
XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent

Discours de Jakob Kellenberger, Président du Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 3 décembre 2003

Protéger la dignité humaine est à la fois un objectif simple et un défi immense. L'objectif est simple parce qu'il est au cœur du droit et de l'action humanitaires. Le défi est immense en raison des multiples menaces qui planent sur l'être humain et sur l'humanité tout entière, en particulier de la nature des conflits armés contemporains.

Je voudrais ce matin vous expliquer quel regard le CICR porte sur le monde, lui qui œuvre dans des situations de conflit armé. Je voudrais vous faire part des impressions de nos délégués sur le terrain. Ils sont quotidiennement en contact avec les victimes des conflits armés, des victimes qui souffrent mais qui ont aussi d'incroyables ressources pour affronter les épreuves.

Hélas, les récits de nos délégués se suivent et se ressemblent – les souffrances engendrées par la guerre sont immenses et, souvent, durables. Si la nature profonde et les conséquences de la guerre ne changent pas, les guerres revêtent des formes nouvelles qui ont pour effet d'exposer des personnes déjà vulnérables à des dangers plus grands encore. Dans de nombreux conflits armés non internationaux, aujourd'hui les plus répandus, les attaques récurrentes contre les civils et leurs biens sont non seulement les effets indirects des combats mais aussi leur objectif. Ces conflits ont d'innombrables causes, mais la lutte personnelle pour le pouvoir et la richesse demeure l'une des plus importantes. La polarisation croissante de notre monde s'accompagne, malheureusement, d'une polarisation croissante des mots et des notions. Les « autres » – qu'il s'agisse d'individus ou d'un peuple tout entier – ne sont plus perçus comme des partenaires, sources d'enrichissement, mais comme des adversaires menaçants, parce qu'ils sont différents. Le manque de dialogue se manifeste non seulement entre les pays et entre les continents, mais aussi à l'intérieur même des pays et des communautés locales. L'invitation au dialogue « entre les cultures » ne se traduit pas nécessairement par une écoute de l'autre.

Même lorsque les conflits perdent de leur intensité militaire, ils continuent à tuer ceux qui posent le pied sur une mine, ceux qui, à cause des com-

bats, n'ont plus accès à l'eau potable, à des soins adéquats. Des milliers de familles restent sans nouvelles de parents disparus. L'arbitraire, la violence aveugle et la loi du talion règnent en maîtres dans trop de conflits.

La fin de la guerre ne marque pas nécessairement, nous le savons tous, la fin des souffrances des populations, qui restent marginalisées et sont oubliées. Souvent, les ressources naturelles d'un pays suscitent davantage l'intérêt que la santé ou l'éducation de la population. Les organisations humanitaires, qui avaient agi face à l'urgence provoquée par le conflit armé, doivent donc rester presque indéfiniment, pendant la période «de transition», qui ne débouche en fait sur rien, sinon la persistance de la misère et, souvent, la reprise des combats. Le débat sur les stratégies de retrait des organisations humanitaires doit être associé à un débat plus systématique sur les stratégies d'entrée en jeu des organisations de développement.

Il existe des moyens d'alléger les souffrances provoquées par les conflits armés, et quelques progrès ont été faits. Il est clair que la prévention des conflits armés reste, de loin, la tâche la plus importante.

Le droit international humanitaire, quand il est respecté sur le terrain, contribue à prévenir les souffrances. Il est réjouissant de constater que, depuis la XXVII^e Conférence internationale, il y a quatre ans, de nombreux États sont devenus parties aux instruments du droit humanitaire. Aujourd'hui, 191 États sont parties aux Conventions de Genève, 141 au traité d'Ottawa interdisant les mines antipersonnel et 92 ont ratifié le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale. Ces instruments, pour être véritablement efficaces sur le plan humanitaire, doivent être incorporés dans la législation nationale et dans les instructions militaires internes. Ils doivent aussi être respectés sur le terrain par les États et par les groupes armés.

Le CICR a tenu la promesse qu'il avait faite en 1999 de veiller à ce que les besoins spécifiques des femmes et des fillettes touchées par les conflits armés soient dûment pris en compte et de s'attacher à rappeler aux parties aux conflits armés l'interdiction de toute forme de violence sexuelle. Il a en effet publié une étude détaillée sur ce sujet en 2001. En intégrant les conclusions de cette étude dans sa pratique opérationnelle, à travers les lignes directrices qui sont communiquées aux délégations, le CICR peut mieux tenir compte des besoins spécifiques des femmes touchées par les conflits armés.

En février 2003, ici à Genève, se tenait une conférence internationale d'experts qui a examiné les moyens de résoudre au mieux la question des personnes disparues et de venir en aide à leurs familles. Les résultats de la conférence, importants et encourageants, seront l'un de nos thèmes de discussion ces prochains jours.

Le CICR continue à attirer l'attention sur les risques liés à la prolifération des armes portatives et au développement de technologies susceptibles d'être utilisées à des fins hostiles. Jamais auparavant des groupes aussi divers n'ont eu accès aux moyens de faire la guerre. L'absence de contrôles efficaces sur la disponibilité des armes et la mise au point de nouveaux armements constituent une menace réelle pour l'humanité.

Ces éléments positifs, et quelques autres qu'il serait utile de mentionner, ne peuvent pas occulter l'ampleur et la persistance des souffrances engendrées par de trop nombreux conflits. L'angoisse et la terreur auxquelles sont livrées des milliers de personnes continuent à préoccuper au plus haut point le CICR. Il est préoccupé aussi par le mépris de l'intégrité physique et mentale et de la dignité humaine des personnes dans nombre de régions, de même que par l'aveuglement criminel de ceux qui commettent des actes destinés à semer la terreur dans la population civile. Je m'inquiète à l'idée que l'on puisse encore tenter de justifier la torture. Nous sommes tous profondément choqués par les assassinats de collaborateurs du CICR, de volontaires de Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou de membres d'autres organisations volontaires et nous sommes indignés par les attaques dont ils sont l'objet.

Beaucoup a été dit et écrit sur les changements survenus dans le monde ces dernières années, et en particulier depuis les attentats commis aux États-Unis le 11 septembre 2001. Si l'on ne peut nier que les relations internationales s'en sont ressenties, ces attentats ont aussi été le révélateur de tensions qui existaient déjà et qui continuent de marquer le paysage géopolitique. Ils se sont ajoutés à d'autres drames humains dont certains, hélas, ont été alors relégués au second plan de l'actualité médiatique.

Les actes destinés à semer la terreur dans la population civile ont pris une dimension nouvelle depuis le 11 septembre; en conséquence, le combat contre le terrorisme a pris, lui aussi, une autre dimension. La lutte contre les activités terroristes, si nécessaire et légitime soit-elle, ne doit pas saper les valeurs sur lesquelles une société doit se fonder, notamment la préservation de la dignité humaine conformément au droit international. Trouver le juste équilibre entre la sûreté de l'État et la dignité humaine a toujours été un exercice délicat. Il l'est plus encore aujourd'hui mais nous devons y parvenir. La condamnation sans réserve que nous devons porter sur le terrorisme ne nous dispense pas non plus de réfléchir aux raisons pour lesquelles des communautés tolèrent, voire soutiennent des agissements terroristes.

Il est malheureusement de tradition, lors des Conférences internationales, que le CICR exprime ses préoccupations face au manque de respect du

droit international humanitaire. J'aurais aimé m'écarter de cette tradition mais c'est moins que jamais possible, ne serait-ce que parce que la pertinence de ce droit est parfois remise en question pour des raisons qui quelquefois m'échappent. Nos préoccupations touchent au respect du droit international dans sa totalité, en particulier du droit conçu pour protéger les blessés, les prisonniers de guerre, les familles de personnes portées disparues, les réfugiés et les vaincus, du droit destiné à servir de bouclier contre la violence et les abus de pouvoir, mais aussi contre l'indifférence et l'oubli.

Le CICR est convaincu que le droit international humanitaire, dans sa forme actuelle, reste dans l'ensemble pertinent pour affronter, sur le plan juridique, les défis posés par les conflits armés contemporains. Quant à son application, elle dépend dans une large mesure de la volonté politique, positive et décidée, des États à assumer pleinement leur responsabilité de respecter et de faire respecter ce droit en toutes circonstances. Les États ont en effet l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour mettre fin aux violations du droit humanitaire, en intervenant auprès de ceux qui en sont les auteurs ou de ceux qui auraient le pouvoir de les faire cesser. Ce ne sont pas les règles qui manquent, mais très souvent la volonté de les appliquer.

Défendre l'autorité du droit, ou réaffirmer la pertinence du droit international humanitaire dans le monde d'aujourd'hui, ce n'est pas prétendre que le droit est parfait ou immuable. Des notions clés du droit international, interprétées de différentes manières, doivent être clarifiées et ceux qui demandent qu'il soit actualisé et affiné peuvent avoir de bonnes raisons de le faire. Je ne suis pas certain non plus que le dernier mot ait été dit sur la pertinence du droit international humanitaire au regard de la lutte que se livrent les États et les groupes armés agissant au plan transnational. Au cours de l'année qui s'achève, le CICR a consacré beaucoup d'énergie à la réaffirmation du droit international humanitaire; il a consulté nombre d'experts, gouvernementaux et autres, lors de diverses rencontres dans toutes les régions du monde. Il a ainsi établi un rapport sur « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains »: vous l'avez reçu et avez pu en prendre connaissance. Les réflexions qu'il contient feront l'objet des discussions qui commencent aujourd'hui. J'ose espérer que certaines des convictions qui animent le CICR trouveront quelque résonance dans la Déclaration et dans l'Agenda pour l'action humanitaire qu'adoptera notre Conférence. Le CICR entend bien continuer ses travaux, notamment sur le plan juridique, pour identifier et promouvoir les moyens les plus propres à assurer aujourd'hui et demain une meilleure application des règles du droit

international humanitaire. Ces travaux nourriront aussi l'étude sur le droit international humanitaire coutumier, qui représente la synthèse d'une large recherche juridique et d'une analyse de la pratique des États. L'étude, à laquelle ont contribué de nombreux experts, sera publiée en 2004. Elle apportera matière à réflexion dans le débat avec les États.

La promotion de la dignité humaine, qui est l'ultime objet du droit et de l'action humanitaires, n'est pas l'expression d'une naïveté politique. Les organisations humanitaires sont pleinement conscientes de la nécessité de trouver un juste équilibre entre des impératifs sécuritaires légitimes et l'exigence, tout aussi légitime, de préserver l'intégrité physique et mentale et, en définitive, la dignité de la personne. Cet équilibre est fondamental pour le droit international humanitaire lui-même mais son maintien ne se fera pas sans un réel effort. Je suis convaincu qu'il est possible d'assurer la sécurité d'un État sans violer les normes fondamentales du droit humanitaire, que l'on peut contrôler un territoire tout en respectant la population et que l'on peut détenir des personnes qui menacent l'ordre public tout en respectant leur intégrité physique et spirituelle, sans porter atteinte à leur dignité. Nous sommes certainement unanimes à penser que les actes terroristes sont la négation même des principes humanitaires fondamentaux et à condamner le massacre de civils qui résulte de ces agissements criminels. Je suis persuadé que nous sommes également d'accord sur la nécessité de ne pas se laisser entraîner, involontairement ou par des mesures excessives de répression, dans une dynamique d'entorses au droit, au droit humanitaire en particulier.

J'aimerais aborder maintenant quelques points qui touchent à la conduite de l'action humanitaire. Celle-ci est souvent mal comprise et, de plus en plus, la cible de menaces, d'attaques même. L'action humanitaire est plus exposée encore quand les États veulent la mettre au service d'autres intérêts politiques particuliers. Lorsque cela se produit, la distinction entre le militaire et l'humanitaire devient floue pour les populations, en particulier pour les civils touchés par les hostilités.

Je ne suis pas ici pour prôner une séparation radicale entre l'humanitaire et le politique, ou entre l'humanitaire et le militaire. Il est même juste d'ajouter que l'action militaire peut avoir une dimension humanitaire en assurant un climat de sécurité dans lequel les humanitaires puissent travailler. Tout ce que demande le CICR, c'est que les États qui, en qualité de hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève, lui ont donné mandat de mener une action humanitaire en toute neutralité et indépendance, l'aident à s'acquitter de ce mandat. En termes opérationnels, il est

nécessaire de préserver la distinction entre les activités politiques et militaires, d'une part, et les activités humanitaires, de l'autre. Il faut qu'il y ait de la place pour une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Lorsque nous insistons pour garder ce champ de manœuvre, c'est dans le souci de ne pas dépendre d'une idéologie, d'un pays ou d'un groupe de pays. L'indépendance du CICR, et la neutralité qui lui est si étroitement liée, sont des moyens pour atteindre une fin ; sans elles, nous n'aurions aucune chance de pouvoir agir partout, avec une totale impartialité.

Le CICR continuera à fonder son action humanitaire sur sa volonté de rester proche des populations qui ont besoin d'aide et de protection, surtout au plus fort des combats, comme à Bagdad ou à Monrovia cette année. Mais pour pouvoir rester auprès des victimes, le CICR et d'autres organisations humanitaires doivent d'abord avoir accès à elles. Autrement dit, avoir accès aux autorités, aux chefs de guerre ou aux groupes dont dépend leur sort. Cette tâche est complexe et souvent risquée. La crédibilité de notre indépendance est alors cruciale.

Avant d'aborder les priorités du CICR pour l'année à venir, et au vu de l'ordre du jour de notre conférence, j'aimerais évoquer deux défis majeurs que nous devons affronter, individuellement et collectivement.

Le premier, je le présenterai sous la forme de questions : que devons-nous faire pour réduire l'ampleur des souffrances dues à la guerre ? En d'autres termes, comment faire pour mieux protéger les civils contre l'emploi indiscriminé des armes, et les combattants contre des moyens par trop cruels de tuer et de blesser ? Comment parvenir à limiter plus efficacement la mise au point, la disponibilité et l'emploi de ces moyens, en particulier lorsqu'il s'agit de nouveaux armements ? Voilà le premier défi auquel nous allons d'ailleurs consacrer une bonne partie de nos travaux cette semaine.

Le second défi est le suivant : comment faciliter le travail des organisations humanitaires, comme le CICR, pour qu'elles puissent accomplir leur mission sans avoir à sacrifier la vie même de ceux qui se portent au secours des victimes de la guerre ? Comment ces organisations peuvent-elles agir à la fois avec efficacité et rapidité et dans des conditions de sécurité acceptables ? Ensuite, quand la voie aura été trouvée, de quelles méthodes de communication ou de négociation faudra-t-il user pour obtenir, de manière plus souple et immédiate, l'accès aux populations qui ont besoin de notre aide ?

Que doit-on attendre du CICR dans les années à venir ? Malgré des contraintes en matière de sécurité, le CICR a réussi ces dernières années à conduire des opérations humanitaires dans presque toutes les zones de conflit

du monde. Fort de cette expérience, il mettra tout en œuvre pour avoir accès à toutes les victimes des conflits armés et des situations de violence. Il est résolu à intervenir en tant qu'acteur humanitaire véritablement indépendant. Cette indépendance crédible constitue indéniablement pour le CICR la meilleure chance de remplir son mandat, notamment dans un monde de plus en plus polarisé.

Le CICR poursuivra ses activités dans les deux domaines d'égale importance que sont la protection et l'assistance. Des relations étroites existent manifestement entre ces deux domaines, car les activités d'assistance déterminent souvent la capacité du CICR à mener à bien ses activités de protection. La définition d'une politique du CICR applicable aux périodes dites «de transition» se révèle utile à cet égard. De fait, nous procédons actuellement à un examen attentif de notre politique en matière d'assistance.

Conscient de ses responsabilités vis-à-vis du droit international humanitaire, le CICR continuera de contribuer à l'interprétation, à la clarification et, le cas échéant, au développement de cette branche du droit. Les expériences éprouvantes qui sont le lot quotidien de ses délégués sur le terrain font que, pour le CICR, rien n'est plus important que les mesures destinées à améliorer le respect des règles existantes du droit international humanitaire. Je demande aux États et aux groupes armés de nous y aider. Comme nous le savons tous, le respect du droit n'est pas seulement problématique dans les situations qui font la une de l'actualité mais dans presque tous les conflits armés à travers le monde. Le CICR ne peut l'oublier et il entend accorder la même attention à toutes les situations, qu'elles aient ou non la faveur des médias. La cohérence faisant partie intégrante de la crédibilité, le CICR traitera de la même façon des situations similaires. Nous devons rester cohérents dans la dénonciation comme dans le silence.

Le CICR estime qu'en matière de développement du droit international humanitaire, les besoins les plus urgents ont trait aux règles applicables dans les conflits armés non internationaux. Pleinement conscient du caractère délicat de ces questions, il entend engager à ce propos des consultations avec les États, en s'appuyant sur les conclusions du rapport présenté à cette Conférence. L'étude sur le droit humanitaire coutumier constituera indéniablement une contribution majeure au dialogue avec les États.

Le CICR entend également, comme en témoigne l'Agenda pour l'action humanitaire, porter une attention particulière ces prochaines années à deux problématiques. Il s'agit tout d'abord de la tragédie des personnes disparues et de leurs familles. Un engagement spécifique sera pris à l'occasion de

cette Conférence. D'autre part, il s'assurera avec un soin particulier de l'application fidèle des règles existantes régissant l'emploi et la mise au point des armes, de même qu'il encouragera l'élaboration de nouvelles règles destinées à prévenir les souffrances inutiles et les maux superflus. L'adoption, la semaine dernière, d'un nouveau protocole additionnel, relatif aux « débris de guerre explosifs », annexé à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques, est une nouvelle fort encourageante. Le CICR sait gré aux États d'avoir réagi de manière aussi responsable à son instante invitation à prendre des mesures pour faire cesser les souffrances causées par les débris de guerre explosifs.

Le CICR reste également attaché à la coopération et à la coordination avec les autres organisations humanitaires qui, à l'intérieur comme à l'extérieur du Mouvement, sont comme lui fermement décidées à apporter protection et assistance aux victimes des conflits armés et des situations de violence. Pour le CICR, le Mouvement demeure le lieu de coopération privilégié. Néanmoins, l'attrait que le Mouvement exerce en tant que réseau et cadre de coopération dépend, comme pour tout réseau, des capacités opérationnelles et de l'esprit de coopération de chacune de ses composantes.

Le CICR souhaite ardemment voir le Mouvement accéder le plus rapidement possible à une pleine universalité. Dès que les circonstances extérieures le permettront, le processus engagé en vue de l'adoption d'un troisième Protocole additionnel sera relancé avec détermination.

Vous l'aurez compris: le CICR tient à ce que le Mouvement fonctionne bien en tant que réseau et continuera à travailler à cette fin, principalement en contribuant au renforcement de la capacité opérationnelle des Sociétés nationales.

Enfin, il continuera d'attacher une grande importance aux mots. Dans la conscience humaine, de grands mots, qui voudraient réduire la richesse et la complexité du monde réel à quelques notions de base, pèsent aujourd'hui aussi lourd que les faits. Si, parfois, ils nous guident, le plus souvent ils nous rendent aveugles. Ils font néanmoins partie de la réalité, car ils influent sur l'attitude et le comportement des êtres humains. Des concepts d'ordre général tels que « dialogue entre les cultures » et « choc des civilisations » peuvent facilement induire en erreur. Il y a en effet des dialogues entre des êtres humains appartenant à des cultures différentes, comme il y a des chocs entre des êtres humains appartenant à des civilisations différentes ou, au contraire, à une même civilisation. Ce simple constat est en fait un message d'espoir. En face de nous, nous n'avons pas des entités anonymes mais des êtres humains. Plus nous écoutons l'autre, plus nous sommes sensibles à ses aspirations et à son besoin de dignité, plus nous pouvons orienter le cours des événements vers un monde plus humain et plus respectueux. Je vous remercie de votre appui.