

La Croix-Rouge: protection et assistance¹

par Jacques Moreillon

1. Introduction

L'assistance est l'essence de toutes les activités de la Croix-Rouge; protection et assistance sont l'essence de toutes les activités du CICR.

Dans cette causerie, j'aimerais simplement rappeler quelques règles et concepts généraux, qui nous serviront de guide dans les discussions qui vont suivre.

Premièrement, je voudrais dire que nous ne nous occuperons pas ici des situations causées par les catastrophes naturelles, qui normalement demandent de la Croix-Rouge une action d'assistance seulement. Nous ne traiterons pas non plus des situations de troubles ou de tensions internes, dans lesquelles c'est principalement le CICR qui intervient et conduit des activités en faveur de personnes détenues pour des raisons politiques ou de sécurité.

Nous ne considérerons donc que des situations résultant de conflits armés — que ce soient des conflits armés internationaux ou non — et de leurs conséquences directes, y compris la présence de réfugiés.

Secondement, je voudrais définir les catégories de personnes qui, dans ces situations, ont besoin de l'assistance et de la protection de la Croix-Rouge. Pour les désigner d'un terme unique, je les appellerais les « sans ressource ». En vérité, qu'il s'agisse de prisonniers de guerre, d'internés civils ou de réfugiés, qu'ils soient des blessés, des femmes, des enfants ou des vieillards, le caractère qu'ils ont en commun c'est d'être sans ressource. Sans ressource entre les mains de l'ennemi ou sans res-

¹ Causerie d'introduction à la Deuxième Conférence régionale de la Croix-Rouge en Asie (Djakarta, 4-11 février 1981).

source en face de l'adversité et sur territoire étranger, ils ont besoin de l'assistance et de la protection de la Croix-Rouge, pour survivre ou simplement pour conserver leur dignité d'êtres humains.

2. Relation entre protection et assistance dans les conflits armés

Il paraît nécessaire d'examiner simultanément les notions de protection et d'assistance, car elles sont liées entre elles de plusieurs façons, spécialement lors de conflits armés et dans des situations similaires. Dans de telles circonstances, les activités d'assistance revêtent souvent le caractère d'activités de protection et *vice-versa*, si bien qu'elles deviennent inséparables. C'est la raison pour laquelle la Croix-Rouge internationale, à l'article VI de ses Statuts, confia au CICR la responsabilité ultime de mener à bien l'activité humanitaire de la Croix-Rouge lors de conflits armés.

L'idée de confier les deux fonctions de protection et d'assistance à un seul organisme a son origine et sa justification dans les expériences passées; protéger un adversaire en captivité ou en territoire occupé et secourir les nécessiteux habitant leur propre pays sont deux activités fort différentes. Certes, un organisme humanitaire ne refusera pas de distribuer des secours, même s'il n'est pas autorisé à protéger les personnes sans ressource; mais, lors de conflits armés, la collaboration des autorités peut varier, aussi bien dans le domaine de l'assistance que dans celui de la protection; dans de telles circonstances, il est nécessaire, si l'on veut que l'unité de l'activité humanitaire soit maintenue, qu'un seul organisme ait une vue d'ensemble, et qu'il assume aussi la responsabilité ultime de la conduite des opérations humanitaires du mouvement de la Croix-Rouge.

Ainsi, dans des situations de conflit, protection et assistance ne peuvent pas être fondamentalement séparées, bien qu'il soit possible, pour être clair, de les discuter séparément, comme c'est le cas dans cet article.

3. Protection

Définition

Ni les Conventions de Genève, ni les Statuts de la Croix-Rouge internationale ne donnent une définition de la protection, probablement parce que c'est un concept qui se comprend aisément. Pourtant, si une définition était nécessaire, on pourrait dire que la protection, dans l'action de la Croix-Rouge, consiste, lors de conflits, à préserver des dangers, des souffrances, des abus de pouvoir auxquels elles pourraient être exposées,

les personnes sans ressource qui se trouvent soit entre les mains d'une autorité adverse, soit qui, réfugiées, dépendent totalement de la volonté du pays hôte, non partie au conflit. Cela implique la nécessité de les défendre et de les secourir. Dans un sens plus large, on dira que la protection inclut également le développement, la diffusion et la surveillance de l'application et du respect du droit international humanitaire.

Fondamentalement, l'action de protection est 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. En pratique, la fonction de protection a fréquemment été exercée dans des situations dépassant la portée des Conventions.

La neutralité est un principe fondamental auquel tous les membres de la Croix-Rouge, et pas le CICR seulement, sont soumis. Cependant, la structure multinationale de la Ligue et le fait que les Sociétés nationales sont les auxiliaires des autorités publiques leur rend plus difficile d'agir en tant qu'intermédiaire neutre que cela n'est le cas pour le CICR, qui est uni-national et dont les membres choisissent leurs nouveaux collègues par cooptation. Cette opinion est renforcée par les Conventions de Genève, qui mentionnent une quarantaine de fois (spécifiquement ou non) que les activités d'assistance et de protection doivent être confiées au CICR, en sa qualité d'organisme humanitaire impartial.

L'impartialité, comme la neutralité, n'est pas une prérogative du CICR. C'est une obligation imposée aussi bien aux Sociétés nationales et à la Ligue. Cependant, les Etats, dans les Conventions de Genève, ont choisi d'assigner au CICR la tâche de protéger et d'assister, sans discrimination et proportionnellement à leurs besoins, les personnes sans ressource lors des conflits armés.

Participation des Sociétés nationales à la fonction de protection

Le CICR associe, en fait, les Sociétés nationales à la fonction de protection, toutes les fois que les circonstances le permettent.

Lors de conflits armés et dans des situations similaires, les Sociétés nationales sont généralement engagées, cela va sans dire, dans des tâches d'assistance, mais elles peuvent aussi jouer un rôle utile dans le domaine de la protection. Elles le feront d'autant plus efficacement que la manière dont elles exercent leurs responsabilités sera plus clairement définie auprès de leurs gouvernements respectifs et sera en harmonie avec le rôle du CICR.

La Société nationale d'un pays éprouvé par un conflit armé ou une quelconque situation similaire peut jouer un rôle de façons variées :

- a) en encourageant le gouvernement de son pays à assurer pleinement le respect et l'application des Conventions de Genève;
- b) en rendant son gouvernement attentif à l'importance primordiale de la fonction de protection remplie par le CICR;
- c) en organisant des opérations d'assistance;
- d) en faisant des visites occasionnelles aux détenus en attendant que le CICR puisse les visiter et en se maintenant en étroite relation avec le CICR à ce sujet.

Les Sociétés nationales des pays qui ne sont pas impliqués dans un conflit pourront:

- a) participer à l'action d'assistance;
- b) entreprendre des tâches de protection lorsque le CICR ou les parties au conflit le leur demandent.

Toutes les Sociétés nationales peuvent collaborer et devraient collaborer à la préparation nécessaire pour assurer les tâches de protection, tout spécialement en faisant connaître et en diffusant le droit humanitaire, et le CICR devrait éveiller leur intérêt pour une telle activité et coordonner leurs efforts en ce domaine.

Le rôle de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge

La Ligue doit manifestement prendre une participation active à la protection dans le sens large indiqué ci-dessus. L'article 5, para 1 (j) des nouveaux Statuts de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge déclare qu'une des fonctions de celle-ci consiste à « 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 ».

Remarquons que cet article constitue indubitablement un pas en avant pour la collaboration CICR-Ligue, collaboration qui a été intense dans ces dernières années.

De plus, l'article 5, para 1 (i) des nouveaux Statuts de la Ligue lui enjoint 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 ».

Ce dernier article confirme l'article 2 (intitulé « Action de la Croix-Rouge en cas de conflit ») de la section I (« Actions de secours des Sociétés nationales en faveur de la population civile ») de l'Accord du 25 avril 1969 entre le CICR et la Ligue, tout en laissant la porte ouverte pour la conclusion éventuelle d'autres futurs accords similaires.

La mention de cet accord nous amène à la question de l'assistance proprement dite, tout spécialement de l'assistance en faveur des réfugiés.

4. Assistance

En cas de conflit armé

L'Accord du 25 avril 1969 entre le CICR et la Ligue stipule que, quant la population civile éprouvée par un conflit international se trouve sur son propre territoire national, et particulièrement quand il s'agit de personnes déplacées, c'est au CICR à assumer la direction générale de l'action internationale de la Croix-Rouge toute entière.

Comme nous l'avons vu précédemment, cela est nécessaire à cause du lien étroit existant entre protection et assistance lors d'un conflit et afin de pouvoir atteindre toutes les victimes, surtout celles qui, sans cela, seraient abandonnées sans aucune aide. Cette disposition est valable également pour des activités en faveur des victimes civiles d'un conflit interne. Dans les deux cas, il est nécessaire de protéger certaines catégories de la population contre la discrimination.

Naturellement, la Ligue maintient pleinement ses relations avec les Sociétés nationales de pays parties à un conflit. Elle peut même, quelquefois, intensifier ses contacts avec elles, conformément aux articles 4 et 5 de l'Accord de 1969.

En faveur de réfugiés

Pour exercer sa protection dans les pays en guerre, il arrive que le CICR doive assurer la coordination de toutes les opérations, même de celles qui sont entreprises en faveur de civils réfugiés dans un pays tiers, quelquefois même quand l'intervention d'un intermédiaire neutre n'est théoriquement pas ou plus nécessaire. Quelquefois, dans le cas par exemple où les frontières sont franchies aisément ou quand des pays voisins exercent une influence considérable, une approche globale, par une seule institution, des deux côtés de la frontière, est indispensable si l'on veut maintenir l'unité de l'action de la Croix-Rouge. Cela fut le cas, notamment, pendant l'action sur la frontière entre la Thaïlande et le Kampuchéa.

Cependant, il y a de nombreuses situations où il n'est pas nécessaire de prendre en considération cet aspect d'ensemble de la situation, et c'est naturellement alors la Ligue qui coordonne les activités des Sociétés nationales en faveur des réfugiés. Le cas s'est présenté, par exemple, avec les réfugiés en Malaisie.

Il ne peut pas y avoir de règle fixe qui décide à l'avance si c'est la Ligue ou le CICR qui coordonnera les efforts de la Croix-Rouge en faveur de réfugiés. Cette décision ne peut être prise que de cas en cas, dans une discussion entre les institutions de la Croix-Rouge à Genève. L'organisme de coordination, prévu par l'Accord entre le CICR et la Ligue, est fait précisément pour faciliter cette consultation, et ce qui importe est bien plus la qualité humaine de ce dialogue que la qualité juridique des accords écrits.

La protection au sens large

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la protection, au sens large du terme, comprend le développement du droit international humanitaire et sa dissémination.

Deux points au sujet de la protection dans son sens large sont d'un intérêt particulier pour le CICR et le mouvement de la Croix-Rouge actuellement: promouvoir la ratification des Protocoles de 1977 par les gouvernements et définir quelle attitude le CICR doit adopter en cas d'allégation de violations du droit international humanitaire. Par manque d'espace, ces deux importantes questions sont simplement mentionnées ici, mais le lecteur, nous n'en doutons pas, a compris de quelle importance primordiale est le fait que les Protocoles de 1977, qui sont le dernier développement du droit international humanitaire, soient bientôt ratifiés par autant d'Etats que les Conventions de Genève. Sur le second problème, l'attitude du CICR en cas de violations alléguées du droit international humanitaire, un article a été publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* (Mars-avril 1980), auquel nous renvoyons le lecteur.

Jacques Moreillon

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