. Dans la mesure où les forces et les ressources sont limitées, il convient de les affecter en priorité à l'accomplissement des tâches qui découlent du rôle fondamental.

S'attaquer aux tâches majeures qui se posent et qui demandent à être accomplies un peu partout est certes un préalable important au développement systématique et au renforcement de l'unité de la Croix-Rouge. Mais il ne faut pas oublier que la diversité des activités entreprises par les Sociétés nationales est liée à celle des conditions et des besoins qui caractérisent chacun des pays : les calamités sont fréquentes dans tel pays et rares dans tel autre, et il y a des pays où les secours d'urgence sont le fait de services de l'Etat ou de tierces organisations. On a dit aussi que le rôle fondamental, tel que le voit M. Tansley ne donne pas son importance à l'action que les Sociétés nationales sont nombreuses à déployer dans le vaste domaine de la santé et du bien-être social.

Un point très important pour la Croix-Rouge est celui des relations qu'entretiennent les Sociétés nationales avec l'Etat et ses autorités et qui sont dominées par la double nécessité de collaboration et d'intégration, d'une part, et par le souci d'indépendance, d'autre part. Qu'une Société ne puisse pas prétendre à une indépendance pleine et absolue vis-à-vis de l'Etat est une conséquence de son statut même, car elle joue un rôle d'« auxiliaire des pouvoirs publics » et c'est à ce titre qu'elle est reconnue par le gouvernement de son pays. Mais le quatrième principe de la Croix-Rouge, que résume le concept d'« indépendance », postule qu'une Société nationale doit garder un degré d'autonomie qui lui permette d'« agir en toute circonstance conformément aux principes de la Croix-Rouge ». En d'autres termes, une Société de la Croix-Rouge devrait jouir d'un degré de liberté de décision et d'action qui lui permette de défendre les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'universalité. Une Croix-Rouge nationale devrait avoir le droit et la possibilité pratique de se faire l'avocat de l'humanité à l'égard de son gouvernement (en faveur de prisonniers de guerre ou de détenus politiques, par exemple) et de refuser d'entreprendre une opération que le gouvernement voudrait lui confier et qui lui paraîtrait incompatible avec l'impératif d'impartialité. Une Société de la Croix-Rouge devrait avoir en outre la liberté de renoncer, dans les conférences internationales,

à des initiatives ou prises de position à caractère politique même si elles répondent à la politique de son pays et aux vœux de son gouvernement ¹.

Pour celui qui connaît la réalité, il ne fait pas de doute que le principe de l'indépendance (relative) et de l'autonomie des Sociétés nationales n'a souvent connu qu'une réalisation insuffisante ². Il y a des Sociétés qui sont trop fortement contrôlées, voire dominées par les autorités de leur pays. D'autres sont à ce point intégrées dans les structures politico-sociales de leur pays qu'elles subissent forcément une orientation politique et idéologique. L'indépendance d'une Société nationale peut être compromise d'autre part par son alliance trop exclusive avec une certaine couche de la population ou avec certains bailleurs de fonds ou personnalités qui la soutiennent.

Le quatrième principe de la Croix-Rouge (avec son affirmation péremptoire: « La Croix-Rouge est indépendante ») et son application dans la pratique mériteraient un examen plus approfondi, peut-être dans le cadre des commentaires par lesquels l'Institut Henry-Dunant se propose d'explicitier les principes de la Croix-Rouge ³.

La Croix-Rouge comme facteur de paix

Depuis longtemps les Conférences internationales de la Croix-Rouge et le Conseil des Gouverneurs de la Ligue adoptent des résolutions qui présentent la Croix-Rouge comme facteur de paix et soulignent la nécessité d'une action délibérée en faveur de la paix. En effet, le premier principe de la Croix-Rouge, celui de l'« humanité », ne se limite pas à charger la Croix-Rouge de « prévenir et d'atténuer partout et en tout temps la souffrance humaine », mais lui assigne la mission de favoriser « la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples ».

Ces derniers temps, on a vu redoubler de vigueur les voix qui demandent à la Croix-Rouge d'engager une action plus vaste, plus

¹ Cf. Walter Bargatzky, L'unité de la Croix-Rouge dans le monde, dans: *Revue internationale de la Croix-Rouge*, octobre 1974, p. 571 ss. Bargatzky écrit: « C'est toujours à l'honneur d'une Société de Croix-Rouge de voter différemment des représentants de son Gouvernement lorsqu'elle estime que son devoir humanitaire est en cause » (p. 580).

² Cf. également D. D. Tansley, *Rapport final*, p. 98 ss. ainsi que *La Croix-Rouge au niveau national: Un profil*, p. 64 s.

³ Une présentation magistrale des principes de la Croix-Rouge, mais antérieure à la version révisée des principes de 1961/1965, est celle de Jean Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, Genève 1955.

directe et plus résolue en faveur de la paix, voire une sorte de stratégie globale visant à la condamnation du recours à la force pour le règlement des conflits¹. C'est ainsi qu'en 1975, à l'invitation de la Croix-Rouge yougoslave et en exécution d'une résolution adoptée en 1973 par le Conseil des Gouverneurs, eut lieu à Belgrade la première « Conférence mondiale de la Croix-Rouge sur la paix » qui élaborait un « programme d'action de la Croix-Rouge comme facteur de paix », promis à une prochaine mise en œuvre après sa mise en forme définitive.

L'idée selon laquelle la Croix-Rouge doit non seulement atténuer mais prévenir les souffrances, qu'il ne suffit pas d'opposer des barrières légales au recours à la force et d'assister les victimes mais qu'il faut condamner et combattre le recours à la force, cette idée n'est guère contestée. La question est de savoir par quelles voies et avec quels moyens la Croix-Rouge doit travailler et œuvrer pour la paix. Elle a certes le droit et la possibilité pratique de favoriser la « compréhension mutuelle, l'amitié et la coopération entre tous les peuples » ; c'est ce qu'elle fait en accomplissant sa tâche humanitaire en temps de paix et de guerre selon les principes d'humanité et d'impartialité. Plus délicate est la question de savoir si cette action indirecte pourrait être complétée par une action directe pour la paix, sous forme, par exemple, de démarches à entreprendre auprès des parties au conflit dans le but d'empêcher qu'éclate un conflit armé, d'obtenir un cessez-le-feu ou une cessation des hostilités. Certaines des résolutions adoptées par les Conférences de la Croix-Rouge vont dans cette direction², de même que le « programme d'action » de

¹ Walter Bargatzky, président de la Croix-Rouge allemande dans la République fédérale d'Allemagne, a déclaré en 1968 : « Nous qui formons la Croix-Rouge, et surtout les jeunes qui pensent s'y destiner un jour, nous n'avons pas que le désir de voir les serviteurs admirables de la Croix-Rouge se dévouer sur les champs de bataille ; dominant le fracas des armes, nous voulons entendre l'appel insistant et au besoin accusateur de la Croix-Rouge pour la paix. » « Soutenons la Croix-Rouge internationale dans sa mission historique qui ne pourra être, comme à Solférino, que celle d'un prédicateur tenace, gênant, peut-être attaqué, mais toujours imperturbable de paix. » (Dans : *Humanität und Neutralität*, Bonn, 1968, p. 12.)

J. Freymond écrit dans son livre déjà cité : « Une des conclusions à tirer des débats de la Conférence diplomatique c'est qu'il n'est plus possible d'humaniser la guerre et que par conséquent le CICR n'a pas d'autre choix que d'élaborer une stratégie humanitaire globale, à travers et par delà les organisations de la Croix-Rouge, en mobilisant l'opinion mondiale dans une lutte de longue durée contre le recours à la force aussi bien dans la solution de problèmes internes que dans les relations entre Etats. La base de cette stratégie est fournie par les Conventions de Genève et par la Charte internationale des droits de l'Homme » (p. 141).

² Cf. notamment la Résolution X de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à Vienne (1965) et la Résolution XXI de la Conférence de la Croix-Rouge internationale à Istanbul (1969) ; *Manuel*, p. 395 et 402.

Belgrade. Or ce dernier envisage une nouvelle extension de l'action directe de la Croix-Rouge pour la paix en postulant une coopération avec les Nations Unies, non plus pour régler des problèmes humanitaires mais pour élaborer des documents visant à condamner l'agression, la discrimination raciale, la politique d'apartheid et la détention pour des motifs politiques.

Pour ma part, je considère que toute action en faveur de la paix que la Croix-Rouge pourrait envisager au-delà du domaine humanitaire se heurterait au principe de neutralité, de rigueur dans toutes ses activités. Ce principe veut que les institutions de la Croix-Rouge « s'abstiennent en tout temps de participer aux hostilités ou d'intervenir dans les controverses d'ordre politique, racial, religieux ou philosophique ». Cette attitude de non-ingérence se justifie par la nécessité de conserver la confiance générale, indispensable à l'accomplissement des tâches humanitaires. On peut la justifier également en arguant du souci de sauvegarder l'unité et l'universalité, car toute immixtion de la Croix-Rouge dans des « controverses d'ordre politique, racial, religieux ou philosophique » comporterait le risque de scission en blocs, et partant d'éclatement de la communauté mondiale de la Croix-Rouge.

Le travail pour la paix est indispensable et il faut l'entreprendre résolument, mais il a des limites que la Croix-Rouge se doit de respecter sous peine de renier ou de manquer à sa mission humanitaire ¹.

La Croix-Rouge comme mouvement mondial

Parmi les éléments qui font la force de la Croix-Rouge, il faut mentionner d'abord la nature singulière des relations qu'elle entretient avec les Etats et la collaboration qu'elle poursuit avec eux, en s'appuyant à la

¹ D. D. Tansley écrit dans son *Rapport final*: « Il se manifeste un soutien numériquement faible en termes du nombre de constituants de la Croix-Rouge (à ne pas confondre avec l'intensité du soutien de certaines Sociétés nationales), en faveur d'une action directe pour la paix qui impliquerait spécifiquement la critique de certains groupes désignés comme agressifs ou responsables des causes de guerre. Dans la Croix-Rouge, l'opinion est largement répandue qu'une telle action est incompatible avec le concept d'un mouvement « apolitique » et « neutre » et apte à assurer protection humanitaire et assistance sur une base universelle » (p. 41).

« La sagesse serait pour la Croix-Rouge de ne pas considérer « l'œuvre de paix » comme une fonction séparée parallèle ou de nature identique à la protection, l'assistance ou la santé et le bien-être. Cela ne veut pas dire que la paix devrait cesser d'être une préoccupation de la Croix-Rouge. En vérité, elle doit l'être, mais les formes que cette préoccupation pourrait revêtir appellent un sérieux examen au sein du mouvement » (p. 43).

fois sur le droit international et le droit national. Viennent ensuite les structures bien agencées de la Croix-Rouge internationale et la diversité de ses instruments qui lui permettent d'assumer tout l'éventail des tâches humanitaires selon les besoins d'une situation donnée. Enfin et surtout, la Croix-Rouge tire l'essentiel de sa force du dévouement des hommes, prêts à servir son idéal en actes et non en paroles. Ces hommes — donneurs de sang, samaritains, infirmières, travailleurs sociaux, médecins — sont nombreux dans les rangs des Sociétés nationales; voués aux mêmes idéaux et travaillant dans un même esprit, ils parlent le même langage qui les unit malgré leur diversité en cette communauté mondiale que constitue la famille de la Croix-Rouge ¹.

Comme cette communauté — qui englobe les collaborateurs des institutions de Genève — ne cesse de croître, comme elle est restée vigilante et alerte et sans relâche assume des tâches nouvelles dans la lutte contre la souffrance humaine, elle mérite le nom de mouvement, voire de « mouvement mondial ». Si l'on parle souvent aujourd'hui du « mouvement mondial de la Croix-Rouge », il faut voir là le signe que notre œuvre est plus qu'un phénomène de droit, et davantage qu'une organisation. Elle est fondée essentiellement sur l'homme, sur sa pensée et ses élans intérieurs, lesquels déterminent des élans extérieurs qui débouchent sur l'action.

Celui pour qui la Croix-Rouge internationale est une communauté ou un mouvement mondial, animé dans tous les pays du globe par des hommes prêts à agir d'une manière désintéressée, n'a pas à craindre pour l'avenir de la Croix-Rouge, quels que soient les vicissitudes et les aléas des temps actuels.

Hans HAUG

Président de la Croix-Rouge suisse

¹ D. D. Tansley écrit dans son *Rapport final*: « Le mouvement jouit de l'estime d'hommes et de femmes appartenant pratiquement à toutes les convictions politiques, idéologiques et religieuses » (p. 47). « On dira que le ciment qui maintient la cohérence des éléments si divers de la Croix-Rouge semble bien être la similitude dans la nature des individus, venant de tant de pays et de cultures différents, qu'elle a attirés » (p. 49).