

Le CICR et les questions humanitaires internationales ¹

par Alexandre Hay

Je suis heureux d'avoir l'occasion de m'exprimer devant une telle assemblée d'éminentes personnalités, préoccupées par les questions humanitaires qui se posent de plus en plus gravement à notre époque.

Le Comité international de la Croix-Rouge (le CICR) est, depuis cent vingt ans, au service de l'humanité déchirée par les conflits.

En 1864, une année après la fondation du CICR, la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, premier accord multilatéral du droit humanitaire, consacra la base juridique de son action et la reconnaissance du mouvement de la Croix-Rouge par les Etats.

Des dix articles de 1864 aux quelque six cents d'aujourd'hui, le droit humanitaire et l'action du CICR ont progressé, s'appuyant l'un l'autre.

La Convention de 1864 ne protégeait que les militaires blessés et malades dans les armées en campagne; après la bataille navale de Tsushima, elle fut adaptée, en 1907, à la guerre maritime.

Après la première guerre mondiale au cours de laquelle le CICR assista et protégea des centaines de milliers de prisonniers de guerre, une nouvelle convention étendit formellement la protection du CICR aux prisonniers de guerre.

Les tragiques expériences de la guerre civile d'Espagne et de la seconde guerre mondiale amenèrent en 1949 une refonte des Conventions

¹ Discours du président du CICR devant la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, à New York, le 12 novembre 1983.

de Genève et une double extension de leur champ d'application. Il y eut

1. quatre Conventions, qui constituent encore la base du droit humanitaire en vigueur dans les conflits armés internationaux:
 - la Première Convention protège les militaires blessés et malades;
 - la Deuxième protège les militaires naufragés;
 - la Troisième concerne les prisonniers de guerre;
 - la Quatrième, nouvelle, concerne les civils;et il y eut
2. un article 3 commun à ces quatre Conventions, en soi une Convention en miniature, protégeant les victimes des conflits armés non internationaux.

La guerre d'Algérie, la guerre du Viet Nam, et toutes les luttes armées pour la décolonisation ont montré à la fois l'utilité et aussi les limites de ces quatre Conventions de 1949. Se fondant sur les réalisations et également les obstacles rencontrés dans son action en faveur des victimes et s'appuyant sur les précieux avis de spécialistes, le CICR réunit deux Conférences d'experts gouvernementaux pour examiner ses projets de mise à jour du droit humanitaire, en 1971 et 1972.

En 1977, une Conférence diplomatique, présidée par le Conseiller fédéral suisse Graber, qui est également membre de la Commission indépendante, adopta deux Protocoles additionnels aux Conventions de 1949: le Protocole I protégeant les victimes de conflits armés internationaux, le Protocole II pour les victimes des conflits armés non internationaux. Ces deux Protocoles introduisent des innovations fondamentales dans le droit humanitaire contemporain: protection de la population civile contre les effets des hostilités, inclusion des guerres de libération nationale dans les conflits internationaux, extension de la protection aux combattants de guérilla.

* * *

Emmanuel Mounier disait que « Le droit est un essai toujours précaire pour rationaliser la force et l'incliner vers le domaine de l'amour ». Il ajoutait: « Mais il est aussi un combat. »

Ce combat, le CICR le mène avant tout sur le terrain, au cœur des conflits, aux côtés des victimes. Aujourd'hui, le CICR maintient une trentaine de délégations dans le monde, comprenant 400 délégués, qui sont actifs dans quelque 70 pays, avec un budget annuel ordinaire et extraordinaire de l'ordre de cent millions de dollars (un tiers pour le budget ordinaire et deux tiers pour les actions à financement spécial),

d'abord pour protéger, mais aussi pour assister un nombre croissant de victimes des conflits armés, troubles intérieurs et tensions internes.

Les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole I de 1977 prévoient les mécanismes suivants pour garantir les droits des victimes des conflits armés:

- la responsabilité première des Etats Parties;
- l'institution de la Puissance protectrice;
- le rôle du CICR en matière d'assistance et de protection et, dans le domaine de l'assistance, du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- le rôle des Nations Unies;
- l'établissement d'une Commission internationale d'établissement des faits;
- les mécanismes d'enquête (en vertu de l'article 52 de la I^{re}, 53 de la II^e, 132 de la III^e, 149 de la IV^e Convention).

En vertu de l'article premier commun des Conventions de 1949 et du Protocole I, « les Hautes Parties contractantes s'engagent à les respecter et à faire respecter en toutes circonstances ». Les *Etats Parties* ont ainsi une double responsabilité, celle de prendre les mesures d'application en ce qui les concerne et, aussi, une responsabilité collective de veiller à leur respect par les autres Etats et cela en l'absence d'un mécanisme formel.

La *Puissance protectrice* est un Etat, neutre ou non-partie au conflit, qui, désigné par une partie au conflit et accepté par la partie adverse, est disposé à sauvegarder les intérêts de la partie au conflit qui l'a désigné. Son rôle est essentiellement de veiller au sort des prisonniers de guerre et des internés civils, parallèlement à l'action du CICR dans ce domaine.

Depuis 1949, les seuls conflits où ce mécanisme a joué, au cours desquels la Suisse a rempli le rôle de Puissance protectrice, ont été ceux de Suez en 1956, de Goa en 1961, et surtout la guerre entre l'Inde et le Pakistan en 1971-1972, encore que, dans ce dernier cas, le mandat de la Suisse n'ait pas été compris de la même manière par les deux Parties.

Le rôle du *Comité international de la Croix-Rouge*, en vertu des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977, est, de manière générale, de servir d'intermédiaire neutre entre les parties au conflit en vue d'apporter protection et assistance aux victimes et, plus spécifiquement de:

- visiter et s'entretenir sans témoin avec les prisonniers de guerre (article 126 de la III^e Convention) et les détenus ou internés civils (articles 76 et 143 de la IV^e Convention);
- fournir des secours à la population des territoires occupés (articles 59 et 61 de la IV^e Convention);
- rechercher les personnes disparues et transmettre des messages familiaux aux prisonniers de guerre (article 123 de la III^e Convention) et aux civils (article 140 de la IV^e Convention);
- proposer ses bons offices pour faciliter l'établissement de zones et de localités sanitaires (article 23 de la I^{re} Convention) et de zones et localités de sécurité (article 14 de la IV^e Convention);
- recevoir de la part de personnes protégées des demandes d'aide (article 30 de la IV^e Convention);
- selon les Conventions de Genève, le CICR a également un droit d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer aux parties en conflit de consentir à ce qu'il exerce d'autres fonctions humanitaires dans l'éventualité de conflits armés non internationaux (article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949) et de conflits armés internationaux (article 9 des I^{re}, II^e et III^e Conventions, et article 10 de la IV^e Convention);
- le CICR peut encore, en cas de besoin, être appelé à fonctionner en qualité de substitut de la Puissance protectrice.

Le rôle d'assistance de la *Croix-Rouge en général*, et, en particulier des Sociétés nationales et de leur fédération, la Ligue, est également défini par une clause générale du Protocole I, article 81.

Le rôle des *Nations Unies* est mentionné à l'article 89 du Protocole I: « Dans les cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies. »

L'établissement facultatif d'une *Commission internationale d'établissement des faits* a été introduit, sur proposition de la Suède, à l'article 90 du Protocole I. Cette Commission pourrait être établie quand vingt Hautes Parties contractantes en auraient accepté la compétence.

Dans l'ensemble, on peut donc dire que la communauté internationale a aujourd'hui un droit humanitaire applicable dans les conflits armés mis à jour, avec des mécanismes d'application pour le mettre en œuvre.

* * *

Il faut cependant relever que, parallèlement à l'extension du droit et à la multiplication des mécanismes d'application, se sont aussi multipliés les obstacles à l'application du droit.

La détérioration du climat international a amené une tendance à recourir à la force, tant entre Etats qu'à l'intérieur des Etats, multipliant les conflits et aussi les victimes.

Face aux crises actuelles, les gouvernements sont tentés de raisonner à court terme, de rejeter tout ce qui ne correspond pas à l'intérêt immédiat, et de reléguer l'humanitaire dans l'accessoire, en mettant au premier plan ce qu'ils estiment être leurs impératifs politiques et de sécurité.

Ces refus d'appliquer le droit humanitaire mettent au défi la communauté internationale dans son ensemble (les Etats, le système juridique, les organisations) et pénalisent de manière intolérable les victimes.

J'avais déjà eu l'occasion, devant la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Manille, en 1981, de dire la préoccupation du CICR devant l'accroissement de la violence sans discrimination, la violation répétée des principes humanitaires essentiels, la politisation du droit humanitaire, la course aux armements dans un monde qui souffre de la faim.¹

La Conférence internationale de la Croix-Rouge avait alors adopté deux résolutions (Résolutions IV et VI) rappelant aux parties aux conflits leurs obligations humanitaires. La première résolution déplorait aussi le fait que le CICR se voyait refuser l'accès aux combattants capturés et aux civils détenus dans les conflits armés du Sahara occidental, de l'Ogaden, de l'Afghanistan. Ce n'est pas un hasard si ces trois situations sont des conflits mixtes, internes et internationaux à la fois, dont la qualification juridique a des implications politiques, susceptibles de compromettre l'action humanitaire en faveur des victimes.

Deux ans après Manille, ces refus restent — sauf en ce qui concerne l'Ogaden — toujours d'actualité et la liste n'est pas exhaustive, hélas! Comment ne pas évoquer notre appel aux parties au conflit et à l'ensemble de la communauté internationale au sujet de notre action en Irak et en Iran, en mai de cette année? Et les multiples démarches, publiques ou non, pour, d'une part, obtenir la reconnaissance de l'applicabilité de la IV^e Convention par Israël dans les territoires occupés par lui et, d'autre part, obtenir le respect de cette Convention dans tous les domaines?

En dehors des conflits armés, le CICR, d'entente avec les gouvernements concernés, visite les personnes détenues en raison de troubles

¹ Voir dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier-février 1982, le discours inaugural du président du CICR devant la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge.

ou de tensions internes. Relevons que, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le CICR a ainsi visité plus de 300 000 détenus dans quatre-vingts pays.

Mais, dans de nombreuses situations qui ne sont pas couvertes par les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels, le CICR n'a pas pu avoir accès aux personnes détenues en raison de troubles graves.

Initiateur de la Croix-Rouge, initiateur du droit humanitaire, le CICR, pèlerin des victimes innocentes, n'est jamais au bout de son voyage pour susciter le réflexe humanitaire dans l'action et le droit.

Ces dernières années, le CICR a ainsi vécu une notable extension de ses activités, malgré certains échecs, et a enregistré aussi un besoin accru de soutien de tous ordres, pour faire face aux possibilités d'action et surmonter les obstacles.

En particulier, je viens de le mentionner, dans le conflit entre l'Irak et l'Iran, le CICR a, dès le début des hostilités, rappelé aux deux parties l'applicabilité des Conventions de Genève, établi ou renforcé ses délégations à Bagdad et à Téhéran, et maintenu un dialogue permanent avec toutes les autorités responsables. Devant l'ampleur des difficultés rencontrées, j'ai effectué plusieurs missions, tant à Bagdad qu'à Téhéran, pour rencontrer les dirigeants des deux pays. Ces démarches discrètes n'ayant pas suffi, le CICR a lancé un appel public adressé aux deux parties et à tous les Etats liés par les Conventions de Genève.

* * *

Sur un plan plus général, le CICR a, depuis plusieurs mois, entretenu des contacts avec plusieurs gouvernements et avec des experts privés sur ce problème du contrôle de l'application du droit et le respect des principes humanitaires.

En 1984, le CICR élargira ces contacts et ces consultations d'experts, et les poursuivra en 1985 et 1986. L'objectif devrait être une prise de conscience progressive en vue de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui se réunira, à Genève, en 1986.

Le CICR serait heureux de poursuivre à cet effet les échanges de vues avec la Commission indépendante et avec ses membres qui connaissent le mieux la matière.

Ces démarches devraient avoir pour but de chercher, avec des experts et des personnalités politiques, les moyens de:

- a) renforcer la connaissance et la crédibilité du droit humanitaire, non seulement dans les milieux militaires qui en sont les premiers destinataires, mais aussi et surtout auprès des responsables politiques;

b) rappeler aux parties aux conflits et à l'ensemble des Etats liés par les Conventions de Genève l'existence de mécanismes d'application qui figurent déjà dans les Conventions et les Protocoles (ainsi celui de la Puissance protectrice) et les encourager à les utiliser pour renforcer la mise en œuvre du droit humanitaire.

Même si cette réaffirmation du droit existant — et de ses mécanismes d'application — est urgente et prioritaire, cela ne devrait pas exclure tout nouveau développement.

En effet, plusieurs domaines n'ont pas été touchés lors de la récente refonte du droit humanitaire. Le CICR a commencé à étudier un éventuel développement des règles humanitaires régissant, entre autres, les problèmes suivants: la guerre sur mer, la neutralité, les méthodes et moyens licites de combat, les transports médicaux, etc., pour ne mentionner que quelques situations où une meilleure protection des êtres humains en temps de conflit nous paraît nécessaire. Le CICR, dans les temps prochains, approchera des experts, voire les Etats, pour les consulter dans ces différents domaines.

En outre, la situation de l'individu pris dans l'engrenage de la violence à l'intérieur d'un Etat, violence allant de simples tensions internes à des troubles intérieurs plus graves, est pour le CICR une cause de profonde préoccupation. A cet égard une suggestion a été faite récemment, tendant à élaborer une déclaration des droits fondamentaux et inéluctables, applicables dans les cas de violence collective à l'intérieur d'un Etat, situations qui ne seraient pas déjà couvertes par les instruments du droit humanitaire. Le CICR estime qu'il y a là une idée qui mérite d'être creusée et il prévoit de l'étudier également dans le cadre de consultations d'experts.

* * *

La question essentielle que je voudrais vous poser aujourd'hui est la suivante: comment provoquer cette prise de conscience de l'humanitaire chez les responsables politiques? Comment accroître le réflexe humanitaire dans la politique? Comment montrer qu'il y a, dans toute situation politique, des éléments humanitaires qu'on ne saurait ignorer sans risque?

Nous, qui pratiquons chaque jour l'humanitaire aux côtés des victimes, serions heureux et reconnaissants si vous, qui dominez les affaires politiques, pouviez imaginer des moyens capables de contribuer à créer un état d'esprit favorable pour faire accepter et appliquer le

droit et les principes humanitaires parmi les responsables politiques et participer à sensibiliser le grand public.

Vous pourriez, par votre expérience et votre prestige, avoir accès aux plus hauts responsables, et plaider en faveur:

- a) de la ratification rapide des Protocoles additionnels, complément fondamental du droit humanitaire dans des domaines vitaux comme la protection de la population civile contre les hostilités;
- b) d'une meilleure connaissance des instruments existants du droit humanitaire;
- c) de l'application fidèle de ces instruments en toutes circonstances et d'une pleine coopération avec les organismes humanitaires existants;
- d) d'un meilleur usage des mécanismes prévus dans le droit positif: responsabilité collective des Etats Parties aux Conventions, Puissance protectrice, Commission d'établissement des faits.

Il y aurait aussi, et comment ne pas les mentionner, les questions de médiation entre parties aux conflits, entre Etats ou à l'intérieur d'Etats, ou des problèmes limités mais particulièrement aigus, tels que celui des personnes disparues ou celui des apatrides.

L'idéal serait certes d'arriver à un monde où l'humanitaire irait tellement de soi qu'il n'y aurait plus besoin ni d'institutions ni de droit humanitaires. Mais, de cela, nous sommes encore loin.

* * *

Il y aurait bien d'autres problèmes à énumérer, tant de cas, tragiques ou admirables, à citer. Nous pourrions en parler longuement.

Pour l'instant, je voudrais conclure avec le vœu que tous nous puissions continuer à apporter notre contribution à l'humanité là où nous pouvons être les plus utiles, nous appuyer les uns les autres et ramener un peu de solidarité et de paix dans un monde qui en a grand besoin.

Alexandre Hay
Président du CICR