

La solidarité internationale et la protection des détenus politiques¹

par Jacques Moreillon

Prétendre traiter du thème « Solidarité et protection des détenus politiques » représente incontestablement une gageure. En 1980, le problème des détenus dits « politiques » est l'un des plus controversés qui soit, l'un des plus politisés aussi; chercher à discerner une solidarité réellement universelle à propos d'un tel problème n'est donc pas chose facile.

Des questions se posent au niveau de la définition déjà. En matière de définition des droits de l'homme, on peut constater une unanimité sur les principes au moins et les Etats et les experts invoquent la même Déclaration universelle et les mêmes Pactes. Certes, il y a divergence quant à l'application de ces textes et quant à l'accent qu'il convient de mettre sur la mise en œuvre de tels droits plutôt que de tels autres; mais la base formelle est universelle et l'on peut dire qu'il y a une solidarité réelle quant aux buts qu'il s'agit idéalement d'atteindre dans le domaine des droits de l'homme.

Rien de tout cela pour les détenus politiques. D'abord, il n'y a pas de définition communément admise. Dans le climat d'affrontement idéologique qui caractérise la plupart des troubles et tensions internes, la nature et la gravité de la faute reprochée au détenu politique font l'objet d'appréciations radicalement opposées: dangereux pertur-

¹ Allocution prononcée au congrès « La solidarité internationale et les actions humanitaires » de l'Institut international de droit humanitaire, San Remo, 10-13 septembre 1980.

bateurs de l'ordre social pour les uns, héros pour d'autres. L'idéal qui mène un homme en prison peut en mener un autre au pouvoir. Souvent les gouvernements qui incarcèrent des détenus politiques ne reconnaissent pas qu'il s'agit d'une catégorie particulière de détenus ou donnent une définition du détenu politique qui ne s'applique qu'à des situations inconnues dans leur propre pays.

Dans une communauté internationale où, formellement du moins, l'ordre est issu du respect du droit et le droit est issu des Etats, on doit concevoir la répulsion de ceux-ci à l'égard d'individus dont le dénominateur commun est qu'ils contestent le pouvoir étatique dans leur propre pays.

Et pourtant, malgré ces difficultés à première vue insurmontables, le CICR estime qu'une solidarité internationale et universelle est possible en matière de détenus politiques. Pour y parvenir, une règle d'or : faire une nette distinction entre, d'une part, le combat pour la libération du détenu politique et, d'autre part, les préoccupations relatives à ses conditions de détention, pour limiter la «zone de solidarité universelle» à ces dernières.

En effet, on divergera presque toujours sur les motifs fournis pour justifier l'incarcération de certaines catégories de personnes, mais il sera moins difficile de s'entendre sur la façon de les traiter pendant qu'elles sont incarcérées. Chacun s'accordera à reconnaître — en principe au moins — que tout individu, quel qu'il soit et quel que soit le délit dont on l'accuse et l'étiquette qu'on lui donne, a droit à un traitement humain minimal. Il y a là une base théorique universellement acceptable, car rejoignant les droits fondamentaux de l'homme tels qu'ils sont unanimement acceptés.

Il est donc objectivement possible de discerner une solidarité internationale de principe sur la question du *traitement* de tous les détenus, y compris celui des détenus dits politiques.

Evidemment, entre cette position théorique et une action concrète en faveur de ces détenus, il y a un pas important à franchir. Pour ce faire, le CICR s'est fixé certaines règles, qui devraient permettre à son action d'être universellement comprise et acceptée et donc devenir ainsi l'expression de la solidarité internationale dans ce domaine.

La première règle est qu'il doit s'agir d'une *action*. C'est dans le geste de Solferino que la Croix-Rouge et le droit international humanitaire ont trouvé la source de leur universalité et cet élan charitable n'a pas besoin d'être expliqué pour être compris.

Deuxièmement, cette action doit être *humanitaire*. Elle doit viser à empêcher des souffrances dépassant celles qui résultent de la mise hors de combat ou du châtement légal du détenu. Humanitaire, cette action

doit s'exercer hors de toute influence et motivation politiques, en toutes neutralité et impartialité.

Troisièmement, il convient d'*éviter les définitions*. Les étiquettes les plus diverses sont données à ces détenus dits politiques, dont l'élément commun, sous toutes latitudes, est, en fait, que leurs actes, leurs paroles ou leurs écrits sont considérés par les autorités comme constituant une opposition telle au système politique existant que cette opposition doit être sanctionnée par la privation de leur liberté. La nature juridique ou matérielle de cette sanction varie selon les pays et les époques: 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. En outre, contrairement aux criminels de droit commun qui visent des buts limités et personnels, les détenus dits politiques ont en général un objectif beaucoup plus large, qui constitue une menace pour le pouvoir, ou qui est perçu comme tel par l'Etat.

Pour le CICR, il conviendra donc de déterminer, dans chaque pays et en accord avec les autorités, l'appellation à donner à ces personnes, plutôt que de perdre son temps en vaines discussions sur leur qualification de détenus « politiques » ou non. En fait, en général, dans le pays, tant les autorités que le CICR ou les détenus eux-mêmes savent bien de qui il s'agit; les définitions ne sont donc pas nécessaires. De plus, une seule définition générale aurait pour principale conséquence de mener à un débat théorique, probablement stérile et en tout cas à côté de la question humanitaire, qui seule préoccupe le CICR.

Quatrièmement, *on ne se prononcera pas sur les motifs de la détention*. C'est à ce prix-là que l'on peut espérer avoir accès aux détenus et leur être utile. Certains estiment que c'est là un prix exagéré. Pas pour la Croix-Rouge, qui, si elle choisissait de s'attaquer aux causes de certains maux, se condamnerait à ne pouvoir en soigner les effets. Il ne manque d'ailleurs pas d'autres organisations pour condamner le fait de la détention de certaines personnes. Parfois, d'ailleurs, les gouvernements eux-mêmes ne s'en privent pas. Mais il est indispensable qu'au sein de la communauté internationale existe un organisme qui fasse ce que nul autre ne peut faire, quitte à ce que, pour cela, il s'interdise de faire ce que d'autres font. Cette auto-limitation peut paraître regrettable, mais elle est celle de toute la Croix-Rouge et pas du seul CICR: on ne réalise l'unanimité que sur le plus petit dénominateur commun... qui, en l'occurrence, n'est d'ailleurs pas si petit puisqu'il s'agit du grand principe

d'humanité, qui lie les 250 millions d'individus qui font la Croix-Rouge dans le monde. C'est donc avant tout autour de ce principe d'humanité que l'on peut effectivement parler de solidarité en matière de détenus politiques.

Cela dit, et ces règles d'action étant posées, pourquoi donc se pencher sur le cas de détenus dits politiques? Pourquoi vouloir qu'une quelconque solidarité internationale s'exprime à leur endroit? Tout simplement parce que le combat ne prend pas nécessairement fin avec l'arrestation et l'incarcération de ce type de prisonnier. Même privé de liberté, le détenu dit politique demeure bien souvent un opposant, actif ou potentiel. Quant aux Etats, protecteurs naturels des droits de l'individu, ou à leurs agents, ils ne se sentent souvent plus aucune obligation de respect envers un opposant qui leur conteste toute légitimité et récuse leur autorité. Aussi la tentation est-elle grande pour le pouvoir de briser définitivement cette volonté rebelle et cela, s'il le faut, par les moyens les plus brutaux. Particulièrement répandue dans les pays où toute opposition politique, de quelque manière qu'elle s'exprime, est automatiquement assimilée à une subversion, cette tentation de l'arbitraire est infiniment plus forte que celle dont pourraient être victimes des prisonniers de guerre aux mains d'une troupe adverse. En effet, bien qu'agents de deux souverainetés ennemies, les prisonniers de guerre et leurs gardiens se reconnaissent en général naturellement une certaine solidarité, issue de leur condition commune de soldats.

En fait, l'expérience du CICR est que, même lorsque les plus hautes autorités d'un pays souhaitent voir les détenus dits politiques humainement traités — ce qui n'est pas toujours le cas —, il arrive souvent que cette volonté ne soit pas respectée dans la réalité. En outre, ces détenus n'ont pas toujours la possibilité concrète de faire parvenir leur doléances aux autorités compétentes, qui seraient à la fois capables et désireuses de leur assurer un traitement digne et humain. En un mot comme en cent, les détenus dits politiques ont très souvent besoin de protection.

Cette protection, la communauté internationale a confié au CICR le soin de la proposer à l'Etat directement intéressé. En effet, en vertu de l'article VI, paragraphe 5, des Statuts de la Croix-Rouge internationale, le CICR est une « institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de guerre, de guerre civile ou de troubles intérieurs » et qui « s'efforce en tout temps d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits conflits et de leurs suites directes. »

Certes, pas plus dans ces situations que dans les guerres civiles couvertes par l'article 3 des Conventions de Genève ou le Protocole II, les

gouvernements ne sont obligés d'accepter les offres de service du CICR. Mais ce que la communauté des Etats a voulu, c'est que le CICR ait clairement le droit d'offrir ses services en cas de troubles intérieurs et que, ce faisant, il ne puisse se voir accuser d'ingérence dans les affaires internes d'un Etat. En d'autres termes, en cas de troubles intérieurs, un gouvernement peut refuser les offres du CICR, mais ce gouvernement ne peut dire au Comité international qu'il s'occupe de ce qui ne le regarde pas.

On rappellera à cet égard que les Statuts de la Croix-Rouge internationale ont été adoptés à l'unanimité par la Conférence internationale de la Croix-Rouge qui, comme chacun le sait, ne réunit pas seulement les Sociétés nationales, leur fédération — la Ligue, et le CICR, mais encore tous les Etats Parties aux Conventions de Genève; les gouvernements sont donc liés par ces statuts. Or ces statuts prévoient l'activité du CICR en faveur des victimes de troubles intérieurs non seulement dans leur version actuellement en vigueur — qui date de 1952 — mais déjà dans la version originale de 1928. Avant cette date, — en fait, depuis 1921 — les Etats Parties aux Conventions de Genève avaient encouragé le CICR à agir en faveur des victimes de ce que l'on intitulait alors les « troubles sociaux et révolutionnaires », dans des Résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge.

En fait, la Conférence internationale a été encore plus loin dans le mandat qu'elle a confié au CICR, puisque les Statuts de la Croix-Rouge internationale prévoient à l'article VI, paragraphe 6, que le Comité « prend toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants ». Il ne fait pas de doute qu'en adoptant un tel texte, les Etats ont cherché à donner à un organisme qui avait leur pleine confiance un large droit d'initiative humanitaire, qui lui permette d'offrir ses services chaque fois que nécessaire, sans pourtant que ces mêmes Etats s'obligent à accepter ces services.

On cherchait ainsi à concilier les impératifs de l'humanité avec ceux de la souveraineté et de la sécurité interne, ce que fait précisément le CICR lorsqu'il se préoccupe de détenus politiques. En cela, il exprime incontestablement par ses actes la principale — et peut-être la seule — solidarité internationale discernable en la matière.

En d'autres termes, cette solidarité internationale, qui s'exprime au cœur même des conflits armés par les Conventions de Genève, a trouvé une certaine prolongation, par le biais du CICR, dans les situations de troubles et tensions internes.

La notion de « troubles intérieurs » — auxquels les Statuts de la Croix-Rouge internationale font allusion — n'a pas fait l'objet d'une défi-

dition formelle en droit international public. Ce que l'on peut dire en tout cas, c'est qu'ils se situent hors du cadre du droit international humanitaire proprement dit, c'est-à-dire en deçà des situations de conflits armés non internationaux tels que couverts par l'article 3 commun aux Conventions de Genève ou par le Protocole II. La définition généralement admise des troubles intérieurs est celle que le CICR a établie, sur la base des discussions de différentes réunions d'experts, à l'intention de la première Conférence d'experts gouvernementaux réunis en 1971 pour préparer la Conférence diplomatique sur le droit international humanitaire :

« 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 révolte à la lutte entre des groupes plus au 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 ».

Mais il peut y avoir des détenus dits politiques même sans troubles intérieurs. Aussi, fort du droit d'initiative humanitaire qu'il a reçu de la communauté internationale, le CICR a-t-il progressivement étendu ses activités, particulièrement au cours des quinze dernières années, aux victimes de simples tensions internes, dans lesquelles — sans qu'il y ait troubles intérieurs — des individus ont besoin de la protection du CICR dans le domaine humanitaire. Certes, des gouvernements ont parfois refusé les services du Comité international ou alors ont mis à leur accord des conditions que le CICR n'a pas pu 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. D'ailleurs, 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.

Cela dit, il est intéressant de noter qu'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 ait été affecté. Ce fait mérite d'autant plus d'être signalé, que c'est en 1919 que le CICR assista pour la première fois des prisonniers dans des circonstances de troubles

ou de tensions internes et que, depuis, il a visité plus de 300 000 détenus dits politiques dans quelque 75 pays.

Puisque nous traitons de ce thème sous l'angle de la solidarité, il n'est peut-être pas inutile de souligner combien l'aide du CICR aux détenus dits politiques porte sur des domaines dont chacun devrait pouvoir se sentir naturellement solidaire: le logement, la nourriture, les loisirs, l'hygiène, le traitement physique et psychologique sont des préoccupations de tout être humain qu'il devrait être facile d'imaginer, même lorsqu'elles s'appliquent à l'ennemi. Cela dit, on ne saurait ignorer que, de plus en plus, une sorte de racisme idéologique aveugle l'esprit des hommes et les empêche de s'identifier à l'ennemi tombé, même dans des domaines si essentiellement humains. La lutte pour le pouvoir, surtout quand elle se fait au nom d'une doctrine, prend des aspects de guerre totale, dans laquelle semble disparaître jusqu'à cette solidarité élémentaire du genre humain. Comme on a voulu anéantir des êtres parce qu'ils appartenaient à telle ou telle race, ainsi, aujourd'hui, tout paraît parfois permis envers celui qui « pense faux ». Il perd sa qualité d'homme à part entière, il n'est plus un semblable; on ne lui applique plus le précepte « ne fais pas aux autres ce que tu ne voudrais pas qu'on te fasse », car l'aveuglement idéologique empêche que l'on s'identifie à lui.

Tel est, à notre avis, ce qui menace le plus ce petit peu de solidarité internationale encore discernable en matière de détenus politiques, dont le CICR se fait l'agent. Même le plus petit dénominateur commun de la simple condition humaine risque de disparaître, si l'idéologie empêche de voir l'homme dans l'ennemi captif. Aussi est-il indispensable que le CICR soit soutenu par tous non seulement pour continuer son activité humanitaire en faveur des détenus dits politiques mais encore pour la développer partout où c'est humainement nécessaire. Il n'est pas d'expression plus concrète de la solidarité internationale en la matière; en fait, nous l'avons dit, ce n'est peut-être *que* dans le domaine du *traitement* des détenus politiques que l'on peut discerner objectivement une solidarité universelle à leur endroit. Aussi l'action humanitaire du CICR en leur faveur doit-elle être maintenue, renforcée et devenir véritablement générale: quel que soit le nom qu'on leur donne, il y a, dans plus des deux tiers des pays du monde, des hommes et des femmes auxquels le CICR est seul susceptible d'avoir accès, sous réserve de l'accord des Etats mêmes qui détiennent ces personnes. Par la volonté de la communauté internationale, cette action lui est spécifique. Par ailleurs, la nature même, l'origine et les buts du CICR lui interdisent d'ignorer des souffrances qu'il a le pouvoir de soulager. Quel que soit le statut des individus, le

CICR a toujours vu l'homme à travers l'uniforme. Pour lui, le traitement de tout être humain ne doit en rien dépendre de sa condition juridique. C'est bien en ceci qu'il y a solidarité internationale à l'égard des détenus dits politiques, quels que soient les actes qu'ils aient commis ou qu'on leur impute: en tout temps, en tout lieu, les souffrances inutiles doivent être évitées et la dignité de l'homme respectée.

Jacques MOREILLON

*Directeur du département de la Doctrine
et du Droit au CICR*