

DANS LE MONDE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Assistance en faveur des victimes des conflits armés

Du 22 au 24 juin 1988, une conférence internationale s'est tenue à La Haye, Pays-Bas, sur le thème de «L'assistance humanitaire en cas de conflit armé». Elle avait été organisée conjointement par la chaire de la Croix-Rouge du département de droit international humanitaire de l'Université de Leiden et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge de Belgique (Communauté de langue flamande) et des Pays-Bas.

Réunissant quelque 180 participants (parmi lesquels on relevait la présence de Son Altesse Royale la Princesse Margriet des Pays-Bas), la conférence a été ouverte par le ministre néerlandais de la Coopération et du Développement, M. Pieter Bukman. Lors de la séance inaugurale, un discours a été prononcé par le professeur René Jean Dupuy, professeur de droit international au Collège de France, à Paris. Les orateurs qui se sont succédés pendant les trois séances de travail de la conférence représentaient, notamment, le CICR, la Ligue, le HCR, «Médecins sans Frontières», «Médecins du Monde», le CEBEMO (organe de l'Eglise catholique des Pays-Bas qui assure le financement conjoint des programmes de développement), le «Save the Children Fund», Oxfam/Royaume-Uni, ainsi que le monde universitaire.

Le thème officiel laissait entendre que les travaux de la conférence ne porteraient que sur les situations de conflit armé; il n'en a pas été ainsi car d'autres situations de désastres ont été évoquées. Ceci est entièrement conforme à l'évolution historique: si la Croix-Rouge n'était, à ses débuts, qu'une organisation totalement axée sur les victimes de guerre, elle a rapidement étendu son action au temps de paix.

Il est indéniable que le thème choisi pour cette conférence est typiquement un thème de la Croix-Rouge. Evidemment, bien que la Croix-Rouge n'ait jamais été, et n'ait jamais cherché à être en situation de monopole en matière d'aide humanitaire, il y a longtemps qu'elle occupe une position dominante, non seulement du fait de son extension à travers le monde, mais aussi en raison de son haut degré d'organisation. Si, dès ses débuts, elle a disposé de bases juridiques internationa-

les, elle a, d'étape en étape, étendu son action à des domaines non encore couverts par le droit. La codification internationale du droit est souvent intervenue à la suite de ces initiatives courageuses.

L'existence et, peu à peu, le développement d'un ensemble de règles de droit international venant soutenir son action ont été, d'une certaine manière, une véritable bénédiction pour la Croix-Rouge. En même temps, cela a toujours créé des problèmes, les dispositions contenues dans un traité étant susceptibles de donner lieu à des interprétations divergentes (et les autorités concernées se montrant souvent peu enclines — c'est le moins que l'on puisse dire — à accepter l'interprétation la plus favorable d'un point de vue humanitaire). Par ailleurs, l'existence même de certaines dispositions risque de faire apparaître clairement que les traités en vigueur passent d'autres sujets sous silence, ce qui rend plus difficile encore la défense des arguments humanitaires.

En dépit de tout cela, jamais encore la Croix-Rouge ne s'est trouvée réellement menacée, ni dans son existence même, ni dans l'exercice de ses activités: bien au contraire, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (c'est à dire à la fois le CICR, les Sociétés nationales et leur fédération, la Ligue) n'a cessé de recevoir des marques de confiance et de soutien, tant sur le plan moral, en ce qui concerne ses principes, que sur le plan financier.

Récemment, la situation est devenue beaucoup plus difficile et complexe. Du fait de la décolonisation, la communauté internationale s'est trouvée plus composite et moins encline à accepter sans discussion les normes occidentales traditionnelles. De nouvelles idées prennent corps sous forme de principes juridiques fondamentaux, notamment dans le domaine des droits de l'homme où le débat porte actuellement sur les droits de la «troisième génération» (parmi lesquels figure un droit au développement et, peut-être, un droit à l'aide humanitaire).

La décolonisation mérite d'être mentionnée à un autre titre: si le monde occidental est demeuré plus ou moins stable, on ne peut en dire autant de la multitude d'Etats qui ont accédé à l'indépendance. En effet, la violence y est largement répandue: elle revêt bien souvent la forme de conflits armés internes (pour autant que la situation soit reconnue comme étant une situation de conflit armé). Venir en aide aux victimes est, alors, bien plus difficile, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, que lors de conflits plus traditionnels.

Là encore, un nombre toujours croissant d'agences déploient désormais leurs activités dans le domaine de l'assistance: leurs motivations, les aspirations qui sont à la base de leur action, de même que leurs stratégies et les tactiques qu'elles emploient, divergent très nettement

de celles de la Croix-Rouge. Il est vrai que, pour certaines d'entre elles, «activité» a pour synonyme «activisme», ce qui les entraîne bien loin de l'impartialité et de la neutralité, principes qui jouent un rôle prépondérant dans la doctrine de la Croix-Rouge.

En même temps, toutes ces agences se partagent le marché — si l'on peut employer cette expression — et ce, aussi bien sur le terrain, où se trouvent les victimes, que dans leur pays d'origine, lorsqu'il s'agit, notamment, de récolter des fonds. Elles sont, par ailleurs, plus ou moins confrontées aux mêmes difficultés pratiques sur le plan de l'accès aux pays dans lesquels elles souhaitent déployer leurs activités, des relations avec les autorités ou la population, des transports, des droits de douane, etc.

Comment s'étonner, dans ces circonstances, que des conférences soient convoquées pour débattre sur ce thème, que des colloques soient organisés afin d'examiner les problèmes rencontrés? En effet, si ce sujet figure depuis longtemps déjà en bonne place sur l'agenda des réunions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il n'est au centre des débats que depuis peu; un certain nombre de conférences spéciales lui ont été consacrées, notamment la 10^e session de la Commission médico-juridique qui s'est tenue à Monaco, du 24 au 26 avril 1986 ¹, une Conférence internationale organisée sous l'égide de «Médecins du Monde» et de la faculté de droit de Paris-Sud sur le thème «Droit et morale humanitaire» (Paris, 26-28 janvier 1987) ² ainsi qu'une Table ronde, organisée par la Croix-Rouge monégasque en collaboration avec l'Institut international de droit humanitaire, qui a eu lieu à Monaco du 22 au 24 avril 1987 ³.

*
* *
*

La conférence qui s'est tenue à La Haye en juin 1988 est le dernier en date de ces événements. Son objectif était de présenter une synthèse entre un exercice académique et un exercice pratique: académique, d'une part, du fait de la personnalité d'un certain nombre d'orateurs

¹ Voir *Annales de droit international médical*, Commission médico-juridique, Monaco, n° 33, 1986.

² Voir Mario Bettati, Bernard Kouchner, ed., *Le devoir d'ingérence, Peut-on les laisser mourir?*, Denoël, Paris, 1987. Voir également «Droit et morale humanitaire» in *Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, n° 764, mars-avril 1987, pp. 229-232.

³ Voir «Table Ronde sur le statut du personnel et des volontaires des organisations internationales et nationales dans les actions humanitaires» in *RICR*, n° 776, juillet-août 1987, pp. 454-456.

et du fait qu'aucune prise de décision ne devait intervenir, pas même une conclusion prenant la forme d'une recommandation. Pratique, d'autre part, dans la mesure où des difficultés éminemment pratiques ont été discutées et, pour nombre d'entre elles, par des praticiens fort expérimentés en matière d'aide humanitaire.

Les questions débattues lors de la conférence étaient de trois ordres. En premier lieu, ont été abordés les questions de principe et les buts fondamentaux qui permettent d'offrir et d'accepter (ou de refuser) l'aide humanitaire. «Protection et assistance», cette notion complexe, aux multiples facettes, qui recouvre une grande partie des activités du CICR (et qui, cela ne fait aucun doute, a pris une solide place dans le droit des traités humanitaires) s'est vu opposer ici l'invocation de nouveaux développements dans le domaine du droit, amenant certains orateurs à parler du «droit à l'aide humanitaire» (qui recouvre, bien sûr, le droit de fournir une aide de ce type, et ce, si nécessaire, sans le consentement des autorités concernées). Il est frappant de constater que la quasi-totalité des orateurs ont, cependant, souligné le désir de leur organisation de se conformer aux principes d'impartialité et de neutralité.

En second lieu, les débats ont porté sur les problèmes d'ordre juridique et pratique. Parmi les nombreux points soulevés, deux revêtaient un intérêt particulier. Il s'agissait, d'une part, de la question de l'accès à un pays affecté par un conflit ou une catastrophe — en d'autres termes, de la question du consentement que devrait donner le gouvernement «en titre» alors même qu'il pourrait s'agir d'une partie du territoire national qui échappe totalement à son contrôle. L'autre point de discussion intéressant concernait l'usage des emblèmes protecteurs, en particulier celui de la croix rouge par des personnes (notamment les médecins n'appartenant ni aux services médicaux de l'armée ni à une Société nationale de la Croix-Rouge dûment reconnue) qui n'en ont pas formellement le droit mais qui estiment que leur travail mérite d'être ainsi protégé.

En troisième — et dernier — lieu, la discussion a porté sur les questions d'organisation et sur la nécessité d'une meilleure coopération entre les agences engagées dans des activités humanitaires, ainsi que d'une coordination accrue de leurs efforts. Cette nécessité a été unanimement soulignée afin, d'une part, d'améliorer la compréhension et le soutien (y compris les contributions financières) de l'opinion publique dans les pays d'origine des agences, et, d'autre part, de tempérer le mécontentement que ressentent de plus en plus, dans les pays en voie de développement bénéficiaires de l'aide, les membres des gouverne-

ments et des Sociétés nationales devant le gaspillage de ressources et d'énergie qui va inmanquablement de pair avec la concurrence débridée entre agences donatrices et l'absence de coordination de leurs efforts.

Comme indiqué plus haut, aucune résolution, n'a été adoptée au terme de la conférence: celle-ci a plutôt revêtu l'aspect d'un premier «round» de discussions entre des parties qui se seraient affrontées encore peu de temps auparavant. A cet égard, elle a réellement atteint son but: désormais, les «opposants» ont, c'est le moins que l'on puisse dire, «engagé le dialogue». Il est tout aussi probable que de nouvelles discussions devront avoir lieu.

Les documents présentés à la conférence, de même qu'un résumé des discussions et quelques annexes utiles seront publiés début 1989 par Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Pays-Bas, sous le titre — qui est aussi celui de cette brève communication — : «Assistance en faveur des victimes des conflits armés».

Frits Kalshoven

*Professeur de droit international
humanitaire*

*Université de Leiden
(Pays-Bas)*

Réunions statutaires à Genève

La XXII^e session du Conseil exécutif de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est tenue à Genève les 20 et 21 octobre 1988 sous la présidence de M. Mario Villarroel, président de la Ligue.

Les délégués ont entendu un rapport du Secrétaire général, M. Pär Stenbäck, sur les activités du Secrétariat de la Ligue depuis avril 1988. Evoquant la série de catastrophes naturelles qui a marqué cette période, le Secrétaire général a mis l'accent sur la nécessité d'élargir la base financière du Secrétariat afin non seulement de pouvoir faire face aux conséquences des catastrophes, mais aussi de contribuer davantage au développement des Sociétés nationales.