

LE COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET LA PROTECTION DES VICTIMES DE LA GUERRE

François Bugnion soumet le Comité international de la Croix-Rouge à un examen critique — «mais pas malveillant» — dans un ouvrage dont la lecture s'impose.*

Il s'en explique dans son introduction générale. Le Comité, qui a pour mission de protéger les victimes de la guerre, y a consacré l'essentiel de ses forces, réduisant de ce fait, et malgré lui, le temps nécessaire à la réflexion «sur ses propres compétences, sur les fondements de son action, sur sa position dans la société contemporaine et dans l'ordre juridique international.» Or, écrit François Bugnion, «l'action qui n'est pas guidée par la réflexion finira par s'enliser dans les sables mouvants d'un activisme à courte vue» (p. X) Née de la dynamique de l'histoire, emportée par elle, l'institution doit prendre le temps de s'interroger sur «ses orientations fondamentales, sur les principes et les limites de son action». Cela implique un rappel de l'histoire du Comité, une histoire au cours de laquelle s'élabore une doctrine, des règles de comportement et se précise sa position dans le système international.

Ce sera l'objet du premier Livre, suivi du Livre II où l'auteur examine «les fondements, l'étendue et les limites des tâches et des compétences que le droit humanitaire attribue au Comité international en vue de la protection des victimes de la guerre» (p. 346). Un Livre III sera consacré à la personnalité juridique du Comité.

L'introduction générale apporte ensuite des précisions sur la démarche de l'auteur, sur son enquête, sur les choix qu'il a opérés des problèmes à traiter dans son ouvrage, sur la nécessité de l'approche historique et la légitimité de l'approche juridique, sur les sources de son étude. Je ne m'y suis pas attardé, sinon pour souligner l'importance et la qualité de la présentation par François Bugnion de son projet et de la structure de son ouvrage. Le lecteur comprend d'emblée qu'il

* François Bugnion. *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1994, 1438 pages.

pénètre, grâce à la richesse des informations qui lui sont données, dans un monde complexe sous la direction d'un praticien dont le jugement est fondé, au terme d'une démarche scientifique rigoureuse, sur le bon sens et la sensibilité.

Il ne m'est pas possible, non plus, de procéder, dans le cadre d'une recension, à une analyse critique, chapitre par chapitre, de cet ouvrage volumineux quoique rédigé dans un style concis. François Bugnion a voulu offrir à toutes les personnes qui, de gré ou de force, sont intégrées dans ce que nous pouvons appeler la communauté internationale, aux acteurs politiques, à leurs protégés ou à leurs victimes, aux militants engagés dans des actions humanitaires, qu'ils se trouvent dans les universités, dans les écoles, dans les communautés religieuses, dans les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, un tableau d'ensemble du travail accompli depuis plus d'un siècle, en Europe et dans le monde, par une institution internationale étrange: association de droit privé suisse, composée exclusivement de citoyens suisses. Une institution qui, selon la référence de l'auteur à l'avis consultatif du 11 avril 1949 de la Cour internationale de Justice, «possède une personnalité juridique internationale indépendante, limitée et de nature fonctionnelle», dont «il est temps que le Comité prenne pleinement conscience et qu'il assume les conséquences qui en découlent» (p. 1137).

*
* *

De ce tableau d'ensemble, de cette fresque où se succèdent les affrontements guerriers et les conférences de paix, les scènes de violences et les interventions du Comité international et des organisations humanitaires, je ne dégagerai que deux fragments. Le premier concerne les interventions du CICR pendant la Seconde Guerre mondiale. Le second porte sur l'analyse, présentée par l'auteur, de l'impact des défis de notre temps sur le Comité international de la Croix-Rouge, sur sa politique — ou plutôt sur sa stratégie humanitaire —, sur sa structure, sur son avenir.

*
* *

Lorsqu'on aborde la Seconde Guerre mondiale avec François Bugnion, il convient de rappeler la définition qu'il a donnée de son approche de l'histoire du CICR. Evoquant les ouvrages publiés par Pierre Boissier et André Durand, il souligne que son propos est différent, «beaucoup plus modeste; il vise simplement, à travers l'examen de la pratique du CICR et des travaux des Conférences internationales, à retracer les initiatives et les décisions qui ont contribué à investir le Comité international de tâches et de compétences dans le domaine de la protection des victimes de la guerre» (p. 4).

C'est pourquoi sa brève présentation des causes politiques de la Seconde Guerre mondiale déclenchée en Europe par l'offensive allemande contre la Pologne et des rapports juridiques entre les belligérants, est suivie d'une section consacrée aux délégations du Comité international, rapidement mises en place grâce aux compétences qui lui ont été accordées par la Convention de 1929 et à la mise au point d'un modèle opérationnel. Le CICR est donc en mesure de prendre d'emblée des initiatives. Il rencontrera certes des difficultés et se heurtera à des obstacles souvent insurmontables, mais il engage et poursuit, par les moyens dont il dispose, la lutte pour la protection des victimes de la guerre. L'ouvrage de Bugnion en retrace les étapes et les péripéties. Il en donne les résultats en fonction du statut des personnes impliquées: militaires blessés ou malades, prisonniers de guerre, civils.

Cette démarche présente de l'intérêt pour tout historien qui cherche à mesurer l'effort accompli par le CICR en prenant quelque distance sur les controverses récentes. Impossible en effet d'évaluer la portée des opérations conduites par le CICR et de formuler un jugement sur sa politique sans les situer dans une dimension stratégique: un théâtre de guerre qui s'est élargi au monde entier; des masses imposantes de prisonniers d'un côté ou de l'autre selon les fluctuations de la guerre; les refus opposés par la Russie soviétique et par le Japon d'appliquer les dispositions de la Convention de 1929 que les gouvernements de ces deux pays n'ont pas signées — refus appelant des mesures de rétorsion de l'Allemagne à l'égard des prisonniers russes entre ses mains; l'impossibilité qui en résulte pour le CICR d'assurer la protection d'un nombre considérable de victimes de la guerre; la décision du gouvernement japonais d'appliquer les dispositions de la Convention de 1929 selon son appréciation des circonstances; son refus de reconnaître les délégués du CICR dans des territoires occupés; la condamnation à mort du Dr Vischer et de sa femme et bien d'autres incidents dramatiques qui ponctuent la guerre dans le monde. Les délégués du CICR ont partout accompli des missions dangereuses. Ils ont pu sauver et améliorer les conditions de vie de prisonniers de guerre.

Ce ne sera pas le cas de la population civile établie sur les territoires soumis au gouvernement national-socialiste, et très particulièrement des juifs victimes d'une politique d'extermination systématique. Les faits sont connus. Il n'y a rien à reprendre dans la brève présentation que donne François Bugnion du déroulement de la tragédie de l'holocauste.

Il importe, en revanche, de tirer les leçons de la défaite infligée par le monstre totalitaire à une institution qui, avec d'autres, défendait la dignité de la personne.

*
* * *

Or, le totalitarisme n'est pas mort. Il renaît sous des formes diverses dans un monde où la guerre règne à l'état endémique et qui glisse dans le désordre et la violence sauvage.

Dans quelle mesure le Comité international de la Croix-Rouge pourra-t-il remplir sa mission? François Bugnion énumère dans sa conclusion les dispositions qu'il devrait prendre pour relever les défis que l'évolution des sociétés et des relations qu'elles entretiennent lui posent: défis internes, défis externes. Son exposé concis apporte une fois de plus la preuve de sa connaissance du monde, de l'institution qu'il sert et de sa clairvoyance. C'est un programme de travail qu'il propose au CICR et, plus largement, aux personnes et aux institutions assez conscientes de la gravité des temps pour ne pas se payer de mots.

Il termine en citant à nouveau Clausewitz: «La guerre est un acte de violence et il n'y a pas de limite à la manifestation de cette violence. Chacun des adversaires fait la loi de l'autre, d'où résulte une action réciproque qui, en tant que concept, doit aller aux extrêmes» (p.1201).

Mais, remarque Bugnion, les contraintes matérielles qui, du temps de Clausewitz, «maintenaient la guerre dans un harnais qui l'empêchait, précisément, d'aller aux extrêmes... ont aujourd'hui disparu... L'humanité s'est largement dotée des moyens de son propre anéantissement... Le Seconde Guerre mondiale a montré que les limites de l'horreur pourraient être repoussées à l'infini» (p. 1201).

De même doit-on ajouter la guerre sauvage qui, par le recours au génocide que nourrissent les passions nationalistes et le racisme, détruit non seulement un pays, comme la Yougoslavie aujourd'hui, mais l'édifice juridique lentement construit à La Haye et à Genève pour hamacher la violence.

«Le Comité international de la Croix-Rouge, constate François Bugnion, n'a pas les moyens de prévenir cette dérive vers l'abîme. Il ne peut empêcher la guerre, ni même faire en sorte que la guerre ne fasse pas de victimes. Mais il peut attirer l'attention des gouvernements et de l'opinion publique sur les conséquences de cette évolution dont il mesure mieux que personne, à travers son activité quotidienne, les effets désastreux» (p. 1201).

Un grand livre par l'unité de la forme et du fond, un livre important par la contribution qu'il apporte à la conception et à la conduite d'une stratégie humanitaire. Je n'ai pu en projeter qu'un pâle reflet, c'est pourquoi j'exprime le vœu qu'il soit largement diffusé, traduit et lu, avec l'attention qu'il exige, par les responsables présents et futurs de la conduite des affaires du monde.

J'ajouterai qu'il y a plusieurs approches d'un ouvrage de cette ampleur. La lecture la plus stimulante et la plus immédiatement rentable devrait, à mon avis, partir de l'examen critique des défis présentés dans la conclusion. Car c'est en formulant des réponses à ces défis qu'on rétablira le respect du droit de la guerre et du droit humanitaire sur lesquels se fonde la sécurité collective.

Jacques Freymond

Jacques Freymond, ancien professeur aux Universités de Lausanne et de Genève, ancien directeur de l'Institut universitaire de Hautes Etudes internationales à Genève, a été membre du CICR de 1959 à 1972. Il fut vice-président de l'institution de 1965 à 1966 puis de 1969 à 1971.