

Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge

COMMENTAIRE

par Jean Pictet

(Suite)

IV

INDÉPENDANCE

La Croix-Rouge est indépendante. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes de la Croix-Rouge.

L'énoncé de la Proclamation comprend trois éléments: le principe général d'indépendance, l'auxiliarité de la Croix-Rouge et son autonomie à l'égard des pouvoirs publics. Nous prendrons ces trois éléments successivement.

1. LE PRINCIPE GÉNÉRAL D'INDÉPENDANCE

La Croix-Rouge est indépendante, dit la Proclamation, d'une façon simple et lapidaire. Dans l'énoncé des conditions de reconnaissance des nouvelles Sociétés nationales (chiffre 10) on parle d'*indépendance politique, confessionnelle et économique*¹.

Les raisons qui exigent l'indépendance sont si manifestes qu'il n'est pas besoin de s'y arrêter longuement. Sous peine de ne plus être elle-même, la Croix-Rouge doit être maîtresse de ses décisions, de ses actes et de ses paroles; elle doit pouvoir librement montrer le chemin de

¹ L'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 55, du 19 novembre 1946, encourageant les Etats membres à aider les Sociétés de la Croix-Rouge, a demandé que *soit respecté, en tout temps et en toutes circonstances, leur caractère bénévole et autonome.*

l'humanité et de sa justice. On ne saurait admettre qu'une puissance, quelle qu'elle soit, la fasse dévier de la ligne que seul son idéal lui trace.

Cette indépendance sera aussi le gage de sa neutralité. Elle permettra à chaque Société de travailler en communion d'esprit avec ses Sociétés sœurs. Il faut aussi, nous l'avons vu, que la Croix-Rouge inspire confiance à tous. Elle doit enfin rassembler toutes les bonnes volontés et ne pas se fermer à certains milieux. L'indépendance est donc, pour l'action de la Croix-Rouge, une condition seconde, mais nécessaire.

Dans leurs statuts, le CICR et la Ligue ont clairement manifesté leur volonté d'indépendance¹. Certains se sont interrogés sur le bien-fondé de cette mention dans le cas de la Ligue, en raison de sa composition plurinationale. Il y a là une confusion qu'il convient d'écarter. Lorsque l'on considère une association, quelle qu'elle soit, on ne saurait parler d'indépendance vis-à-vis de ses membres, par cela même qu'elle en est une émanation. Sur ce plan, le CICR n'est pas différent de la Ligue. Encore l'association ne dépend-elle de ses membres que dans la mesure où ils participent à sa direction et à sa gestion, dans le cadre de leurs compétences statutaires. En dehors de cela, le fait, pour une Société nationale, de déléguer un représentant à l'Assemblée générale de la Ligue et même à son Conseil exécutif ne lui donne pas le pouvoir d'exercer une influence directe et prépondérante sur la fédération. Ainsi, lorsque l'on parle d'indépendance d'une association, c'est à l'indépendance vis-à-vis de l'extérieur que l'on pense, notamment envers les gouvernements ou les organisations interétatiques.

C'est naturellement à l'égard de la politique, nationale et internationale, que l'indépendance doit, en premier lieu, se marquer. Nous avons vu que la neutralité commandait aux institutions de la Croix-Rouge de s'abstenir de toute immixtion dans la politique intérieure ou extérieure. Réciproquement, pour maintenir leur indépendance, il importe qu'elles barrent résolument la route à toute incursion de la politique dans leur sphère propre.

La Croix-Rouge doit repousser également toute pression d'ordre social ou économique. Elle ne saurait admettre qu'une classe, un groupe d'intérêts ou même l'opinion publique lui fassent quitter le chemin que son but lui trace. De même, elle ne saurait tolérer aucune ingérence d'une

¹ *Statuts du CICR*, 1952, art. 1, al. 1.
Statuts de la Ligue, 1977, art. 1, al. 3.

puissance financière, ni aucun mot d'ordre que l'on chercherait à lui imposer, même indirectement, par le moyen de l'argent. Le fait que l'œuvre vit surtout de dons peut rendre cette condition très lourde. Mais aucune concession n'est admissible.

Ainsi, si la Croix-Rouge est dépourvue de pouvoir matériel, c'est de cette faiblesse qu'elle tire sa force. Les Etats sont assurés que, dans un monde dominé par l'intérêt, une institution au moins échappe à cette loi; que, dans un monde où règnent l'opportunisme et la compromission, elle agira sans arrière-pensée et n'offrira prise à aucune intrigue; que, dans un monde divisé par la haine, elle ne connaîtra que la solidarité.

Enfin, pour les mêmes raisons, la Croix-Rouge ne saurait s'associer à une autre institution qui ne respecterait pas, d'une façon absolue, son indépendance morale et matérielle. Car toute déviation de sa ligne de conduite peut comporter pour elle des suites mortelles. Et si la Croix-Rouge collabore avec d'autres organisations humanitaires, c'est à la condition que celles-ci consentent, dans l'œuvre commune, à respecter les principes de la Croix-Rouge ¹.

2. L'AUXILIARITÉ

Bien qu'elle s'exprime, dans la Proclamation, sous une forme incidente: *auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales...* et sous une rubrique qui n'en porte pas le nom, l'auxiliarité est un des principes fondamentaux de la Croix-Rouge. Celle-ci est, en effet, à la fois une institution privée et un service d'utilité publique. La nature même du travail des Sociétés nationales implique une collaboration entre celles-ci et les autorités, une liaison avec l'Etat. Et puis, la Proclamation le souligne, ces Sociétés sont soumises à la législation nationale; il ne saurait en être autrement.

Selon la conception moderne de l'ordre social, l'œuvre générale d'assistance aux individus défavorisés relève principalement des Etats, qui seuls possèdent l'autorité nécessaire et des ressources suffisantes pour faire face à des tâches d'une telle ampleur.

¹ Cette condition est exprimée dans les principes d'Oxford, chiffre 12.

La Croix-Rouge ne peut s'y substituer : elle fournit une contribution proportionnée à ses forces. Son apport est surtout celui de la charité privée et de l'initiative individuelle. C'est par là même qu'elle se rend utile, voire indispensable. Si les pouvoirs publics sont puissants en moyens, ils ne sont pas toujours en mesure de secourir tous les nécessiteux, surtout si ceux-ci appartiennent à un parti d'opposition, voire insurrectionnel, ni de créer, entre celui qui aide et celui qui est aidé, ces liens personnels et humains si enrichissants. Et les services officiels les mieux agencés peuvent être débordés par des événements exceptionnels. A côté de l'action étatique, il y a donc place pour une action spontanée, désintéressée, et c'est notamment celle de la Croix-Rouge. Pour celle-ci, l'auxiliarité n'est pas un principe substantiel, mais dérivé, car cette notion ne découle pas de son but idéal ; c'est une résultante pratique des conditions dans lesquelles la Croix-Rouge s'emploie.

Les Sociétés nationales sont, en premier lieu, les auxiliaires autorisés du Service de santé de l'armée. A l'origine, leur création même n'eut pas d'autre but. Et si ce n'est plus aujourd'hui leur seule tâche, ni même souvent la plus vaste, elle garde une grande signification.

Pour devenir membre de la Croix-Rouge internationale, une Société doit avoir été, au préalable, reconnue par le gouvernement de son pays comme auxiliaire du Service sanitaire de l'armée¹. C'est également grâce à ce rôle que les Sociétés de la Croix-Rouge sont entrées dans le droit humanitaire, qu'elles bénéficient de la protection des Conventions de Genève et qu'elles ont le droit d'arborer l'emblème de la croix rouge. Il est, en effet, stipulé que le personnel des Sociétés de la Croix-Rouge sera assimilé au personnel sanitaire militaire, pourvu qu'il soit employé aux mêmes fonctions et soumis aux lois militaires.

Mais cette mission n'est nullement restée exclusive, et cela surtout au moment où la Croix-Rouge a déplacé une part importante de ses forces vers les œuvres du temps de paix. Aujourd'hui, sur le plan pratique, comme le relève le *Rapport Tansley*, la collaboration avec l'Etat va de l'isolement total à la symbiose, pour certains services du moins. Les Sociétés nationales se sont mises à gérer des hôpitaux civils, des écoles d'infirmières, des pouponnières, des centres de transfusion sanguine, etc. Elles se sont attachées au service social, au développement de l'hygiène,

¹ Dans les Etats qui n'entretiennent pas d'armée, il faut que la Société soit reconnue comme auxiliaire des pouvoirs publics, exerçant une activité en faveur de la population civile.

au secours en faveur des victimes des désastres; elles forment du personnel spécialisé dans ces domaines ou elles créent des organismes s'occupant des infirmes, des détenus, des orphelins et, de façon générale, de ceux dont les conditions de vie sont particulièrement difficiles ou dangereuses, tels que les marins ou les mineurs. Elles se consacrent aussi à l'éducation sanitaire, à la défense de la population contre les accidents, la drogue, l'alcool et le tabac. Dans quelques pays, même, elles prennent la place des services sanitaires civils officiels, quasi inexistantes.

Le *Rapport Tansley* a montré que les Sociétés nationales excellent dans la phase d'urgence de l'assistance, surtout lors des catastrophes naturelles, où elles ont fait œuvre de pionnier et où leur expérience est irremplaçable. Elles y paraissent plus à l'aise que dans les entreprises de longue haleine. Dans le champ de la santé publique, la contribution de la Croix-Rouge demeure souvent marginale, car les besoins y sont énormes, alors que les Sociétés travaillent surtout, nous le verrons, sur une base « charitable » et ponctuelle. Pour que leur action ait plus d'impact, il faudrait qu'elle s'intègre davantage dans un plan coordonné ¹.

Dans toutes ces tâches, les Sociétés agissent comme auxiliaires des pouvoirs publics, soit qu'elles aient reçu à cette fin un mandat exprès, voire un monopole, de l'Etat, soit par le fait qu'elles déchargent, bien qu'agissant à titre privé, les instances officielles de devoirs que celles-ci auraient autrement à assumer.

On le voit donc, dans l'exercice de leurs fonctions principales, les Sociétés de la Croix-Rouge apportent leur concours humanitaire à des organismes officiels, en principe plus importants qu'elles et tendant à une fin semblable dans un secteur déterminé.

L'auxiliarité est un des traits qui donnent à la Croix-Rouge son originalité et la distinguent des autres agences bénévoles. Comme le remarque D. Tansley, elle offre aux Sociétés nationales une position privilégiée, dont celles-ci ne sont pas toujours conscientes et dont elles ne tirent pas tout le parti possible. Il est vrai que certaines d'entre elles craignent pour leur indépendance et leur neutralité.

De leur côté, les gouvernements peuvent trouver un avantage à « passer » par leurs Sociétés de la Croix-Rouge pour exécuter une action

¹ L'adoption, par la Conférence internationale de la Croix-Rouge, en 1969, des *Principes et règles régissant les actions de secours en cas de désastre* a marqué, à cet égard, un réel progrès.

de secours, notamment dans un pays étranger: le geste n'aura pas de couleur politique et les frais seront moindres, puisque l'infrastructure existe déjà.

3. L'AUTONOMIE A L'ÉGARD DES POUVOIRS PUBLICS

Nous avons vu, d'une part, que la Croix-Rouge doit être indépendante et, d'autre part, qu'elle est auxiliaire des pouvoirs publics. Gustave Moynier soulignait déjà, en août 1864, *la difficulté de concilier deux choses qui paraissent s'exclure naturellement, savoir la liberté d'allures de la charité privée et la nécessité de la plier aux exigences de la discipline militaire en campagne.*

Cependant, si l'opposition entre son caractère privé et son lien avec l'Etat est un des traits spécifiques de la Croix-Rouge, elle n'a rien d'irréductible. On ne saurait même parler de contradiction. Ce qu'il faut dire c'est que le bon fonctionnement de l'institution et son développement adéquat résident dans un juste équilibre entre les deux tendances. En cela comme en bien d'autres choses, tout est une question de mesure. Sur le plan pratique, le *Rapport Tansley* a souligné qu'il y a place pour une coopération harmonieuse, surtout si l'on sait qu'il y a des champs d'action, comme la diffusion de l'hygiène, dans lesquels l'indépendance et la neutralité n'ont pas la même influence que dans d'autres.

L'indépendance des Sociétés de la Croix-Rouge à l'égard des pouvoirs publics doit être suffisante. Quand le sera-t-elle et comment déterminer le degré d'autonomie nécessaire? La Proclamation fournit la réponse et en même temps une solution parfaitement satisfaisante: quand elle permettra à ces Sociétés d'agir toujours selon les principes de la Croix-Rouge. Si cette condition est réalisée, la Société sera libre de ses décisions et restera fidèle à elle-même. Elle fera entendre la voix de l'humanité; elle pourra se montrer désintéressée et impartiale; elle pourra être ouverte à tous et au service de tous. Elle sera véritablement partie constitutive de la Croix-Rouge internationale et se dirigera d'après ses normes universelles.

La Croix-Rouge trouvera dans son autonomie un gage essentiel de confiance auprès de la population, auprès de ceux qu'elle assiste comme de ceux qui la soutiennent, ce qui est capital en cas de révolution ou de guerre civile. Par le seul fait que le gouvernement est l'expression d'une

majorité, qu'il est inéluctablement soumis au jeu des factions, il y a parfois quelque chose de partisan dans ses actes. Un organisme d'obédience politique peut être mal placé pour agir sans réserve en faveur de la nation entière. Or, la Croix-Rouge doit atteindre tous les êtres qui souffrent, même si l'Etat s'en désintéresse ou les exclut de la communauté. Il ne faut pas que la Croix-Rouge nationale soit balayée à chaque changement de régime, au moment précis où l'on en a le plus besoin. Rare élément d'union subsistant dans la discorde, elle doit pouvoir s'entremettre auprès des frères ennemis.

A notre époque, où l'on voit presque partout l'Etat étendre son emprise, ne nous cachons pas qu'il sera de plus en plus difficile aux Sociétés de la Croix-Rouge de maintenir leur autonomie. Elles doivent cependant la défendre, sans relâcher leur vigilance. Si elles devenaient de simples rouages de l'administration officielle, des instruments de la politique gouvernementale, pourquoi leur conserver une identité distincte ?

Demandons-nous encore quelle est en fait l'influence des pouvoirs publics sur la Croix-Rouge, car c'est là un problème de grande actualité. Tout d'abord, ce sont les gouvernements qui reconnaissent, sur le plan national, les Sociétés de la Croix-Rouge et leurs représentants participent à la Conférence internationale sur le même pied que les délégués des Sociétés nationales, ce qui est un des traits les plus curieux de l'institution ¹. Mais on doit relever que les gouvernements n'ont pas abusé de leur droit de vote. Ensuite, nous l'avons vu, le personnel des Sociétés nationales prête main-forte au Service sanitaire de l'armée, auquel il vient, en quelque sorte, s'intégrer, étant alors *soumis aux lois et règlements militaires*.

Même en dehors de ce concours, les Sociétés nationales remplissent des tâches d'utilité publique. C'est pourquoi l'Etat leur concède des subventions et diverses facilités, telles qu'exemptions fiscales, franchises de port et de douane, monopoles d'exploitation. L'auxiliarité même de la Croix-Rouge commande et légitime une étroite liaison avec les services étatiques, liaison au demeurant très profitable, le plus souvent, au développement de l'œuvre. Mais, comme il est rare qu'une faveur n'entraîne pas une contrepartie, qu'on ne donne rien sans rien, plus les autorités

¹ Il serait regrettable — pour des raisons de principe évidentes — que le chef de la délégation gouvernementale soit également le chef de la délégation représentant la Croix-Rouge, mais le cas se produit parfois pour des raisons économiques.

sont généreuses, plus elles sont enclines à se ménager un certain droit de regard. Ce contrôle peut s'exercer de plusieurs façons. Sous sa forme la plus simple, il consiste en une inspection périodique.

Mais souvent l'Etat exerce une influence plus directe. Dans bien des pays, la loi veut que les statuts de la Croix-Rouge soient soumis à l'approbation du gouvernement. Celui-ci se réserve alors les nominations à certains postes de commande; parfois le chef de l'Etat choisit le président de la Société. Plus fréquent est le cas où les pouvoirs publics interviennent dans la composition des organes dirigeants, et notamment de son Comité central, ou que les représentants des ministères en fassent partie d'office. Il y a des pays où l'Etat détient la majorité des sièges, ce qui est anormal; dans la plupart des cas, c'est un moyen terme, que le CICR et la Ligue jugent acceptable, qui prévaut: le gouvernement dispose d'un nombre de mandats inférieur à la moitié.

Il est vrai que les statuts ne reflètent pas l'entière réalité. Il se peut que, dans une Société où le gouvernement nomme de nombreux membres du Comité central, ceux-ci soient ensuite laissés libres d'agir à leur guise. Il se peut aussi, à l'inverse, qu'une Société dont les statuts ne révèlent aucune ingérence apparente de l'Etat, fasse l'objet de pressions indirectes qui le mettent, en fait, sous la coupe de l'autorité.

Quoi qu'il en soit, la meilleure garantie pour l'autonomie de la Société est dans la forme démocratique de son organisation et de son recrutement. Cette forme démocratique, rappelons-le, est prescrite par la Croix-Rouge internationale ¹.

Ce qu'il faut surtout c'est que la volonté dominante des adhérents puisse se manifester, que l'assemblée générale ait certains pouvoirs, notamment celui d'élire le Comité directeur ou du moins la majorité de ses membres. En outre, la personnalité des dirigeants joue un grand rôle: s'ils possèdent eux-mêmes de l'autorité et de l'indépendance, ils sauront s'imposer auprès des pouvoirs publics et leur faire comprendre les impératifs de l'institution.

Enfin, lorsqu'un gouvernement demande à la Société nationale de son pays d'exercer, pour son compte, une tâche d'utilité publique et que cette Société l'accepte, elle devient l'auxiliaire dudit gouvernement, mais elle ne cesse pas, pour autant, d'être elle-même, c'est-à-dire un organisme indé-

¹ Voir principes d'Oxford, chiffre 9.

pendant qui possède son statut propre, obéit à ses principes propres et arbore un emblème symbolisant l'institution tout entière et son idéal¹.

Cela signifie qu'en s'acquittant de son mandat gouvernemental, la Société restera, tout au long, en accord avec les principes de la Croix-Rouge, tels qu'ils résultent, principalement, de la Proclamation.

Comme, de nos jours, l'assistance sociale ne cesse de se développer, faisant reposer sur l'Etat des responsabilités toujours plus lourdes, on conçoit que celui-ci, pour les assumer, intervienne d'une manière plus directe et plus pressante auprès de ses mandataires. Cela se traduira par une législation plus précise et plus détaillée, par une planification plus poussée, un contrôle plus exigeant. Cette ingérence croissante pourra créer certains problèmes, voire des conflits, avec la Société nationale. Il importe que, dans les instructions qu'elles donneront, les autorités compétentes tiennent compte du statut particulier de la Croix-Rouge nationale et lui laissent une certaine indépendance dans l'exercice de son mandat.

De son côté, la Société, avant d'accepter une tâche déterminée, aura avantage à examiner avec soin dans quelles conditions elle s'exercera, afin de voir si elle peut l'accepter sans compromettre la mise en application de ses principes². Chaque fois, par exemple, que le travail social se trouvera mêlé de trop près à la politique, la Société fera bien de garder ses distances.

Jean PICTET

(à suivre)

¹ La 1^{re} Convention de Genève (art. 44, par. 2) accorde aux Sociétés nationales l'usage du signe de la croix rouge, en temps de paix, pour leurs activités *conformes aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge*. Le même critère a été retenu dans le 1^{er} Protocole additionnel, de 1977, à l'article 81, relatif aux activités de la Croix-Rouge.

² Une étude, qu'il serait utile d'entreprendre, consisterait à dégager les implications que les principes de la Croix-Rouge peuvent avoir dans le cadre du travail social et à déterminer avec précision les limites qu'une Société de la Croix-Rouge doit mettre à sa collaboration.