

*LE CICR, LA LIGUE ET LE RAPPORT SUR LA
RÉÉVALUATION DU RÔLE DE LA
CROIX-ROUGE (III)*

Protection et assistance en cas de conflits armés

Exposé du CICR

Introduction

Les notions de protection et d'assistance sont fondamentales pour la Croix-Rouge et c'est à juste titre que le Rapport Tansley leur a consacré près des deux tiers de ses pages.

Il semble également juste que ces deux questions soient traitées simultanément, car elles sont à bien des égards liées, tout particulièrement lors de conflits armés et autres cas semblables. En fait, dans ces situations, les activités d'assistance prennent souvent un caractère de protection, et réciproquement, au point de devenir indissociables. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles la Croix-Rouge internationale, à l'article VI de ses Statuts, a confié au CICR, la responsabilité finale des activités humanitaires du Mouvement en cas de conflits armés.

Cette conception, qui confie les deux fonctions à un seul et même organisme, a sa source et sa justification dans l'expérience; en effet, protéger l'adversaire en captivité ou sous occupation est une tâche différente de celle d'apporter des secours aux populations affectées du pays en cause. Certes, il n'est pas question pour un organisme humanitaire de refuser de distribuer des secours s'il n'obtient pas la possibilité de protéger les victimes; cependant, en cas de conflit, la collaboration des autorités sera variable, tant en matière d'assistance que de protection; dans ces conditions, l'unité de l'action humanitaire exigeait qu'un seul organisme ait une vue d'ensemble et la responsabilité finale de cette action.

Ainsi, de l'avis du CICR, assistance et protection sont fondamentalement indissociables dans les situations conflictuelles, même si, pour la clarté de l'exposé, on peut envisager de les étudier successivement, ce que nous faisons ci-dessous.

1. Protection

Définition

Le Rapport Tansley ne définit pas ce qu'il faut entendre par « protection », mais il en ressort clairement qu'il vise l'action qui s'exerce au bénéfice des victimes de conflits armés ou de troubles intérieurs, se trouvant au pouvoir d'une autorité adverse ou d'une autorité qui ne leur assure pas des garanties adéquates. Il s'agit par conséquent de l'action de protéger, liée au rôle d'intermédiaire neutre confié au CICR par les Conventions de Genève, les Statuts de la Croix-Rouge internationale et les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge, et que la pratique a maintes fois confirmé dans les situations extra-conventionnelles.

Pas plus que le Rapport Tansley, ni les Conventions de Genève, ni les textes statutaires de la Croix-Rouge internationale ne définissent la « protection », sans doute parce qu'il s'agit d'une notion courante et aisément compréhensible. Cependant, si l'on voulait en donner une définition, on pourrait dire que, dans le champ d'action de la Croix-Rouge, « protéger » signifie préserver les victimes des conflits aux mains d'une autorité adverse, des dangers, des souffrances ou des abus de pouvoir auxquels elles pourraient être exposées, prendre leur défense et leur prêter appui ¹.

La neutralité est un principe fondamental qui lie toutes les composantes de la Croix-Rouge et pas seulement le CICR. Cependant, le caractère d'auxiliaires des pouvoirs publics des Sociétés nationales et la structure multinationale de la Ligue pourraient rendre à chacune la fonction d'intermédiaire neutre plus difficile qu'à un CICR mononational, dont les membres sont désignés par cooptation. Cette notion est confirmée par les Conventions de Genève qui prévoient, à près de quarante reprises,

¹ On pourrait admettre que, dans un sens plus large, la fonction de « protection » consiste aussi à développer, faire connaître, appliquer et respecter le droit international humanitaire.

pour le CICR (expressément nommé ou non) une action d'assistance et de protection, en sa qualité d'organisme humanitaire impartial ¹.

Non plus que la neutralité, l'impartialité n'est pas un apanage du CICR et ce principe oblige également les Sociétés nationales et la Ligue. Les Etats ont cependant choisi de donner au CICR la tâche de protéger et d'assister sans discrimination les victimes des conflits armés.

Participation des Sociétés nationales

Quant à l'exercice de la fonction de protection, le Rapport Tansley présente, sur la participation des Sociétés nationales, une série de suggestions pratiques qui, pour la plupart, paraissent devoir être appuyées.

En effet, le CICR assume la fonction de protection en y associant les Sociétés nationales, chaque fois que les circonstances le permettent. Pour s'acquitter de ses responsabilités, il assure la direction et la coordination de l'action.

Certes, les Sociétés nationales sont généralement occupées à des tâches d'assistance en cas de conflits armés ou de troubles, mais elles peuvent également jouer un rôle utile dans le domaine de la protection. Elles le feront de manière d'autant plus efficace que l'articulation entre leurs propres responsabilités et celles du CICR sera claire et harmonieuse.

La Société nationale d'un pays atteint par un conflit armé ou par une situation analogue peut, de l'avis du CICR, jouer un rôle de plusieurs manières, notamment:

- a) obtenir de son gouvernement qu'il fasse respecter et appliquer les Conventions de Genève de manière complète;
- b) lui montrer l'importance primordiale d'une protection par le CICR;
- c) mettre sur pied une action d'assistance;
- d) procéder occasionnellement à des visites de détenus, en attendant que le CICR le fasse et en étroite liaison avec lui.

La Société nationale d'un pays extérieur au conflit peut:

- a) prendre part à l'action d'assistance, comme nombre d'entre elles le font déjà;

¹ Conv. I : art. 3, 9, 10, 11, 23;

Conv. II : art. 3, 9, 10, 11;

Conv. III: art. 3, 9, 10, 11, 56, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 79, 81, 122, 123, 124, 125, 126, Annexes II et III;

Conv. IV: art. 3, 10, 11, 12, 14, 25, 30, 59, 61, 76, 96, 102, 104, 106, 108, 109, 111, 113, 129, 137, 140, 141, 142, 143, Annexe II.

b) entreprendre des tâches de protection, lorsque le CICR ou toutes les parties au conflit le lui demandent.

Toutes les Sociétés nationales peuvent et doivent concourir à la préparation de la protection, notamment par la diffusion du droit humanitaire; le CICR doit susciter leur intérêt et coordonner leur action dans ce domaine.

Rôle de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge

Quant à la Ligue, il lui appartient désormais clairement de prendre une part active à la protection, au sens large que le Rapport Tansley donne à ce mot. En effet, l'article 5, 1, j des nouveaux statuts de la Ligue déclare qu'elle a pour tâche d'*aider le CICR dans la promotion et le développement du droit international humanitaire et collaborer avec lui dans la diffusion de ce droit et des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge auprès des Sociétés nationales.*

Cet article, qui a été adopté par la quasi-unanimité des membres de la Ligue et qui a reçu le plein accord du CICR, constitue incontestablement un pas nouveau et un progrès dans la collaboration entre les deux institutions.

En outre, l'article 5, 1, i des nouveaux statuts de la Ligue lui donne pour tâche de *porter secours aux victimes des conflits armés dans le cadre des compétences dévolues à la Ligue comme membre de la Croix-Rouge internationale, conformément aux accords conclus avec le CICR.*

Cet article confirme l'article 2 (Action de la Croix-Rouge en cas de conflit) du Chapitre I (Action de secours des Sociétés nationales en faveur de la population civile) de l'Accord entre le CICR et la Ligue du 25 avril 1969, tout en laissant la porte ouverte à d'autres accords semblables à l'avenir. Là encore, il s'agit d'un texte adopté à la quasi-unanimité et souhaité par le CICR.

2. Assistance

En cas de conflit armé :

a) L'Accord CICR-Ligue de 1969 ¹ prévoit que lorsque la population civile affectée par un conflit international se trouve sur le territoire

¹ L'Accord CICR-Ligue dispose, à l'article 2:

Dans les pays où il y a guerre internationale, guerre civile, blocus ou occupation militaire, le CICR, en raison des fonctions d'intermédiaire neutre qui lui sont dévolues

national, et en particulier lorsqu'il y a des personnes déplacées, le CICR assume au nom de l'ensemble de la Croix-Rouge la direction générale de l'action internationale. Comme nous l'avons vu plus haut, cela est nécessaire en raison des relations étroites entre protection et assistance en cas de conflit et pour atteindre certaines catégories de victimes qui resteraient autrement sans secours. Il en va de même lorsque l'action doit être entreprise en faveur de civils victimes d'un conflit interne, car il faut éviter, dans les deux cas, que certaines catégories de la population soient préteritées.

Cela dit, la Ligue conserve bien évidemment toutes ses relations avec les Sociétés nationales des pays où il y a conflit. Parfois même, elle les accroîtra dans le cadre des dispositions prévues aux articles 4 et 5 de l'Accord de 1969.

b) Dans l'intérêt de son action de protection dans les pays en guerre, le CICR estime qu'il peut être amené à assurer la direction de l'ensemble des opérations, y compris pour ce qui concerne les civils réfugiés dans un pays tiers, parfois même lorsque l'intervention d'un intermédiaire neutre n'est théoriquement pas ou plus nécessaire à leur sujet. En effet, la perméabilité des frontières, l'influence des pays voisins sont parfois telles qu'une approche globale de la situation par une seule institution reste indispensable à l'unité de l'action Croix-Rouge.

c) Dans les situations où le CICR doit, dans l'intérêt des victimes, exercer la direction des opérations d'assistance, il agira en étroite liaison avec les Sociétés nationales des pays en cause. Il fera en outre appel au concours d'autres Sociétés nationales, ainsi qu'à celui de la Ligue, selon les circonstances et conformément à l'Accord entre le CICR et la Ligue du 25 avril 1969.

En cas de situation mixte, conflit armé et catastrophe naturelle :

L'action en faveur des victimes de catastrophes naturelles est de la compétence de la Ligue et des Sociétés nationales. Dans les cas exception-

par les Conventions de Genève et les Statuts de la Croix-Rouge internationale, assumera la direction générale de l'action internationale de la Croix-Rouge.

Si, dans ces pays, par suite de circonstances particulières ou en cas de catastrophe naturelle, la Ligue est appelée, sur la demande d'une Société nationale, à lui fournir une aide en faveur de la population civile de son pays, les modalités de l'intervention de la Ligue et de sa collaboration avec le CICR et les Sociétés nationales intéressées seront définies de cas en cas, conformément aux articles 4 et 5 du présent Accord.

Lorsque l'intervention d'un intermédiaire neutre n'est pas ou n'est plus nécessaire, le CICR s'entendra avec la Ligue en vue de l'associer à l'action de secours ou même de lui en transférer l'entière responsabilité.

nels où une catastrophe naturelle coïnciderait avec des conflits armés ou des troubles politiques ou sociaux, il pourrait être nécessaire que le CICR, en consultation avec la Ligue, prenne l'initiative d'intervenir en sa qualité d'intermédiaire neutre, afin d'obtenir que les gouvernements acceptent que l'ensemble des populations affectées soit secouru.

Eléments communs :

Dans la mesure où il s'agit des éléments communs aux situations de conflits armés et de catastrophes naturelles, le CICR est favorable à une planification et une standardisation plus approfondie en vue des opérations de secours. Il est disposé à examiner dans cette perspective la création d'un groupe conjoint d'étude. Cette question sera développée au chapitre des relations du CICR avec la Ligue.

Protection et assistance dans les situations non couvertes par le droit international humanitaire

Exposé du CICR

1. Protection dans les situations extra-conventionnelles

A l'origine et jusqu'en 1949, le droit de Genève ne protégeait que les victimes des guerres entre Etats. L'article 3 commun aux quatre Conventions de 1949 s'applique à tous les conflits armés non internationaux; le Protocole additionnel II à ces Conventions vaut pour les conflits armés non internationaux, au cours desquels se déroulent des hostilités d'une certaine intensité; il ne couvre pas les *situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés (Protocole II, art. 1, par. 2)*.

Ces troubles et tensions internes sont précisément les situations dans lesquelles, selon le Rapport Tansley, le CICR doit exercer une protection qu'il qualifie de *ad hoc* pour la distinguer de la protection *fondée sur le droit* (p. 73).