

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) : sa mission et son action*

Doctrine adoptée par l'Assemblée du CICR le 18 septembre 2008

1. La mission du CICR

Le CICR est une organisation qui oeuvre depuis sa fondation en 1863, à la protection et à l'assistance des victimes des conflits armés et des autres situations de violence, d'abord en faveur des militaires blessés, puis progressivement en faveur de toutes les victimes de ces situations.

Henry Dunant propose dans son "Souvenir de Solférino"¹ de créer des sociétés nationales (SN) de secours reconnaissables à leur emblème commun et un traité international² pour la protection des blessés sur le champ de bataille. À Genève, un comité permanent se met en place pour la promotion des idées de Dunant. L'emblème retenu sera une croix rouge sur fond blanc³. Ce comité prendra par la suite le nom de Comité international de la Croix-Rouge.

Au début il ne s'agit pas pour le CICR d'intervenir sur le théâtre des opérations. Mais les SN des pays en conflit sont perçues comme trop liées à leurs autorités et elles ont prié le CICR d'envoyer lui-même du personnel de secours, considérant qu'une action humanitaire en temps de conflit, pour être acceptable par toutes les parties, devait présenter des garanties de neutralité et d'indépendance que seul le CICR pouvait fournir. Le CICR a donc très vite dû développer des activités opérationnelles dans un cadre de neutralité et d'indépendance et s'exerçant de part et d'autre du champ de bataille. La consécration de cette fonction est venue plus tard, quand les Conventions de Genève reconnaîtront explicitement la nature purement humanitaire et impartiale des activités du CICR, et lui donneront un rôle particulier dans le contrôle de la bonne application du droit international humanitaire (DIH).

Le CICR définit **sa mission** dans les termes suivants :

"Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance.

Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels.

Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence⁴."

* La version anglaise de ce texte est publiée dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, juin 2009.

¹ Henry Dunant, "Un Souvenir de Solferino", édition Frick, Genève 1862, p. 113. Il s'agit de créer des sociétés permanentes de secours qui se prépareraient dès le temps de paix et qui seraient prêtes pour appuyer les services médicaux des forces armées en temps de guerre. Ces sociétés devraient coordonner leurs efforts et être reconnues par leurs autorités. Dunant propose un congrès international "pour formuler quelque principe international, conventionnel et sacré, lequel une fois agréé et ratifié servirait de base à des Sociétés de secours pour les blessés" et qui inclurait la protection des blessés et de ceux qui les secourent.

² En mettant en œuvre les propositions d'Henry Dunant, notamment, promouvoir l'adoption d'un engagement solennel des États de secourir et soigner sans distinction les blessés militaires, le CICR est à l'origine du DIH. Plus tard, son action sur le terrain a été légitimée par des mandats inscrits dans le DIH et dans des Résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

³ Par inversion des couleurs du drapeau de la Suisse, et en son hommage, en tant qu'hôte de la Conférence internationale de Genève de 1863.

⁴ Texte figurant sur les publications du CICR, (dernière mise à jour par le Comité, 19 juin 2008).

Pour mener cette mission de manière efficace, le CICR doit bénéficier de la confiance des États et de toutes les parties⁵ et personnes impliquées dans un conflit armé ou dans une autre situation de violence⁶. Cette confiance se base notamment sur la connaissance de la pratique et de la politique du CICR. Elle s'acquiert grâce à la continuité et la prévisibilité du CICR. Allier efficacité et crédibilité, indépendamment du moment, du lieu ou de la variété des besoins, représente un défi permanent pour le CICR, car l'Institution doit faire preuve de pragmatisme et de créativité. Dans ce sens, une large autonomie est laissée aux délégations sur le terrain qui, dans le cadre d'une stratégie et de priorités institutionnelles claires, déterminent la meilleure façon de contribuer à œuvrer en faveur des personnes affectées par les conflits et par les autres situations de violence.

Ce document décrit comment le CICR s'est façonné, comment il fonctionne et agit, en quoi il se distingue aussi d'autres organisations humanitaires, en particulier dans son approche pluridisciplinaire. L'objectif est ambitieux et on pourrait y consacrer un ouvrage volumineux, L'idée ici est bien plus modeste. On se propose en quelques pages de définir les caractéristiques de l'identité du CICR, de son champ d'action et de son mode opératoire. L'exercice est réducteur, mais il fournit un abrégé utile pour expliquer le CICR tel qu'il est aujourd'hui.

2. L'identité du CICR

2.1 La finalité du CICR

La raison d'être du CICR est d'assurer, à travers une action neutre et indépendante, le respect de la vie, de l'intégrité physique et morale et de la dignité de toutes les personnes affectées par des conflits armés et d'autres situations de violence. L'ensemble des activités du CICR est orienté vers cet objectif fondamental et tend vers cet idéal. Le CICR agit par rapport aux besoins de ces personnes et quant à leurs droits et aux obligations des autorités.

2.2 La dualité de l'action du CICR

Les tâches du CICR se sont développées sur deux axes : l'axe opérationnel de l'intervention en faveur des personnes affectées par les conflits armés et autres situations de violence et l'axe du développement et de la promotion du DIH et des principes humanitaires.

Ces deux axes sont indissociables car le premier s'exerce principalement dans le cadre que lui fixe le second et le second se nourrit de l'expérience du premier et facilite la réponse aux besoins constatés⁷. Cette dualité renforce ainsi l'identité propre du CICR. En cela déjà le CICR se distingue des autres organisations humanitaires, privées ou intergouvernementales, à vocation internationale, qui en règle générale se concentrent sur un seul de ces deux axes.

⁵ Dans ce document "parties" ou "autorités" s'entend de toutes entités, de jure ou de facto, détentrices d'obligations.

⁶ Voir l'article 5 ch. 3 des Statuts du Mouvement. Le CICR examinera, en sa qualité d'institution humanitaire spécifiquement neutre et indépendante, s'il est plus à même que d'autres organisations, de répondre à des besoins générés par ces situations, comme par exemple des visites à des détenus de sécurité, lorsqu'il y a information ou rumeur de mauvaises conditions de détention ou mauvais traitement.

⁷ Prenons l'exemple de l'assistance aux victimes de mines antipersonnel. En les soignant, le CICR obtient des informations pertinentes qui lui permettent de cartographier les incidents, de cibler les démarches protection auprès des groupes responsables, de monter un programme de prévention pour la population, en adaptant le message aux victimes les plus fréquentes (enfants, femmes, bergers), de fournir selon les contextes des données pour les organisations de déminage, d'organiser la réhabilitation des personnes appareillées, voire de leur fournir des formations professionnelles, des prêts pour démarrer une activité. Ces connaissances et cette expérience fourniront finalement aussi la matière qui servira à adopter un nouveau traité pour l'interdiction de ces mines.

2.3 Une organisation mandatée

Une caractéristique fondamentale du CICR⁸ est qu'il a reçu un mandat (voire des mandats) des États parties aux Conventions de Genève⁹ pour venir en aide aux personnes affectées par les conflits armés. Son action est ainsi ancrée dans le droit international public. Pour les autres situations de violence, le CICR tire son mandat des Statuts du Mouvement.

C'est dans le DIH qu'on trouve les bases légales principales de l'action du CICR. Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹⁰ (ci-après le Mouvement), ainsi que les résolutions émanant de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du Conseil des Délégués renforcent la légitimité de l'action du CICR. Le DIH, comme les Statuts, entérinent d'ailleurs une tradition historique de l'action du CICR qui est antérieure à leurs codifications successives.

Les États ont chargé le CICR de veiller à l'application fidèle du DIH. Cette fonction de gardien du DIH amène le CICR à prendre des initiatives visant à faire respecter, à promouvoir et à réaffirmer, voire à clarifier et à développer le DIH. Il est particulièrement attentif à tout risque d'érosion de ce droit et procède à des démarches sur le plan bilatéral, multilatéral ou public pour son respect ou son développement.

Dans ses activités, le CICR se réfère principalement au DIH. Néanmoins il se réserve le droit d'invoquer d'autres corps de droits et standards internationaux protégeant la personne humaine lorsqu'il le juge opportun, notamment le droit international des droits de l'homme¹¹.

Le CICR s'est doté de plusieurs textes de doctrine qui découlent de sa longue pratique. Ces textes de référence orientent ses actions et visent à leur assurer une cohérence durable. Ceci permet au CICR d'avoir une prévisibilité et une crédibilité accrues dans l'exercice de son mandat.

2.4 L'appartenance à un Mouvement

Une des caractéristiques du CICR réside aussi dans son appartenance au Mouvement dont il est à l'origine. Il en est une composante, les autres étant les Sociétés nationales (SN), et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale)¹². Ce lien avec le Mouvement est renforcé par des missions similaires pour toutes ses composantes¹³ et par l'usage d'emblèmes communs. Les SN ont pour mission de

⁸ Le CICR est souvent considéré comme une organisation "*sui generis*"; légalement, il ne s'agit en effet ni d'une organisation intergouvernementale, ni d'une ONG. C'est une association de droit suisse dotée de mandats internationaux, découlant du droit international public.

⁹ Le DIH donne au CICR des compétences expresses qui oblige également à son égard les États parties, comme la visite aux prisonniers de guerre ou internés civils, la transmission de secours à ces personnes ou les activités de l'Agence centrale de recherche (voir les art. 73, 122, 123 et 126 III CG ou 76, 109, 137, 140 et 143 IV CG). Le DIH reconnaît également au CICR un droit d'initiative en cas de conflit armé qu'il soit international ou non international (art. 9, 9, 9, 10 commun aux quatre CG, et art. 3 commun aux CG). Le rôle du CICR est confirmé dans l'art. 5 des Statuts du Mouvement international. En dessous du seuil d'applicabilité du DIH, seul cet article des Statuts reconnaît au CICR le mandat pour entreprendre une action.

¹⁰ Les États parties aux Conventions de Genève se réunissent normalement tous les quatre ans avec des représentants des composantes du Mouvement international lors d'une Conférence internationale (CICR, Fédération internationale et Sociétés nationales). Cette dernière est compétente pour amender les Statuts du Mouvement international (Statuts qui confirment le rôle du CICR) et peut attribuer des mandats aux différentes composantes, mais elle ne peut modifier les statuts du CICR ou de la Fédération, ni prendre de décision contraire à leurs statuts, Article 11 ch 6 des Statuts du Mouvement.

¹¹ Il peut l'invoquer en complément au DIH quand ce dernier s'applique, ou en l'absence de DIH applicable.

¹² Voir en particulier les articles 1, 3, et 6 des Statuts du Mouvement international.

¹³ La mission du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est :

- de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes;

mener des activités humanitaires au sein de leur pays où elles assument notamment le rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.

Le CICR procède à la reconnaissance des SN sur la base de critères fixés par les Statuts du Mouvement. Cette reconnaissance en fait des membres à part entière du Mouvement et leur permet de devenir membres de la Fédération. Il coopère avec elles dans des domaines d'intérêts communs, tels la préparation à l'action et sa mise en œuvre en cas de conflit armé; le rétablissement des liens familiaux (RLF) ou la diffusion du DIH et des Principes fondamentaux. Lors de conflits armés ou d'autres situations de violence, il a la responsabilité de les aider à renforcer leurs capacités pour répondre aux besoins humanitaires¹⁴.

C'est souvent grâce à leur présence, ressources, connaissance des lieux et motivation que le CICR peut mener à bien son action sur le terrain. Les SN contribuent aussi aux actions internationales à travers le CICR, la Fédération internationale ou la SN du pays concerné. Le CICR bénéficie d'un réseau mondial unique constitué par l'ensemble des SN. La coopération et la coordination au sein du Mouvement permettent de maximiser l'utilisation des capacités de ses membres.

Dans les accords et règles du Mouvement, le CICR s'est vu attribuer la direction générale et la coordination de l'action internationale "*dans les situations de conflits armés internationaux et non internationaux, de troubles intérieurs et de leurs suites directes*", ainsi que pour les activités de rétablissement des liens familiaux (RLF) dans toute situation requérant une réponse internationale de secours. Il assume ainsi un double niveau de responsabilité dans l'action¹⁵ :

- acteur humanitaire exerçant les activités qui découlent de son mandat propre et de ses compétences spécifiques.
- coordinateur de l'action internationale des composantes du Mouvement.

2.5 Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La mission du CICR est guidée par un ensemble de sept Principes fondamentaux, principes qu'il partage avec les autres composantes du Mouvement. Ils sont définis dans les Statuts du Mouvement¹⁶. Il s'agit des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité, d'indépendance, de volontariat, d'unité et d'universalité. Ces principes constituent les valeurs communes aux composantes du Mouvement et leurs donnent leurs caractéristiques par rapport à d'autres organisations agissant sur le plan humanitaire. La Conférence internationale a confirmé au CICR son rôle de maintenir et de diffuser ces principes. Plus généralement invoqués par le

-
- de protéger la vie et la santé et de faire respecter la personne humaine, en particulier en temps de conflit armé et dans d'autres situations d'urgence;
 - d'œuvrer à la prévention des maladies et au développement de la santé et du bien-être social;
 - d'encourager l'aide volontaire et la disponibilité des membres du Mouvement, ainsi qu'un sentiment universel de solidarité envers tous ceux qui ont besoin de sa protection et de son assistance. (Préambule aux Statuts du Mouvement).

On peut ajouter qu'en mettant en œuvre ses activités partout dans le monde, le Mouvement contribue à l'établissement d'une paix durable.

¹⁴ Voir "*Coopération avec les Sociétés nationales*", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, n° 851, septembre 2003, pp. 679-695.

¹⁵ Voir en particulier l'Accord de Séville adopté par la Résolution 6 du Conseil des Délégués de 1997, et les Mesures Supplémentaires adoptées par la Résolution 8 du Conseil des Délégués de 2005.

¹⁶ Voir Préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge. Les Principes fondamentaux ont été proclamés par la XXe Conférence internationale (CI), Vienne, 1965 et intégrés avec quelques adaptations formelles dans les Statuts du Mouvement adoptés par la XVe CI, Genève, 1986, révisés en 1995 et 2006.

CICR et mentionnés spécifiquement dans sa mission, les quatre premiers sont brièvement exposés ci-après :

- L'humanité est le principe supérieur. Fondé sur le respect de la personne humaine, il résume l'idéal et le but du Mouvement. Il constitue le principal moteur de l'action du CICR.
- L'impartialité, principe opposé à toute action discriminatoire, rappelle l'égalité de traitement des individus dans la détresse, à la mesure de celle-ci. Il permet de fixer les priorités de l'action en considérant prioritairement le degré d'urgence et de la nature des besoins des personnes affectées.
- La neutralité permet de garder la confiance de tous, en ne prenant pas part aux hostilités et controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. Elle n'implique ni indifférence à la souffrance ni acceptation de la guerre. Ce n'est pas une neutralité face à l'inhumanité mais bien face aux autres controverses qui divisent les peuples. Ce principe représente une valeur ajoutée à l'action du CICR en termes de possibilité de contacts et ainsi d'accès aux personnes affectées.¹⁷
- L'indépendance du CICR est structurelle : mono nationalité du Comité et recrutement de ses membres par cooptation. Cette indépendance se manifeste à l'égard de la politique nationale ou internationale, à l'égard de groupe d'intérêts ou de toute autre entité impliquée dans une situation de violence et confère au CICR l'autonomie qui lui est nécessaire pour accomplir en toute impartialité et neutralité la tâche exclusivement humanitaire qui lui a été confiée.

3. Champs d'action et critères d'intervention

Le CICR distingue quatre types de situations dans lesquelles il intervient :

1. Au cœur de sa mission se situe son action en faveur de toutes les victimes de conflits armés internationaux (CAI) ou non internationaux (CANI)¹⁸. Le CICR offre ses services en se fondant sur le DIH et en tenant particulièrement compte des besoins humanitaires existants ou anticipés.
2. Dans les autres situations de violence, le CICR offre ses services si la gravité des besoins humanitaires non satisfaits et l'urgence d'y répondre le justifient. Il tient aussi compte de sa valeur ajoutée en tant qu'institution spécifiquement neutre et indépendante ou par rapport à son savoir-faire. Dans ces situations, l'offre de service ne se fonde pas sur le DIH, mais sur la pratique et les Statuts du Mouvement¹⁹.
3. En cas de désastre naturel ou technologique ou de pandémie intervenant dans les contextes où il a une présence opérationnelle lui permettant de déployer rapidement une activité significative, le CICR apporte sa valeur ajoutée spécifique dans les limites de ses ressources et capacités et en coordination avec les composantes du Mouvement. Il agit, sauf exception, dans la phase d'urgence.
4. En dehors de ces situations, il apporte une contribution spécifique à l'action humanitaire entreprise par l'ensemble des acteurs humanitaires. Il le fait dans ses

¹⁷ Le rôle d'intermédiaire neutre pour le règlement de problèmes humanitaires est une conséquence de la particularité du CICR comme institution *spécifiquement* neutre et indépendante, art. 5.3 des Statuts du Mouvement.

¹⁸ Le DIH ne cesse pas de s'appliquer à la fin des hostilités actives. Lorsque celles-ci prennent fin, non seulement les États restent soumis à certaines obligations, mais d'autres prennent effet à ce moment. Ainsi, le CICR poursuit certaines de ses activités et en entreprend d'autres pendant cette période dite de transition. Voir "*L'action du CICR en période de transition*", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, n° 851, septembre 2003.

¹⁹ Voir l'art. 5 al. 2 d) et al. 3 des Statuts du Mouvement international.

domaines d'expertise particuliers, notamment en matière de RLF et de diffusion du DIH et des Principes fondamentaux, domaines dans lesquels il a reçu un mandat explicite.

Le CICR fixe ses priorités sur la base des critères suivants :

- la gravité des souffrances des victimes et l'urgence de leurs besoins : le principe d'impartialité du CICR, mentionné dans le droit humanitaire, reste le pilier de son action non discriminatoire et proportionnelle aux besoins des personnes à protéger et assister;
- sa valeur ajoutée qui provient, d'une part, de sa spécificité en tant qu'intermédiaire et institution spécifiquement neutres et indépendants, d'autre part, de son savoir faire pour venir en aide aux victimes (connaissance du milieu, ressources humaines, logistique, activités de rétablissement du lien familial, etc.). Cette valeur ajoutée, fruit de ses principes et de son expérience opérationnelle, lui est reconnue par la communauté internationale et s'inscrit dans un environnement humanitaire caractérisé par une multitude d'acteurs très variés;
- les bases juridiques de son action²⁰ : le CICR cherche à agir dans les situations dans lesquelles le droit international humanitaire est applicable et il examine attentivement l'opportunité d'agir dans le cadre des suites directes de ces situations et dans les autres situations de violence non couvertes par le droit international humanitaire (troubles intérieurs et tensions internes). Dans tous les cas, il module son action en fonction des critères mentionnés ci-dessus.

À ces critères peuvent s'ajouter des considérations ou contraintes opérationnelles, par exemple un impact sur d'autres actions, une invitation au CICR d'agir, des questions de sécurité.

4. Stratégies pour remplir la mission : de l'analyse globale aux activités spécifiques

4.1 Globalité de l'analyse

Toute action implique une analyse globale de la situation, des acteurs en présence²¹, enjeux et dynamiques. Elle doit permettre d'identifier les personnes affectées et leurs besoins. Elle nécessite une compréhension claire des causes des problèmes ainsi qu'une bonne connaissance des structures locales, de leurs capacités et de leurs potentiels. Le CICR s'efforce d'appréhender une question humanitaire de façon globale en examinant ses diverses facettes, et les diverses réponses qu'il convient d'apporter.

Il y a lieu de prendre en compte toute une série de facteurs : sociaux, économiques, politiques, culturels, sécuritaires, religieux, ethniques, par exemple. L'analyse doit aussi tenir compte de l'interdépendance entre les facteurs locaux, régionaux et globaux affectant une situation conflictuelle ou toute autre situation de violence.

L'analyse permet de fixer une stratégie d'ensemble, avec des priorités et des objectifs précis. Elle permet de dégager les types de problèmes et/ou les catégories de besoins sur lesquels le CICR va concentrer ses efforts et ses ressources. Il s'agit ensuite de mettre au point une stratégie visant à traiter non seulement les conséquences directes des problèmes, mais

²⁰ Sur la base des faits, le CICR procède à la qualification de la situation, ce qui définira son cadre légal de référence.

²¹ Parties au conflit et autres protagonistes du conflit, divers acteurs armés, mais aussi acteurs humanitaires, onusiens et non- onusiens, acteurs politiques et de la société civile, etc.

aussi – autant que possible dans le cadre d'une action humanitaire neutre et indépendante - leurs sources et leurs causes.

Ce faisant, le CICR doit, d'une part s'appuyer sur ses points forts²² et sur les opportunités offertes par l'environnement et, d'autre part, tenter de minimiser ses faiblesses, et neutraliser ou contourner les obstacles externes. Dans une logique de complémentarité, il est primordial d'intégrer dans la réflexion stratégique les domaines d'expertise, les points forts et les faiblesses de ses partenaires, soit au sein du Mouvement, soit à l'extérieur de celui-ci.

Selon les nécessités, les différentes activités débutent simultanément ou se suivent.

4.2 Quatre approches définies par la déclaration de mission permettent d'atteindre la finalité du CICR

La déclaration de mission décline la mission du CICR selon quatre approches que le CICR combine dans sa stratégie globale en fonction de l'analyse contextuelle pour, directement ou indirectement, sur le court, moyen ou long terme, assurer le respect de la vie, l'intégrité physique et morale et la dignité de toutes les personnes affectées par les conflits armés ou par d'autres situations de violence.

4.2.1 *Protéger la vie et la dignité des personnes affectées par un conflit armé ou d'autres situations de violence*

L'approche Protection.

- La Protection vise à s'assurer que les autorités et les autres acteurs respectent leurs obligations et les droits des individus, afin de préserver la vie, la sécurité, l'intégrité physique et morale et la dignité des personnes affectées par les conflits armés et les autres situations de violence.
- La protection comprend les efforts cherchant à prévenir et/ou mettre fin à des violations, effectives ou probables, du DIH ou d'autres corps de droit ou de normes fondamentales protégeant la personne humaine dans ces situations.
- Elle porte avant tout sur les causes ou les circonstances des violations en s'adressant essentiellement aux responsables de ces violations et à ceux qui peuvent les influencer, et, en second lieu, sur les conséquences de ces violations.

4.2.2 *Porter assistance aux personnes affectées par un conflit armé ou d'autres situations de violence*

L'approche Assistance.

- L'Assistance²³ a pour objectif de préserver la vie et/ou de rétablir la dignité humaine d'individus ou de communautés affectés par des conflits armés ou par d'autres situations de violence.
- Les activités d'assistance répondent principalement aux conséquences des violations du DIH et d'autres corps de droits protégeant la personne humaine. Elles peuvent aussi répondre aux causes et circonstances de ces violations en réduisant l'exposition aux risques.

²² Le CICR peut toujours compter sur des employés de délégation en phase avec l'environnement et qui ont développé une expertise dans leur travail. Il peut aussi selon les cas trouver un appui au sein du réseau du Mouvement.

²³ *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, n° 855, septembre 2004, pp. 659-676.

- L'assistance comble les besoins essentiels et non couverts de ces personnes selon des standards déterminés par l'environnement social et culturel. Ces besoins sont variés et les réponses de l'assistance couvrent avant tout les besoins liés à la santé, à l'eau, à l'assainissement sanitaire, à l'habitat et à la sécurité économique²⁴. Elle le fait à travers la fourniture de services et de biens, le support aux structures et services existants et à travers la promotion de la responsabilité des autorités et des autres acteurs.

4.2.3 *Diriger et coordonner les activités internationales de secours du Mouvement dans les conflits armés et les autres situations de violence)*

L'approche Coopération.

- La Coopération²⁵ a pour but de renforcer les capacités opérationnelles des Sociétés nationales - avant tout dans les pays affectés, ou susceptibles de l'être, par les conflits armés ou par d'autres situations de violence - mais aussi de renforcer les capacités du CICR dans le cadre de son interaction et son partenariat avec ces dernières.
- Elle vise à optimiser l'action humanitaire des composantes du Mouvement en utilisant au mieux la complémentarité des mandats et des compétences dans les domaines opérationnels tels que la protection, l'assistance et la prévention.
- Elle élabore et met en œuvre les politiques du Mouvement adoptées lors de ses réunions statutaires et renforce les capacités des SN à adhérer en tout temps aux Principes fondamentaux.

4.2.4 *S'efforcer de prévenir la souffrance par la promotion, le renforcement et le développement du droit international humanitaire et des principes humanitaires universels*

L'approche Prévention.

- La Prévention²⁶ a pour but de créer un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité des personnes qui peuvent être affectées par les conflits armés et les autres situations de violence et favorable à l'action du CICR.
- Elle suppose généralement une perspective sur le moyen ou le long terme et consiste à prévenir la souffrance en influençant ceux qui peuvent déterminer, directement ou indirectement, le destin des personnes affectées par ces situations²⁷.
- Elle comprend, en particulier les efforts pour communiquer, développer, clarifier et promouvoir la mise en œuvre du DIH et des autres corps de droit applicables, de même que les efforts pour faire accepter l'action du CICR.

²⁴ Les réponses sont tout aussi variées que les besoins. On ne peut en faire une liste exhaustive, car chaque situation nouvelles appelant des réponses nouvelles. De plus ces réponses tiennent compte de la protection de l'environnement. L'objectif de sécurité économique est de préserver ou de rétablir les moyens de subsistance permettant aux ménages affectés par les conflits armés de couvrir leurs besoins essentiels. Pour rappel, le CICR agit aussi, mais exceptionnellement en situation de désastre naturel (cf. chapitre 3. ch. 3 ci-dessus).

²⁵ Voir "Doctrines relative à la coopération entre le CICR et les Sociétés Nationales", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, n° 851, septembre 2003, pp. 679-695.

²⁶ Voir par exemple "Rôle du CICR en matière de prévention des conflits armés : possibilités et limites d'action" de Jean-Luc Blondel, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, n° 844, décembre 2001, pp. 923-945.

²⁷ Si le but premier du CICR n'est pas de promouvoir la paix dans le monde ou de prévenir les conflits armés, son action et celles des autres composantes du Mouvement international y contribuent indirectement.

4.3 Une combinaison d'activités à travers la pluridisciplinarité

Chaque activité répond à un problème humanitaire défini ou à des problèmes humanitaires communs. Chaque approche utilise des stratégies de mises en œuvre propres. Ces stratégies combinent différentes **activités** qu'on retrouve dans les quatre programmes tels que reflétées dans l'outil de planification annuelle : PROTECTION, ASSISTANCE, PRÉVENTION, COOPÉRATION. Ainsi, une stratégie visant à mettre en œuvre la protection peut parfaitement inclure des activités qui relèvent des programmes assistance, prévention ou coopération. Ainsi creuser un puits pour l'eau dans un camp de personnes déplacées est une activité du programme assistance qui peut viser à combler un manque d'eau et qui s'inscrit alors dans l'approche assistance. Toutefois, cette activité peut très bien viser prioritairement à protéger des personnes, qui faute d'un puits dans le camp, s'exposent à la violence en cherchant de l'eau à l'extérieur. Cette activité s'inscrit alors aussi dans une approche protection.

Cette combinaison d'activités est particulièrement importante. En effet le CICR se doit d'utiliser tous les moyens à sa disposition, en fonction des priorités et des objectifs identifiés, et selon chaque contexte particulier. En outre, les différentes approches et activités se renforcent mutuellement; par exemple, ce peut être lors d'activités d'assistance que des informations sur des violations du DIH seront recueillies et permettront de fonder des interventions auprès des autorités qui s'inscriront dans l'approche protection. Dans les situations conflictuelles, les activités d'assistance prennent souvent un caractère de protection, et réciproquement, au point d'être indissociables. C'est d'ailleurs au CICR que le Mouvement a confié le rôle de s'efforcer en tout temps d'assurer protection et assistance aux victimes de ces situations²⁸.

Cette combinaison d'activités est souvent soutenue par ce que le CICR appelle sa **diplomatie humanitaire**. Elle a pour but d'influencer – et le cas échéant de modifier – les choix politiques des États, des groupes armés, et des organisations internationale ou supranationales afin d'assurer un meilleur respect du DIH et de promouvoir les objectifs institutionnels du CICR. À cette fin, il mobilise tant les divers services et niveaux hiérarchiques du siège que son réseau de délégations, pour renforcer le dialogue avec de tels acteurs sur des préoccupations institutionnelles générales. L'essence des messages de cette diplomatie humanitaire sont les mêmes pour toutes les délégations, quels que soient leurs priorités opérationnelles.

5. Coordination humanitaire

Le CICR participera à une coordination avec d'autres organisations humanitaires²⁹, tant au niveau du siège que du terrain en vue d'améliorer, directement ou indirectement, le sort des personnes touchées par un conflit armé ou d'autres situations de violence. Les limites de cette coordination sont dictées par le respect de son approche exclusivement humanitaire car impartiale, neutre et indépendante³⁰. Elle exclut toute subordination à une autre entité ou groupe d'entités.

²⁸ Article 5 ch. 2 lettre d) des Statuts du Mouvement.

²⁹ La coordination au sein du Mouvement a déjà été abordée sous le point 2.4 "L'appartenance à un Mouvement".

³⁰ Voir Éditorial de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol 89, N° 865, mars 2007, pp. 5-6.

6. Les modes d'action

Dans une logique de complémentarité, il est primordial pour le CICR d'intégrer dans la réflexion stratégique les domaines d'expertise, les points forts et les faiblesses de ses partenaires, soit au sein du Mouvement, soit à l'extérieur de celui-ci.

La stratégie d'action du CICR se construit sur une combinaison de modes d'action et la sélection d'activités en fonction de l'approche (ou des approches) choisie(s). Le mode d'action est le moyen ou la méthode utilisé pour amener une autorité à s'acquitter des obligations qu'elle a envers une personne ou une population.

Les modes d'action du CICR sont : la responsabilisation (la persuasion, la mobilisation, la dénonciation), le soutien et la substitution (ou prestation directe). Il ne s'agit pas de se cantonner à l'un d'eux, mais au contraire de les panacher, soit de doser le recours à l'un ou à l'autre simultanément ou successivement.

1. La responsabilisation vise à rappeler aux porteurs d'obligations leur devoir et de les amener – le cas échéant – à changer leurs comportements. Elle se traduit en trois méthodes :
 - a) Par un dialogue bilatéral et confidentiel, la persuasion vise à convaincre un acteur de faire quelque chose qui relève de sa responsabilité ou de sa compétence. Ce mode d'action est traditionnellement le mode privilégié du CICR.
 - b) L'Institution peut aussi chercher le soutien extérieur, par le biais de la mobilisation de tiers influents (par exemple : États, organisations régionales, compagnies privées, membres de la société civile ou religieuse ayant une relation privilégiée avec les autorités concernées). Le CICR choisit alors les destinataires avec soin et s'adresse à ceux dont il pense non seulement qu'ils seront à même de l'aider à atteindre ses objectifs mais encore qu'ils sauront respecter la confidentialité de l'information qui leur est transmise.
 - c) Face à une autorité qui a fait le choix de négliger ou de violer délibérément ses obligations, la persuasion (même appuyée par une mobilisation de tiers influents) pourra s'avérer inefficace. Le CICR peut alors – sous certaines conditions – décider de se libérer de sa tradition de confidentialité et recourir à la dénonciation publique. Ce mode d'action est particulier à la protection, qui est centrée autour de la violation imminente ou avérée d'une règle protégeant les individus.
2. Lorsqu'il estime nécessaire d'aider les autorités qui n'ont pas les moyens d'intervenir, le CICR entreprend des activités de soutien pour qu'elles puissent assumer leurs responsabilités.
3. Quand des mesures adéquates ne sont pas prises par les autorités compétentes, voire ne peuvent l'être (incapacité matérielle, inexistence des autorités, manque de volonté), le CICR peut agir en répondant directement aux besoins des personnes ou populations touchées par des activités de substitution (ou prestation directe). Si l'urgence le requiert, le CICR agit d'abord et dialogue ensuite avec les autorités en vue soit de les persuader de prendre les mesures adéquates ou d'étudier avec elles les solutions possibles.

7. Les orientations d'action

La stratégie susmentionnée est mise en œuvre en tenant compte des orientations qui suivent :

1. Le CICR mène une action humanitaire, impartiale, neutre et indépendante. Selon son expérience, cette approche est celle qui offre le plus de chance d'être acceptée dans une

situation de conflit armé ou d'une autre situation de violence, notamment face aux risques de polarisation et de radicalisation des acteurs, que cela soit au niveau local, régional ou mondial. À cet égard, l'intégration de moyens politiques, militaires et humanitaires telle que préconisée par un certain nombre d'États est un défi majeur pour le CICR. Ce dernier insiste sur la nécessité d'éviter la confusion des genres, sans pour autant préjuger de l'éventuelle complémentarité entre eux.

2. Le CICR effectue une large partie de sa mission dans la proximité des populations affectées. Proximité signifie présence sur le terrain qui permet l'accès aux personnes touchées. Les personnes et communautés affectées doivent être consultées pour définir au mieux leurs besoins et leurs intérêts et être associées à l'action³¹. Leurs systèmes de valeurs et leurs vulnérabilités spécifiques, ainsi que la perception que ces personnes et communautés ont de leurs besoins sont pris en compte. Le CICR privilégie l'approche participative visant au renforcement des capacités locales.
3. L'action du CICR a une vocation universelle. Elle n'est limitée ni dans l'espace, ni par rapport à des catégories de personnes (par exemple les enfants ou les réfugiés). Présent dans de nombreuses régions du monde, le CICR dispose d'une vision d'ensemble facilitant une analyse globale. Dans un souci de prévisibilité et de transparence, il importe que l'Institution suive une approche cohérente entre les divers contextes d'intervention. Ce choix n'implique pas pour autant une vision lissée des actions. Considérer les spécificités contextuelles reste une donnée centrale dans l'analyse et la stratégie d'action.
4. Le CICR s'engage dans la phase d'urgence mais son implication dans la durée continue aussi longtemps que la situation le requiert. Cependant, le CICR veille à ce que son engagement n'ait pas d'effet dissuasif sur la prise en charge complète par les autorités responsables ou sur le fonctionnement des mécanismes de résilience des personnes et communautés affectées. Il s'assure aussi qu'il ne constitue pas un frein à l'implication d'autres organisations et acteurs visant le renforcement de la société civile. Des mesures sont prises afin que le désengagement du CICR s'effectue de façon adéquate le moment venu.
5. Le CICR dialogue avec tous les acteurs impliqués dans un conflit armé (ou une autre situation de violence) susceptibles d'en influencer le cours, qu'ils soient reconnus par la communauté des États ou non. Il ne s'interdit aucun contact non seulement parce qu'ils n'impliquent aucune reconnaissance formelle mais encore parce que la multiplicité et la variété des contacts sont des éléments capitaux pour apprécier une situation ainsi que pour garantir la sécurité de l'action du CICR et de ses représentants. Le CICR entretient des réseaux d'interlocuteurs tant au niveau mondial que régional ou local. En cas de violations du DIH ou d'autres droits ou d'autres règles fondamentales protégeant la personne humaine en situation de violence, le CICR tente d'agir sur leurs auteurs. A priori, il le fera par des démarches bilatérales et confidentielles (voir sous modes d'action, point 6.1.a). Tant dans sa communication publique que dans ses démarches confidentielles par rapport à des violations du droit, le CICR veut promouvoir la transparence, et projeter l'image d'une institution agissant de manière crédible et prévisible. Par ailleurs, reflétant l'intérêt que portent les États au statut et rôle uniques du CICR, le droit de s'abstenir de témoigner lui a été reconnu par plusieurs sources de droit international³².

³¹ Par exemple le choix des priorités, la mise en œuvre de programmes, leur contrôle et leur évaluation.

³² Dans trois sources principalement : a) Règle 73 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale. b) La décision du 27 juillet 1999 du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie concernant l'affaire *Le Procureur c/ Simić et consorts*, "Decision on the Prosecution under Rule 73 for a Ruling Concerning the Testimony of a Witness". c) Les accords de siège que le CICR a conclus avec plus de 80 États.

6. Le CICR s'efforce de répondre aux besoins des personnes affectées qu'il a identifiées, mais prend aussi en considération les efforts d'autres acteurs, sachant que le monde humanitaire est caractérisé par une grande diversité des acteurs. L'interaction avec les autres acteurs humanitaires a pour objectif principal d'optimiser les efforts respectifs en répondant de manière complémentaire aux besoins de ces personnes. Elle devrait permettre de bâtir sur les compétences de chacun et ainsi d'optimiser le résultat de ses propres efforts, puis d'assurer une réponse sur le long terme par la reprise de ses programmes. Ainsi il prône une interaction basée sur la transparence, l'égalité, les capacités opérationnelles effectives des organisations et la complémentarité entre celles-ci. Cette interaction s'inscrit d'abord – mais n'est pas limitée - au sein du Mouvement de par le réseau universel qu'il constitue. En effet, les autres composantes s'imposent comme des partenaires naturels et privilégiés de son action et avec lesquelles le CICR souhaite développer et renforcer une identité et une vision communes (voir le point 2.4).
7. Par son action, le CICR endosse une responsabilité vis-à-vis des individus ou populations qu'il s'efforce de protéger et d'assister. Il a comme préoccupation fondamentale d'avoir un impact positif réel sur la vie de ces derniers. Il se dote d'un cadre de redevabilité ainsi que d'outils de planification, de *monitoring* et d'évaluations de ses actions afin d'examiner la performance et les résultats, et de constamment améliorer la qualité de son intervention. Pour l'ensemble de ses actions, le CICR se dote de critères d'évaluation et d'indicateurs, y inclus des seuils de succès ou d'échec, de sorte à renforcer son efficacité et afin d'en rendre compte de manière appropriée aux bénéficiaires et aux donateurs. Ses actions sont évaluées régulièrement et réorientées si nécessaire.