

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).

Ce faisant, le Rapport utilise un vocable nouveau et intéressant pour reprendre la distinction entre les situations usuellement qualifiées de « conventionnelles » et « extra-conventionnelles ». Quel que soit le langage choisi, il s'agit en effet de tentatives de protection auxquelles manque l'autorité spécifique du droit international (p. 75) ou plutôt du droit des conflits armés.

Quels sont ces « troubles et tensions internes » qui justifient la protection *ad hoc* du CICR au-delà du champ d'application des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels ?

Le CICR, pour sa part, a cherché à en donner des définitions. Les deux notions furent présentées notamment à un groupe d'experts en 1970; sur la base de leurs remarques, le CICR donna à la Première Conférence d'experts gouvernementaux (1971) la description suivante des **troubles intérieurs**: *Il s'agit de situations où, sans qu'il y ait à proprement parler de conflit armé non international, il existe cependant, sur le plan interne, un affrontement qui présente un certain caractère de gravité ou de durée et comporte des actes de violence. Ces derniers peuvent revêtir des formes variables, allant de la génération spontanée d'actes de révoltes à la lutte entre des groupes plus ou moins organisés et les autorités au pouvoir. Dans ces situations, qui ne dégénèrent pas nécessairement en lutte ouverte, les autorités au pouvoir font appel à de vastes forces de police, voire aux forces armées, pour rétablir l'ordre intérieur. Le nombre élevé des victimes a rendu nécessaire l'application d'un minimum de règles humanitaires (Conférence d'experts gouvernementaux, Documentation présentée par le CICR, vol. V, Protection des victimes des conflits armés non internationaux, p. 78).*

Quant aux *tensions internes*, on peut dire <sup>1</sup> qu'il s'agit notamment de:

- a) situations de tension grave (politique, religieuse, raciale, sociale, économique, etc.);
- b) séquelles d'un conflit armé ou de troubles intérieurs.

Ces situations présentent l'une ou l'autre de ces caractéristiques, sinon toutes à la fois:

1. des arrestations massives;
2. un nombre élevé de détenus « politiques »;
3. existence probable de mauvais traitement ou de conditions inhumaines de détention;

---

<sup>1</sup> Ce libellé est légèrement différent de celui présenté à Bucarest.

4. suspension des garanties judiciaires fondamentales, en raison soit de la promulgation d'un état d'exception soit d'une situation de fait;
5. des allégations de disparition.

En bref, comme l'ont dit certains experts, il y a *troubles intérieurs* lorsque, sans qu'il y ait conflit armé, l'Etat utilise la force armée pour maintenir l'ordre; il y a *tension interne* lorsque, sans qu'il y ait troubles intérieurs, l'emploi de la force est une mesure préventive pour maintenir le respect de la loi et de l'ordre.

C'est dans ce type de situations qu'effectivement le CICR tend à exercer une activité de « protection *ad hoc* ». Cette activité, il l'exerce en vertu de son droit d'initiative humanitaire universellement reconnu, de plusieurs résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge et sur la base de l'article VI, par. 5, des Statuts de la Croix-Rouge internationale, qui déclarent du CICR qu'il est une *Institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de guerre, de guerre civile ou de troubles intérieurs...* et qu'il *s'efforce en tout temps d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits conflits et de leurs suites directes.*

Contrairement aux situations « conventionnelles » de conflits internationaux, l'Etat auquel le CICR offre ses services dans de telles circonstances n'a pas l'obligation formelle de les accepter. C'est donc à bien plaisir et dans le cadre d'une relation de confiance que le CICR sera autorisé à agir. Parfois d'ailleurs, c'est à l'invitation même du gouvernement intéressé que le CICR entreprendra une action dans un pays.

## 2. Personnes incarcérées à l'occasion de troubles et tensions internes

Les troubles et tensions internes ont une caractéristique générale: l'incarcération de certaines catégories de personnes par les autorités. Ces individus ont tous ceci de commun que leurs actes, leurs paroles ou leurs écrits sont considérés par les autorités comme constituant une opposition telle au système politique existant, que celle-ci doit être sanctionnée par la privation de leur liberté. La nature juridique ou matérielle de cette sanction varie: elle peut avoir un but punitif, préventif, de rééducation ou de réintégration; elle peut être issue d'une condamnation prononcée dans le cadre des lois normales en vigueur ou en vertu d'une législation ou d'une juridiction d'exception; elle peut être le fait d'une mesure administrative d'une durée limitée ou non.

S'il ne se prononce pas sur les motifs de la détention de ces personnes, le CICR se préoccupe cependant des *conditions* de leur incarcération.

En effet, l'expérience a montré que, même lorsque le gouvernement d'un pays souhaite voir ces prisonniers humainement traités, la réalité quotidienne de leur vie carcérale pourrait et devrait, dans de nombreux cas, être améliorée: traités souvent en « ennemis » par les officiels en contact direct avec eux, ces personnes n'ont pas toujours la possibilité concrète de faire parvenir leurs doléances aux autorités nationales, qui seraient à la fois capables et désireuses de leur garantir un traitement digne et humain. Ainsi, non seulement pendant la période d'interrogatoire mais même après cette période — alors que la seule sécurité désormais en cause est celle du lieu de détention —, les délégués du CICR ont pu constater combien le sort de ces personnes laissait souvent à désirer.

L'expérience du CICR est riche et longue dans ce domaine, puisque sa première visite à de tels détenus fut effectuée dans la République des Conseils de Hongrie le 28 avril 1919. Dans l'entre-deux-guerres, des visites semblables eurent lieu en Irlande (1923), Pologne (1924), au Monténégro (1924), en Italie (1931), Autriche (1934), Allemagne (1935 et 1938) et Lituanie (1937).

Cependant, de telles visites étaient occasionnelles et ne constituaient que l'amorce d'une coutume. Ce n'est en réalité qu'après la deuxième guerre mondiale et particulièrement dans le cadre du processus de décolonisation que le CICR augmenta le nombre et le rythme de ses visites à des personnes incarcérées dans leur propre pays. Exceptionnellement, ces visites eurent lieu hors de tout contexte de troubles ou de tensions internes, plutôt à titre d'assistance technique au service pénitentiaire d'un pays en voie de développement.

Que ce soit sous l'angle de l'assistance technique ou sous celui, beaucoup plus fréquent, de la protection des victimes de troubles et tensions internes, le CICR a, depuis la deuxième guerre mondiale, visité quelque 300 000 détenus dans 72 pays sur quatre continents, hors de toute situation relevant des Conventions de Genève.

Dans une vingtaine de ces pays, il a procédé à cinq visites ou moins, soit qu'il n'ait pas été autorisé à en effectuer plus, soit que cela ne se soit pas avéré nécessaire. Dans la majorité d'entre eux, il a effectué de cinq à cinquante visites, et parfois plus de cent.

Au total, plus de 2 000 visites eurent ainsi lieu et, pour la plupart, dans des conditions conformes aux pratiques du CICR en la matière et comprenant notamment la possibilité pour ses délégués de s'entretenir sans témoin avec les détenus de leur choix.

Certes, des gouvernements ont refusé les offres de services du CICR, ou encore ne les ont envisagées qu'à des conditions que le CICR n'a pas estimé pouvoir accepter. En outre, le CICR a parfois lui-même renoncé

à offrir ses services, des sondages préliminaires ou des conditions objectives ayant clairement établi que ses offres seraient refusées ou préjudiciables aux détenus eux-mêmes. Enfin, le nombre croissant de situations de troubles et de tensions internes a obligé le CICR à avoir dans ce domaine une activité correspondant à ses moyens, qui sont limités.

Nonobstant une certaine inégalité à ce bilan, le CICR, depuis la XXII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Téhéran 1973), a visité des personnes détenues à l'occasion de troubles ou de tensions internes, voire — exceptionnellement — à titre d'assistance technique, dans les pays et territoires suivants:

- AFRIQUE:** Afrique du Sud, Angola (Port.), Burundi, Cameroun, Congo (Brazzaville), Ethiopie, Gambie, Libéria, Mauritanie, Mozambique (Port.), Ouganda, Rhodésie/Zimbabwe, Rwanda, Territoires français des Afars et des Issas, Togo, Zambie.
- ASIE:** Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande.
- EUROPE:** Espagne, Irlande du Nord, Portugal.
- MOYEN-ORIENT:** République arabe du Yémen.
- AMÉRIQUE LATINE:** Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, République Dominicaine, El Salvador, Equateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela.

### **3. Méthode de visite adoptée par le CICR**

Concrètement, il s'agit de visites périodiques et approfondies par des délégués professionnels du CICR, tous suisses, à des lieux de détention et des personnes détenues, suivies de discussions à tous les niveaux avec les responsables de la détention et conclues par des rapports confidentiels envoyés à la seule autorité détentrice. Ces rapports, qui décrivent de façon objective et détaillée les conditions de détention et contiennent des suggestions concrètes pour les améliorer s'il y a lieu, ne sont pas destinés à la publication. Le CICR, pour sa part, se borne à publier les lieux et dates de ces visites, ainsi que le nombre de personnes vues et le fait que

ses délégués ont pu s'entretenir sans témoin avec les prisonniers. Jamais il ne commente publiquement les conditions matérielles ou psychologiques constatées. Jamais il ne se prononce — publiquement ou non — sur les motifs de la détention. De cas en cas, le CICR fournit une assistance matérielle aux détenus, si le besoin s'en fait sentir et si les Autorités le désirent.

Pour effectuer un travail de protection efficace, les délégués du CICR demandent à visiter tous les détenus en raison des événements, à s'entretenir librement et sans témoin avec les prisonniers de leur choix et à revenir sur les lieux de détention selon les besoins.

Au cours de ces visites, dans leurs critères d'appréciation, les délégués tiennent dûment compte des conditions et habitudes locales. Cette procédure amène en général des résultats très positifs et les gouvernements qui ont ainsi choisi d'utiliser les services du CICR lui en ont su gré.

De plus, aucun Etat ne s'est plaint auprès du CICR que sa sécurité ait été compromise par de telles visites ou que le statut juridique des personnes visitées en ait été affecté. Ce fait mérite d'autant plus d'être signalé, puisque, on l'a vu, c'est en 1919 que le CICR assista pour la première fois des prisonniers dans des circonstances autres que celle de conflit international ou de guerre civile.

C'est un domaine, conclut le Rapport Tansley, où *le CICR devrait chercher à s'assurer le soutien du reste du Mouvement sous la forme de compréhension, de stimulation, d'initiatives coordonnées de la part des autorités officielles, et, lorsque cela est nécessaire, de coopération dans l'action et protection par le moyen de l'assistance. Ce que fait dans ce domaine un petit nombre de Sociétés nationales pourrait servir au Mouvement de modèle pour ce qui peut être fait (p. 76).*

Pour sa part, le CICR sera toujours disposé à accepter une telle assistance.