

Appel du CICR pour une mobilisation humanitaire

La traditionnelle conférence de presse annuelle du président du CICR, qui s'est tenue le 10 janvier 1985 au siège du Comité, n'a pas été seulement l'occasion du bilan habituel sur l'année 1984 écoulée, mais ce fut surtout le moment choisi par le CICR pour lancer un « Appel pour une mobilisation humanitaire ».

Cet appel a reçu une large diffusion; en effet, il a été envoyé à l'ensemble des Missions permanentes à Genève et à New York, à toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à la Ligue, aux médias et à des entités comme la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, parfois accompagné d'un mémorandum plus détaillé, intitulé « Respect et Développement du droit international humanitaire. Soutien à l'action du CICR. De Manille (1981) à Genève (1986). Bilan intermédiaire et perspectives », mémorandum dont l'Appel constitue l'essentiel et le résumé.

Appel et Mémorandum ont été remis et commentés par le président du CICR, le 14 janvier, à Amman, aux membres de la Commission permanente, convoquée en session extraordinaire par son président, le D^r Ahmed Abou Goura, président du Croissant-Rouge jordanien.

De plus, ces documents ont été également distribués aux participants aux séminaires sur le droit humanitaire organisés à l'intention des diplomates par l'Université de New York, en janvier 1985, et par l'American University, à Washington, D.C., en juin 1985.

Enfin, le Secrétaire général des Nations Unies a reçu copie de ces deux documents.

L'Appel du CICR a paru dans la Revue internationale de janvier-février 1985; nous publions ci-après le texte du Mémorandum détaillé.

RESPECT ET DÉVELOPPEMENT
DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

**Soutien à l'action du Comité international
de la Croix-Rouge**

*De Manille (1981) à Genève (1986)
Bilan intermédiaire et perspectives*

AVANT-PROPOS

Le présent document est destiné à tous ceux qui s'intéressent au droit international humanitaire et à son respect: aux membres du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, aux Etats parties aux Conventions de Genève, aux médias qui suivent l'action du CICR et le droit sur lequel elle se fonde, voire à ceux qui — parmi les milieux spécialisés ou le grand public — partagent les préoccupations humanitaires du Comité international.

Ce document est divisé en deux parties: la première est essentiellement un rappel d'éléments choisis et connus depuis la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Manille, en 1981. Elle contient les principaux éléments de la politique humanitaire mise sur pied par le CICR au cours des dernières années. La seconde est plus prospective: elle partage avec le lecteur certaines des réflexions du CICR quant à l'avenir et quant aux différentes mesures qu'il prend pour y faire face.

L'ensemble du document entend susciter dialogue et appui, qui ne peuvent être qu'utiles à une action humanitaire dépendant de chacun pour atteindre à l'universalité.

**PREMIÈRE PARTIE:
INTRODUCTION ET RAPPEL**

1. Manille: la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge

1. A Manille, en 1981, la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge adopta par consensus une Résolution (N^o VI) que l'on a parfois intitulée l'«Appel de Manille»¹ et dont la *Revue internationale de la Croix-Rouge* disait ceci dans sa livraison de janvier-février 1982 (p. 25):

«Résolution opérationnelle de caractère général

» La résolution VI relative au «Respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires et soutien aux activités du Comité international de la Croix-Rouge» revêt une grande importance pour le CICR.

» Comme les précédentes, cette résolution se fonde sur le *Rapport d'activité* du CICR et partage les préoccupations du Comité devant le non-respect des dispositions des Conventions de Genève ou des principes humanitaires; elle constate et regrette les limites imposées à l'activité du CICR non seulement dans les situations couvertes par le droit international humanitaire, mais encore dans les situations de troubles ou de tensions internes, dans lesquelles l'article VI des *Statuts de la Croix-Rouge internationale* l'autorise à offrir ses services; enfin et surtout, elle lance un appel solennel pour que, en tout temps et en toutes circonstances, les règles du droit international humanitaire et les principes humanitaires universellement reconnus soient sauvegardés et que soient accordées au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités nécessaires à l'accomplissement du mandat humanitaire que lui a confié la communauté internationale.

» En adoptant cette résolution la Conférence internationale s'est fait l'écho des craintes exprimées par le président du CICR quant à la politisation du domaine humanitaire et l'accroissement de la violence indiscriminée.

» Puissent tous ceux à qui cet appel est adressé l'entendre et en tenir compte dans leurs actes.»

2. Outre cet appel de caractère général, la Conférence de Manille adopta également deux Résolutions (N^{os} III et IV) visant

¹ Voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, novembre-décembre 1981, p. 330-331.

certaines situations spécifiques couvertes par les Conventions de Genève, mais dans lesquelles, d'une part, le droit humanitaire n'était pas ou partiellement appliqué et, d'autre part, l'action du CICR était paralysée ou presque. On trouvera le commentaire de la même *Revue internationale de la Croix-Rouge* à propos de ces deux Résolutions dans sa livraison de janvier-février 1982, p. 23-25.

3. Ces différentes Résolutions s'inscrivaient dans le cadre d'une politique décidée avant Manille par le Comité international, dont les grandes lignes furent esquissées par M. Alexandre Hay dans son discours inaugural devant la Conférence internationale de 1981 (voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier-février 1982, p. 12-16).

Cette politique correspondait à une préoccupation croissante du CICR devant les violations de plus en plus fréquentes du droit humanitaire et des principes d'humanité et à la volonté du Comité international de mettre un frein à cette néfaste tendance. Il est bien évident que si l'on voulait qu'une telle politique porte ses fruits, cela impliquait un éventail complet de mesures ; parmi celles-ci, toutes celles prises dans le cadre de la Conférence internationale de la Croix-Rouge revêtaient une importance particulière mais, pour prendre tout leur poids, elles exigeaient également d'être préparées et soutenues par d'autres démarches, les unes publiques, les autres discrètes, mesures bilatérales ou multilatérales, régionales ou universelles, occasionnelles ou générales.

2. Après Manille

1. Une démarche d'importance s'imposa dès mai 1983, à la suite des violations répétées, voire systématiques, des Conventions de Genève dans le conflit armé entre l'Irak et l'Iran, violations qui prirent une telle ampleur que le CICR se vit obligé d'en appeler à la communauté des Etats, afin qu'ils interviennent pour faire respecter le droit humanitaire dans cette guerre, conformément à l'obligation que leur en font les Conventions de 1949. En 1984, à deux reprises, le CICR dut à nouveau lancer des appels pour un meilleur respect des Conventions de Genève dans ce conflit.

2. En novembre 1983, à New York, le président du CICR fit devant la « Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales » un premier bilan des démarches annoncées par le Comité à Manille (voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier-février 1984, p. 3-10).

A cette occasion, M. Alexandre Hay devait constater que «face aux crises actuelles, les gouvernements sont tentés de raisonner à court terme, de rejeter tout ce qui ne correspond pas à l'intérêt immédiat et de reléguer l'humanitaire dans l'accessoire, en mettant au premier plan ce qu'ils estiment être leurs impératifs politiques et de sécurité. Ces refus d'appliquer le droit humanitaire mettent au défi la communauté internationale dans son ensemble (les Etats, le système juridique, les organisations) et pénalisent de manière intolérable les victimes».

Rappelant les Résolutions de Manille, le président du CICR déclarait : «Deux ans après Manille, ces refus restent — sauf en ce qui concerne l'Ogaden — toujours d'actualité et la liste n'est pas exhaustive, hélas ! Comment ne pas évoquer notre appel aux parties au conflit et à l'ensemble de la communauté internationale au sujet de notre action en Irak et en Iran, en mai de cette année ? Et les multiples démarches, publiques ou non, pour, d'une part, obtenir la reconnaissance de l'applicabilité de la IV^e Convention par Israël dans les territoires occupés par lui et, d'autre part, obtenir le respect de cette Convention dans tous les domaines?»

3. A cette occasion, M. Hay annonçait aussi que «sur un plan général, le CICR a, depuis plusieurs mois, entretenu des contacts avec plusieurs gouvernements et avec des experts privés sur ce problème du contrôle de l'application du droit et le respect des principes humanitaires. En 1984, le CICR élargira ces contacts et ces consultations d'experts, et les poursuivra en 1985 et 1986. L'objectif devrait être une prise de conscience progressive en vue de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui se réunira, à Genève, en 1986».

Et de fixer l'objectif à atteindre en 1986 et après. «Ces démarches devraient avoir pour but de chercher, avec des experts et des personnalités politiques, les moyens de :

- a) renforcer la connaissance et la crédibilité du droit humanitaire, non seulement dans les milieux militaires qui en sont les premiers destinataires, mais aussi et surtout auprès des responsables politiques ;
- b) rappeler aux parties aux conflits et à l'ensemble des Etats liés par les Conventions de Genève l'existence de mécanismes d'application qui figurent déjà dans les Conventions et les Protocoles (ainsi celui de la Puissance protectrice) et les encourager à les utiliser pour renforcer la mise en œuvre du droit humanitaire.»

Pour atteindre cet objectif, le CICR, par la voie de son président, à la fois posait une question, situait le problème et faisait quelques suggestions quant à des solutions possibles :

« La question essentielle que je voudrais vous poser aujourd'hui est la suivante : Comment provoquer cette prise de conscience de l'humanitaire chez les responsables politiques ? Comment accroître le réflexe humanitaire dans la politique ? Comment montrer qu'il y a, dans toute situation politique, des éléments humanitaires qu'on ne saurait ignorer sans risque ?

Nous, qui pratiquons chaque jour l'humanitaire aux côtés des victimes, serions heureux et reconnaissants si vous, qui dominez les affaires politiques, pouviez imaginer des moyens capables de contribuer à créer un état d'esprit favorable pour faire accepter et appliquer le droit et les principes humanitaires parmi les responsables politiques et participer à sensibiliser le grand public.

Vous pourriez, par votre expérience et votre prestige, avoir accès aux plus hauts responsables, et plaider en faveur :

- a) de la ratification rapide des Protocoles additionnels, complément fondamental du droit humanitaire dans des domaines vitaux comme la protection de la population civile contre les hostilités ;
- b) d'une meilleure connaissance des instruments existants du droit humanitaire ;
- c) de l'application fidèle de ces instruments en toutes circonstances et d'une pleine coopération avec les organismes humanitaires existants ;
- d) d'un meilleur usage des mécanismes prévus dans le droit positif : responsabilité collective des Etats Parties aux Conventions, Puissance protectrice, Commission d'établissement des faits.

Il y aurait aussi, et comment ne pas les mentionner, les questions de médiation entre parties aux conflits, entre Etats ou à l'intérieur d'Etats, ou des problèmes limités mais particulièrement aigus, tels que celui des personnes disparues ou celui des apatrides.

L'idéal serait certes d'arriver à un monde où l'humanitaire irait tellement de soi qu'il n'y aurait plus besoin ni d'institutions ni de droit humanitaire. Mais, de cela, nous sommes encore loin.»

4. Il est bien évident qu'à aucun moment le CICR n'envisage ni n'a envisagé de pouvoir atteindre seul de semblables objectifs : les experts que, de plus en plus souvent, il consulte sont indispensables

au succès de l'entreprise, qu'ils appartiennent au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, aux missions diplomatiques à Genève ou ailleurs, à la Commission indépendante sur les questions humanitaires, ou encore qu'ils soient choisis à titre personnel, dans un cadre régional ou national: tous ces hommes et toutes ces femmes sont absolument nécessaires à la réussite d'une des plus difficiles et délicates des entreprises humanitaires de notre temps.

En particulier, dans la mesure où la Conférence internationale de la Croix-Rouge est le point de passage à la fois naturel et désirable pour plusieurs de ces questions, la Commission permanente de la Croix-Rouge internationale — qui a précisément pour tâche de fixer l'ordre du jour de la Conférence internationale — aura un rôle important à jouer pour s'assurer que ces problèmes y soient traités avec le sérieux qu'ils exigent, dans l'esprit de notre Mouvement et dans le respect de ses Principes fondamentaux.

3. Le développement du droit international humanitaire

L'importance primordiale du respect du droit humanitaire existant ne saurait faire oublier que ce droit doit également continuer d'être développé à l'avenir, dans les limites du possible.

Pour ne pas alourdir les éléments de référence dans le corps de ce texte, nous renverrons le lecteur intéressé à un article de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*¹, dans lequel un expert du CICR a fait le point sur cette question dès septembre 1983.

Il sera aussi question, en temps voulu, de s'efforcer d'établir quelques lignes directrices susceptibles de s'appliquer dans les situations qui ne sont pas des conflits armés et que ne couvre pas le droit humanitaire. Le CICR est actuellement en consultation à ce sujet avec des experts de tous pays.

4. Respect et développement du droit humanitaire: un résumé

Désireux de faire le point de façon relativement synthétique sur tous les développements rappelés plus haut, le CICR s'est efforcé d'en rassembler les éléments dans un article paru dans la livraison de mars-avril 1984 de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* (p. 96-101).

¹ Quelques réflexions sur l'avenir du droit international humanitaire, par H. P. Gasser. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier-février 1984, p. 18-26.

Nous nous bornerons à en reprendre ici le considérant essentiel et les objectifs qui en découlent :

« Confronté à l'accroissement du recours indiscriminé à la violence, à la violation répétée de principes humanitaires fondamentaux et du droit international humanitaire, voire à son utilisation à des fins politiques, le CICR a estimé nécessaire d'accroître ses efforts en faveur du respect et du développement du droit international humanitaire. »

Concrètement, pour le CICR, il s'agit de :

1. Rechercher des solutions propres à renforcer le respect du droit international humanitaire en temps de conflit armé (international ou non).
2. Encourager les Etats à ratifier les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève.
3. Etudier le développement de certaines parties du droit international humanitaire.
4. Chercher à définir des principes humanitaires applicables lors de situations non couvertes par le droit international humanitaire (troubles intérieurs ou tensions internes).

Le CICR s'est donné l'année 1986 comme objectif pour élaborer des propositions concrètes. Il les soumettra pour débat et éventuelle adoption à la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui se tiendra cette année-là à Genève, et, à travers elle, à la communauté internationale.

DEUXIÈME PARTIE :

UN REGARD SUR LE PASSÉ ET UNE RÉFLEXION SUR L'AVENIR

1. Introduction

1. Les éléments rappelés plus haut sont le résultat d'une réflexion interne à laquelle le CICR s'est livré au cours de récentes années, réflexion qui a porté tant sur le monde dans lequel son action est appelée à se dérouler que sur les moyens nécessaires à une politique humanitaire de longue durée dans un avenir prévisible. Il souhaite, dans cette seconde partie du présent document, partager avec ses destinataires quelques-unes de ces réflexions et des décisions qu'elles ont suscitées.

2. Pour réfléchir sur son avenir, le CICR est parti du mandat qui est traditionnellement le sien et qu'il s'est vu confirmer par les Etats Parties aux Conventions de Genève et par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Tel que résumé à l'article VI des *Statuts de la Croix-Rouge internationale*, le CICR est une institution humanitaire indépendante (indépendance garantie dans ses Statuts par son caractère uninational, suisse et coopté) dont le mandat permanent est, pour l'essentiel, le suivant :

- le CICR doit s'efforcer d'apporter protection et assistance aux victimes civiles et militaires des guerres internationales, guerres civiles, troubles intérieurs et de leurs suites directes,
- les Conventions de Genève confient au CICR des tâches précises en vue du respect de leurs dispositions et à l'égard de leurs violations,
- le CICR a une responsabilité première dans le développement et la diffusion du droit international humanitaire,
- le CICR a un droit d'initiative humanitaire en sa qualité d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants,
- il appartient au CICR de reconnaître les Sociétés nationales qui répondent aux conditions fixées par la Conférence internationale de la Croix-Rouge,
- le CICR est chargé de maintenir le respect des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,
- le CICR a l'obligation d'entretenir — dans les limites de sa compétence — des rapports étroits avec les Sociétés nationales, la Ligue, les gouvernements et autres autorités que son action humanitaire concerne.

En outre, la Conférence internationale de la Croix-Rouge peut confier d'autres mandats au CICR.

2. Le cadre de l'action

1. Conflits internationaux et internes: une dégradation de la situation, dont on ne voit pas la fin

Si l'on commence par jeter un coup d'œil sur le passé, on constate qu'en 1974 le CICR comptait 357 collaborateurs et délégués (dont 257 au budget ordinaire, par opposition au budget extraordinaire qui finance principalement les grandes actions tem-

poraires du CICR), alors qu'au début de 1983 son personnel avait passé à 850 unités (dont 454 au budget ordinaire). Dans ce chiffre, ne sont pas comptés les 993 collaborateurs engagés sur le terrain. En 1974, il avait 16 délégations sur le terrain; dix ans plus tard, elles sont 36, plus 16 sous-délégations, avec présence intermittente dans une demi-douzaine d'autres pays.

Cette augmentation de la présence du CICR sur le théâtre d'opérations est avant tout le reflet de conflits plus nombreux, qui durent plus longtemps et qui sont souvent plus meurtriers que dans les années '60. Une analyse détaillée, pays par pays et continent par continent, ne permet pas de prévoir une diminution des conflits et des tensions.

Dans bien des pays, des tensions internes risquent de devenir des troubles intérieurs et ceux-ci des guerres civiles, parfois internationalisées. En outre, malheureusement, on ne saurait fermement compter sur un règlement pacifique des nombreux conflits armés actuels.

Les problèmes humanitaires liés aux occupations de territoires et à la détention de prisonniers de guerre sont susceptibles de durer.

Sans espoir sérieux de voir, dans l'état actuel des choses, ces conflits s'acheminer vers des solutions pacifiques, on constate que menacent d'autres affrontements entre pays ou entre idéologies.

D'ailleurs, indépendamment des conflits politiques internes et internationaux, l'accroissement notoire de la population dans toute une partie du monde risque fort d'engendrer, ne serait-ce qu'en raison de la baisse du niveau de vie qu'elle occasionne, un accroissement des tensions.

Enfin, la détention politique et les mauvais traitements qu'elle peut entraîner risquent de persister, voire de croître dans de nombreux pays.

Cette évolution semble devoir s'inscrire dans le cadre d'une perte de respect assez générale pour la règle de droit, qu'elle soit interne ou internationale; on constate une divergence accrue entre les déclarations d'intention des pouvoirs et la réalité de leur mise en œuvre et une dévaluation des engagements simultanément (sinon consécutivement) à leur multiplication; sur le plan national, les structures du pouvoir — trop souvent miné par une situation économique chancelante ou des tensions ethniques, idéologiques ou autres — se raidissent ou au contraire disparaissent dans le chaos, suscitant dans les deux cas l'arbitraire et la violence envers des victimes sans défense.

2. Une mobilisation générale

L'analyse que le CICR fait de l'avenir dans lequel son mandat l'appelle à agir exige des Etats qu'ils consacrent toutes leurs forces à empêcher que ces noires prévisions ne se réalisent; mais simultanément — et dans le domaine plus limité de l'humanitaire — chacun doit prendre conscience du besoin urgent, dramatique, d'un vaste élan d'humanité et de solidarité devenu indispensable face à la folie actuelle et potentielle de la violence humaine.

Mais le Comité international ne songe pas un instant à pouvoir gagner tout seul cette lutte-là: il doit mobiliser les gouvernements et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour un combat qui est celui du respect universel de l'être humain sans défense.

Cette mobilisation demandera un effort soutenu, sous des formes très diverses, de l'ensemble de l'institution et particulièrement de ses cadres, au cours des années à venir.

Devant les immenses besoins humanitaires de l'avenir, un effort considérable est nécessaire: effort des Etats d'abord, qui doivent profiter de chaque «répit humanitaire» que leur donne la Croix-Rouge pour construire la paix pendant le court «temps de grâce» qu'elle leur offre et qui, simultanément, doivent exiger d'eux-mêmes le respect total de leurs engagements humanitaires dans les conflits qu'ils n'ont pas su ou pu éviter, ainsi que la ratification des instruments du droit humanitaire auxquels ils n'ont pas encore accédé; effort du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ensuite, qui doit engager toute la force morale de son universalité et de ses principes dans le combat pour le respect de la dignité de l'homme.

3. Un investissement global et à long terme

Cet effort ne devra pas seulement porter à court terme sur des situations conflictuelles en cours. Il implique nécessairement un investissement à long terme:

- dans la connaissance du droit de la guerre par les forces armées dès le temps de paix (d'ailleurs conforme aux engagements pris par les Etats parties aux Conventions de Genève);
- dans l'acceptation par les gouvernements de l'action humanitaire du CICR *avant* qu'elle n'ait à se déployer;

- dans la compréhension des exigences de la neutralité pour un intermédiaire qui doit mener son action humanitaire de part et d'autre des conflits;
- dans le développement d'une famille Croix-Rouge forte et unie autour de son idéal et de ses principes.

Faute de consentir à temps un tel investissement, le «coût» humain et financier de l'impréparation et de l'imprévoyance dans le domaine humanitaire pourrait être très lourd.

3. L'action directe

1. Préparer le terrain «à froid» pour mieux agir «à chaud»

Le CICR doit se préparer à visiter de plus en plus souvent des «prisonniers de guerre» au statut incertain ou contesté. En effet, on constate une multiplication de conflits armés, considérés comme internationaux ou au contraire comme internes selon la position politique des parties en présence. Ces contestations quant à la qualification juridique du conflit ne devraient pas empêcher le CICR d'agir en faveur de leurs victimes, quel qu'en soit le statut.

En outre, la protection du CICR devra s'exercer vraisemblablement davantage à l'égard des détenus dits «politiques», pas seulement parce que le nombre des pays connaissant des troubles ou tensions internes est susceptible d'augmenter globalement, mais encore parce que le nombre des gouvernements acceptant la présence du CICR dans leurs lieux de détention ira, on peut le penser, en grandissant.

C'est, en tous cas, l'objectif qu'il convient de viser pour les délégués régionaux susceptibles de faire connaître le CICR, ses buts et ses méthodes *avant* l'événement, c'est-à-dire lorsque, comme on a pu le constater, les interlocuteurs sont encore à même de les écouter avec une certaine sérénité et donc de les entendre véritablement.

En effet, l'expérience a montré qu'«à chaud», la première réaction instinctive à l'égard d'une institution qui vient plaider pour un traitement humain de l'ennemi captif, c'est la réserve, surtout s'il s'agit de l'ennemi intérieur.

D'où la création, dès 1970, de délégations régionales destinées à présenter «à froid», dans un contexte plus réceptif, l'action protectrice du CICR; dans les années à venir, il s'agira de poursuivre cette politique, mais si possible sur une plus large échelle.

2. Là où la protection est nécessaire, on ne peut en dissocier l'assistance

Des actions de protection et d'assistance sont prévisibles dans de nombreux pays où l'on doit, hélas, envisager des troubles intérieurs graves, voire des guerres civiles qui souvent risquent d'être internationalisées.

Dans ces situations comme partout où est nécessaire une action de protection, l'assistance est indissolublement liée à la protection. Les autorités doivent pouvoir dialoguer avec le même interlocuteur lorsqu'il s'agit d'aider ou de protéger les victimes d'un conflit. On trouvera à ce sujet un exposé plus détaillé, intitulé «Action humanitaire: protection et assistance», présenté à New York, en novembre 1983, par le directeur des Activités opérationnelles du CICR à la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier-février 1984, p. 11-17.

L'action humanitaire part de la victime, dont les besoins ne peuvent être ni dissociés ni marchandés.

Même lorsque la protection directe n'est pas possible (par refus des autorités de laisser le CICR accéder aux lieux de détention ou par absence de prisonniers survivants), l'assistance constitue en elle-même une forme de protection, souvent parce qu'elle permet de survivre, ou par la seule présence des équipes du CICR parmi les victimes potentielles à l'égard desquelles les exactions deviennent plus difficiles.

Ainsi, le niveau de professionnalisme atteint par le CICR dans ses actions de secours devra-t-il servir en des lieux plus nombreux, et l'infrastructure correspondante devra être renforcée au siège et sur le terrain.

Mais ces vastes actions — en général *simultanées* depuis quelque dix ans, alors que précédemment elles étaient plutôt successives — impliqueront un engagement de personnel plus stable que par le passé, avec des contrats de plus longue durée, si l'on veut améliorer le niveau de qualification des délégués sur le terrain. Il en ira de même des activités de l'Agence centrale de Recherches, rouage essentiel et vital du processus de protection individuelle tant sur le terrain qu'au siège.

Simultanément, il faut prévoir un engagement plus important de personnel (médical et autre) de Sociétés nationales participantes, qui partageraient ainsi, encore plus que jusqu'à présent, le lourd fardeau de cette nécessaire croissance.

4. L'action indirecte

1. Faire connaître le droit humanitaire et contribuer au développement des Sociétés nationales

Il conviendra de faire encore plus et mieux en tout cas dans deux domaines clés où un certain effort a été fait depuis dix ans :

- la diffusion du droit international humanitaire et des principes de la Croix-Rouge,
- le développement des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui est avant tout la tâche de la Ligue, qui s'y consacre avec détermination, et à la réalisation de laquelle le CICR peut contribuer dans divers domaines.

Le CICR doit augmenter le nombre de ses délégués chargés d'aider et d'encourager les gouvernements à remplir l'*obligation* qu'ils ont d'instruire leurs forces armées dans le droit de la guerre et de faire connaître les principes du droit humanitaire à leurs populations.

La connaissance des obligations humanitaires du combattant étant la première condition de leur respect, tout doit être fait pour systématiser cette diffusion et cela en priorité dans les régions en conflit ou à haut risque conflictuel. Les conflits récents démontrent combien un effort *considérablement accru* dans ce domaine est *urgent*.

Le CICR doit tout autant aider les Sociétés nationales à soutenir leurs gouvernements respectifs dans cet effort et les aider dans leurs propres programmes de diffusion.

Dans cette entreprise, le CICR doit pouvoir compter sur des Sociétés nationales fortes. Dans cette optique, les efforts de la Ligue en matière de développement des Sociétés nationales sont une pièce maîtresse dans la consolidation d'un Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge adapté aux exigences de notre temps. Le CICR devra y apporter, dans le domaine limité de ses compétences, une contribution adaptée et efficace, même si elle reste modeste.

5. Les soutiens de l'action humanitaire

Face au nombre croissant de conflits, à leur diversité et à leur durée, face aux traitements inhumains qu'engendrent les radicalisations idéologiques, voire religieuses et raciales, face à la dégradation

du respect porté aux traités et au droit en général, seule une action concertée de toutes les forces vives de l'humanisme universel, seule une mobilisation des Etats et des peuples serait susceptible de relever de façon déterminante le taux d'humanité dans les conflits... à défaut de supprimer ceux-ci. On l'a dit, cet effort gigantesque ne saurait être celui du seul CICR, qui doit pouvoir compter sur le soutien des gouvernements, des Sociétés nationales, de la Ligue et de l'opinion publique pour mieux faire respecter le droit et les principes humanitaires.

1. Les gouvernements

Plus de 150 Etats sont parties aux Conventions de Genève et ont, en vertu de celles-ci, l'obligation non seulement de respecter les normes du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (internes ou internationaux) mais encore de *faire respecter* par autrui.

En effet, les règles d'humanité contenues dans ces Conventions sont si élémentaires que leurs violations ne sauraient laisser aucun Etat indifférent: si des gouvernements, qui ne participent pas au conflit mais sont, en fait, en position d'influencer positivement un gouvernement violant les lois de la guerre et s'ils s'en abstiennent, ils deviennent co-responsables de ces violations.

D'ailleurs, en ne réagissant pas alors qu'ils seraient en mesure de le faire, ils facilitent aussi le processus qui pourrait faire d'eux la prochaine victime de semblables infractions, dont ils auront été complices par inaction.

C'est d'abord ce message que le CICR devra faire entendre aux gouvernements, afin qu'ils prennent leurs responsabilités et qu'ils lui donnent les moyens matériels et politiques d'une véritable stratégie humanitaire, conforme au mandat qu'ils lui ont confié dans les Conventions de Genève.

2. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Depuis plus d'une décennie, il est devenu évident que, même si l'action du CICR s'adresse avant tout aux gouvernements, elle n'est pas concevable sans l'appui des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette évidence vaut d'abord dans les pays où le CICR doit agir, mais également dans les pays qui peuvent mettre à la disposition de son action hommes, matériel et moyens financiers.

Certes, là où se déroule l'action, il est des tâches que le CICR — en raison de ses spécificités — est mieux à même de remplir, mais il doit le faire avec l'appui de la Société nationale, dans une claire répartition des fonctions, chacun assumant ce qu'il est le mieux placé pour faire. En outre, plus que par le passé, il faut avoir à l'esprit l'avenir meilleur où le CICR pourra quitter le pays; il faudra donc à chaque fois penser — en collaboration avec la Ligue, responsable du développement des Sociétés nationales — déjà pendant la période d'urgence — à développer la Société nationale dans le long terme.

Quant aux Sociétés nationales déjà «participantes» (soit celles qui contribuent à une action par la mise à disposition de moyens — financiers ou en personnel — nécessaires), le CICR entend leur proposer un rôle accru, particulièrement dans les domaines médical et paramédical (comme la réhabilitation des handicapés de guerre) et des secours, d'une part, pour répondre à leurs aspirations humanitaires et, d'autre part, pour leur permettre — en participant à la vie internationale opérationnelle de la Croix-Rouge — de susciter dans leur propre pays une motivation et un appui aux autres actions qu'elles conduisent sur leur territoire national. Le CICR attend d'autant plus d'elles que leur participation en personnel permettra d'alléger le poids de ses propres engagements.

3. L'opinion publique

La relation quotidienne du CICR avec l'opinion publique est inévitablement ambiguë: son action humanitaire exige, dans l'intérêt supérieur des victimes, beaucoup de discrétion, même si, on l'a dit, il se réserve le droit de faire appel à la conscience universelle, lorsque ses délégués constatent des violations humanitaires graves, répétées, auxquelles les démarches confidentielles n'ont pas permis de mettre fin.

Si, en général, le CICR reste assez discret, c'est qu'il ne peut prendre le risque de se couper des victimes qu'il est seul à pouvoir aider.

En fait, l'intérêt des victimes, qui est le moteur essentiel de l'action du CICR, fixe aussi les limites de sa politique d'information. Cette dernière, en outre, ne peut être la même selon qu'il s'agit

— de conflits armés internationaux, dans lesquels, d'une part, le CICR a reçu, comme gardien des Conventions de Genève, un mandat de la communauté internationale devant laquelle il est

comptable de son action et des difficultés qu'il rencontre, et, d'autre part, les Etats en conflit ont l'*obligation* de le laisser agir,

- de conflits armés non internationaux, auxquels une fraction du droit humanitaire s'applique mais dans lesquels les parties au conflit n'ont *pas l'obligation* de laisser le CICR agir,
- de troubles et tensions internes où l'action du CICR se déroule entièrement à bien plaisir; dans ces cas, de toute évidence, le CICR ne peut dire que ce qu'il fait, pas ce qu'il voit: la seule «sanction» devant des violations graves des règles d'humanité, c'est que le CICR quitte le pays, laissant ainsi sans protection l'ensemble des détenus. Une telle politique exige en fait un effort particulier d'information générale pour que soient mieux comprises son action, ses limites, ses difficultés.

De ce point de vue — et surtout si l'on envisage une action accrue — il importe que le CICR se donne les moyens d'une politique d'information proportionnée à l'importance de son action humanitaire, ce qui n'est pas encore suffisamment le cas actuellement.

Progresser — à défaut de vaincre — dans le combat pour l'humanitaire exige autant l'appui des médias et, à travers eux, de l'opinion publique que des Gouvernements et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
