

LES PRINCIPES FONDAMENTAUX  
DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DE  
LA CROIX-ROUGE  
ET DU CROISSANT-ROUGE

TIRÉ À PART  
DE  
HANS HAUG  
  
HUMANITÉ  
POUR TOUS

LE MOUVEMENT INTERNATIONAL  
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

---

INSTITUT HENRY-DUNANT

HAUPT



### CHAPITRE III

## LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

### 1. *L'évolution de la doctrine du Mouvement*

La Croix-Rouge n'est pas l'émanation de quelque principe abstrait puisqu'elle est née de l'action spontanée d'hommes s'étant sentis appelés, face à l'urgence et sans se préoccuper de la provenance de chacun d'eux, à porter secours aux blessés laissés sans soins sur le champ de bataille de Solférino en juin 1859. Malgré cette spontanéité, la recherche de quelque idée et principe pouvant guider l'action humanitaire est apparue dès l'origine. Les premières formulations apparaîtront dans le «Souvenir de Solférino» publié en 1862 par Henry Dunant, puis dans les résolutions du Congrès de 1863 et dans la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne signée en 1864. Les résolutions de 1863 prévoient la création, dans tous les pays, de Sociétés nationales de secours ayant pour première fonction de seconder les services sanitaires d'armée par la mise à leur disposition de volontaires dûment formés. Ces résolutions parlent déjà d'échanges d'informations, de collaboration et de concertation entre ces Sociétés nationales avec, en filigrane, l'idée de solidarité. La première Convention de Genève stipule la neutralisation de l'aide sanitaire et va déjà dans le sens du principe d'impartialité et dans celui de non discrimination en décrétant que «les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent».

Il revient à Gustave Moynier, co-fondateur de la Croix-Rouge et qui fut, de 1864 à 1910, président du «Comité international de secours aux blessés», devenu «Comité international de la Croix-Rouge» (CICR) dès 1875, de s'être tout particulièrement préoccupé de définir des principes et de circonscrire une doctrine du Mouvement de la Croix-Rouge. Moynier fit la distinction entre «principes essentiels», tels que l'«universalité» et la «non-

discrimination», et «principes d'action», comme la nécessité de doter d'un organe central l'unique Société nationale du pays, l'extension de son activité sur l'ensemble du territoire national, la préparation en temps de paix, par exemple à travers des actions de secours lors de catastrophes naturelles, en vue d'être disponible en cas de guerre, ou encore la disponibilité à mener des opérations d'assistance au-delà des frontières dans un esprit de solidarité internationale. Ces principes, qu'il présenta dans le cadre de nombreux articles, ouvrages ou exposés, furent ensuite fixés, au cours des années, dans des résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge<sup>1</sup>.

1921 fut une année cruciale pour le développement de la doctrine de la Croix-Rouge. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) révises ses statuts en y introduisant, pour la première fois, une sorte de «sommaire des principes fondamentaux de la Croix-Rouge» et en se donnant pour tâche de les faire valoir pour l'ensemble du Mouvement de la Croix-Rouge. Ce «sommaire» mentionnait quatre principes, à savoir: «l'impartialité, l'indépendance politique, confessionnelle et économique, l'universalité de la Croix-Rouge et l'égalité des membres qui la composent». Au cours de la même année, une résolution de la Xe Conférence internationale de la Croix-Rouge stipulait que «la Conférence reconnaît dans le Comité international le gardien et le propagateur des principes fondamentaux, moraux et juridiques de l'institution et le charge de veiller à leur diffusion et à leur application dans le monde»<sup>2</sup>.

Les statuts de la *Croix-Rouge internationale* élaborés en 1928 et qui avaient, avant tout, pour but de délimiter les tâches respectives du CICR et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, créée en 1919, et d'assurer la coordination de leurs activités, désignent également le CICR comme le «gardien des principes de la Croix-Rouge». A l'occasion d'une révision partielle de ces statuts en 1952, on décida d'y faire figurer le «Sommaire des principes fondamentaux» tels qu'ils avaient été formulés en 1921.

En 1946 à Oxford, le Conseil des Gouverneurs de la Ligue – apparemment sans consultation préalable avec le CICR – sanctionna une «Déclaration de principes fondamentaux». Aux quatre principes adoptés en 1921 s'en ajoutaient treize nouveaux complétés par six «Règles d'application»<sup>3</sup>.

1 Voir André Durand, «Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la Croix-Rouge chez Gustave Moynier» dans *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR, Martinus Nijhoff Publishers, Genève-La Haye 1984, pp. 861–873.

2 Voir à ce propos et pour la suite: Jean-Luc Blondel, *Étude sur les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge; aperçu historique*, Doc. CICR, 1987; Jacques Meurant, «Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et humanitarisme moderne» dans *Études et essais...* (note 1), pp. 893–911; Jacques Moreillon, «Du bon usage de quelques principes fondamentaux de la Croix-Rouge», dans *Études et essais...* (note 1), pp. 913–923; Jean Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, CICR, Genève 1955.

3 Voir *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 9<sup>me</sup> éd. 1951, pp. 416–420.

Cependant, la «Déclaration d'Oxford» comprenait avant tout, à côté des principes tels que «auxiliarité», «volontariat» ou «organisation démocratique», ce qu'on pourrait appeler un programme d'action pour le temps d'après-guerre mentionnant, par exemple, l'aide en cas de catastrophe, la lutte contre les épidémies, le développement de la Croix-Rouge de la Jeunesse et la promotion de la paix. Lors des efforts ultérieurs en vue d'une nouvelle version des principes fondamentaux, la «Déclaration d'Oxford» ne joua qu'un rôle secondaire.

Durant le temps de sa présidence du CICR (1928–1944), et plus tard encore, *Max Huber*, qui avait été président de la Cour internationale de Justice de la Haye, s'est exprimé maintes fois à propos des fondements éthiques et juridiques de la Croix-Rouge et a, de ce fait, fortement contribué à l'élaboration de la doctrine de l'institution. *L'idée d'humanité* était primordiale pour lui, c'est-à-dire le respect de la personne et de la dignité humaine ainsi que l'aide apportée sans discrimination à l'homme souffrant. Il accordait une importance toute particulière au principe de *neutralité* appliqué au domaine de la politique, de la religion et des idéologies. Il considérait que la neutralité constituait pour la Croix-Rouge un moyen d'accomplir sa mission humanitaire, neutralité qui devait toutefois être prise pour une attitude non pas d'indifférence mais de respect face aux convictions et confessions<sup>4</sup>.

En 1955, c'est *Jean Pictet*, alors directeur du Département des affaires générales du CICR, qui publie «Les Principes de la Croix-Rouge». Cet ouvrage, préfacé par Max Huber, qui en loue les grandes qualités, contient une analyse minutieuse des éléments de la doctrine de la Croix-Rouge connus jusque là et surtout l'esquisse d'une véritable *systematique* de ces Principes fondamentaux. Pictet différencie les «principes fondamentaux» des «principes organiques», c'est-à-dire les principes relatifs aux valeurs essentielles et aux comportements, d'une part, et les principes touchant avant tout l'institution et son organisation, d'autre part. Pour Pictet, les principes fondamentaux sont: humanité, égalité, proportionnalité, impartialité, neutralité, indépendance et universalité. Parmi les principes organiques, il mentionne: désintéressement, gratuité, volontariat, auxiliarité (collaboration avec les autorités), autonomie, multitudinisme, égalité entre Sociétés nationales, unité, solidarité et prévoyance.

L'ouvrage de Pictet suscita un très large écho au sein de l'ensemble du Mouvement de la Croix-Rouge. La Croix-Rouge japonaise en publia une

4 Un choix de paroles et d'écrits de Max Huber sur la doctrine de la Croix-Rouge a été publié dans les deux ouvrages *Rotes Kreuz; Grundsätze und Probleme*, Zürich 1941 et *La pensée et l'action de la Croix-Rouge*, CICR, Genève 1954. Voir aussi, toujours de Max Huber, «Vermischte Schriften» in t. II *Gesellschaft und Humanität*, Zürich 1948; t. IV *Rückblick und Ausblick*, Zürich 1957. Dans son ouvrage *Le Bon Samaritain*, paru en 1943 dans sa version originale en allemand et traduit ultérieurement en de nombreuses langues, Max Huber révèle sa conviction intime et sa foi chrétienne.

traduction et proposa que les principes de la Croix-Rouge soient proclamés tels que présentés par Jean Pictet comme doctrine officielle de la Croix-Rouge. Cette proposition fut à la base de la constitution d'une «Commission conjointe CICR-Ligue», qui élaborait un projet de version simplifiée qu'elle soumit à la *Commission permanente* de la Croix-Rouge internationale. Celle-ci convient finalement, en octobre 1960, d'une nouvelle formulation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge, tenant compte toutefois d'une proposition du Président de l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'URSS, et ajoutant une phrase à l'énoncé du principe d'humanité évoquant le rôle de la Croix-Rouge pour la promotion de la paix.

Lors de sa session d'octobre 1961 à Prague, le *Conseil des délégués* approuva à l'unanimité cette nouvelle version avec quelques modifications mineures. L'adoption finale et la proclamation de la nouvelle «Charte de la Croix-Rouge» eut lieu en 1965 à Vienne par la *XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge*. Et c'est ainsi que furent adoptés les Principes fondamentaux non seulement par le CICR, la Ligue et les Sociétés nationales, mais également par les gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève.

Siégeant en 1986 à Genève la *XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge* sanctionna une révision complète des statuts de la Croix-Rouge internationale datant de 1952<sup>5</sup>. C'est alors que le nom de «Croix-Rouge internationale» fut remplacé par celui de «Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge». Les Principes fondamentaux proclamés en 1965 furent confirmés, tout en tenant compte de la nouvelle appellation de l'institution, et placés en préambule des nouveaux statuts. Les «principes fondamentaux», dans leur version actuelle, sont présentés au paragraphe 3 de ce chapitre ainsi qu'en Annexe 3.

## 2. *Le caractère obligatoire des Principes fondamentaux du Mouvement*

Alors que la plupart des résolutions adoptées par les Conférences internationales de la Croix-Rouge n'ont valeur que de recommandations ou d'appels, que ce soient des résolutions relatives à certains domaines d'activités des Sociétés nationales, du CICR et de la Ligue, ou des résolutions relatives au désarmement et à la paix, en revanche, les résolutions se rapportant aux Principes fondamentaux de la Croix-Rouge sont considérées comme ayant un *caractère obligatoire et contraignant*. Les Principes fondamentaux constituent l'élément crucial du Mouvement; ils fixent son orientation, son éthique, sa raison d'être et sa nature particulière. Ils

<sup>5</sup> Voir «Statuts et Règlement du Mouvement internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, (No 763) janvier-février 1987.

garantissent la cohésion interne du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dont le rayonnement est universel<sup>6</sup>.

Les Principes fondamentaux, tels qu'ils ont été résumés et proclamés en 1965, ont reçu et conservé une adhésion générale. Ils sont dès lors déterminants et font autorité pour toutes les composantes du Mouvement. Ces sept principes constituent idéalement et logiquement un tout cohérent. Dans leur globalité ils sont la «charte» caractérisant le Mouvement et constituent sa spécificité, voire son caractère réellement unique.

Les nouveaux *statuts du Mouvement* adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève 1986) précisent très clairement le caractère contraignant des Principes fondamentaux. C'est ainsi qu'une Société nationale ne peut être reconnue par le CICR que dans la mesure où elle respecte ces principes. Il appartient au CICR lui-même, comme ce fut déjà le cas à l'origine, de diffuser ces principes et d'en faire valoir toute l'importance. Il en est de même pour la Ligue, qui, dans sa tâche de promotion des Sociétés nationales et de coordination, en temps de paix, de leurs activités, se doit de le faire dans le strict respect des Principes fondamentaux. Chaque participant à une session de la Conférence internationale ou du Conseil des délégués du Mouvement est formellement tenu à les respecter. Ce qui est nouveau et particulièrement important c'est l'introduction d'une disposition précisant que «les Etats respectent en tout temps l'adhésion de toutes les composantes du Mouvement aux Principes fondamentaux».

Tout le poids et le caractère contraignant des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge ressortent également du fait que ceux-ci sont mentionnés dans la Ière et la IVème Convention de Genève de 1949 ainsi que dans leur Protocole additionnel I de 1977 comme étant la norme de comportement des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. C'est ainsi que l'article 44 de la Ière Convention précise que les Sociétés nationales sont autorisées à faire usage des noms et emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour leurs activités en temps de paix conformes aux principes formulés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge. L'article 63 de la IVème Convention contient une disposition disant que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans des *territoires occupés* «pourront poursuivre les activités conformes aux principes de la Croix-Rouge tels qu'ils sont définis par les Conférences internationales de la Croix-Rouge»; demeurent toutefois réservées les mesures temporaires pouvant être décrétées par la puissance occupante pour des

6 A la date du 1er janvier 1992, 150 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge font partie du Mouvement. Elles sont reconnues en tant que «société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire» sur la base des Conventions de Genève et de leurs législations nationales respectives. Leur reconnaissance internationale leur est octroyée par le CICR sur la base des «Conditions de reconnaissance des Sociétés nationales» (art. 4 des statuts du Mouvement).

motifs impératifs de sécurité. L'article 81 du Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux fixe, quant à lui, que les Parties au conflit accorderont à leurs organisations respectives de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge «les facilités nécessaires à l'exercice de leurs activités humanitaires en faveur des victimes du conflit, conformément aux dispositions des Conventions et du présent Protocole et aux Principes fondamentaux de la Croix-Rouge formulés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge». Par de telles dispositions, les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge adoptés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge, notamment en 1965 et 1986, font désormais partie intégrante du droit international humanitaire et acquièrent ainsi une position supérieure par rapport aux autres résolutions de Conférences internationales de la Croix-Rouge.

Bien que le caractère obligatoire et contraignant des Principes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge soit généralement reconnu au sein du Mouvement, il existe pourtant d'un pays à un autre ou d'une région du monde à une autre, certaines *différences* de compréhension, d'interprétation et de mise en pratique des Principes fondamentaux. C'est notamment le cas pour les principes d'*indépendance* et de *neutralité*. Dans tel ou tel pays, la forme de l'Etat et le caractère de la nation peuvent conditionner le degré d'indépendance et d'autonomie de la Société nationale. De même, la nature de sa politique intérieure et extérieure ainsi que les manifestations de la volonté populaire peuvent influencer la notion de neutralité. Des différences d'interprétation et de mise en pratique des principes de la Croix-Rouge résultent aussi de la *structure* même du Mouvement: le CICR a une position et une fonction différentes de celles des Sociétés nationales et la Ligue n'est pas structurée de la même manière que le CICR. Les *organes* eux-mêmes du Mouvement présentent des différences: aux Conférences internationales de la Croix-Rouge, les Etats parties aux Conventions de Genève siègent aux côtés du CICR, de la Ligue et des Sociétés nationales, alors que, lors des sessions du Conseil des Délégués et de la Commission permanente ne siègent que les représentants des seules composantes du Mouvement. En dépit de toutes les différences, chacun doit impérativement s'efforcer de faire en sorte qu'il y ait *concordance* et *unité* dans l'interprétation et la mise en œuvre des Principes fondamentaux, car il y va de la cohésion, de la crédibilité et de l'efficacité du Mouvement. Le CICR est actuellement engagé, sur mandat du Conseil des délégués, dans des études et consultations pouvant aboutir à la rédaction de *directives* quant à l'interprétation et l'application des principes dans un certain nombre de situations données.

### 3. Les sept Principes fondamentaux de 1965/1986

#### A. Humanité

*«Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sous son aspect national et international s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Elle tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples».*

L'«humanité» est le principe primordial, l'idée maîtresse et centrale, c'est l'âme et le cœur de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Voudrait-on résumer les Principes de la Croix-Rouge en un seul ou tous les faire découler d'un seul, ce serait celui d'«humanité». Mais le mot lui-même a un double sens: il désigne à la fois un mode de vie et de comportement humains et en même temps le but auquel vise un tel comportement, c'est-à-dire la personne humaine, les hommes en tant que tels. L'attitude de l'homme à l'égard de son prochain est alors le respect et l'amour d'où découle la volonté de reconnaître ce prochain comme étant une personnalité unique à l'égard de laquelle on manifesterait de la bienveillance active, une personnalité dont on prendra soin, que l'on protégera et aidera en cas de besoin. «Tu aimeras ton prochain comme toi-même». Cette parole du Christ dit bien ce que l'on entend par «humanité».

Pour bien comprendre, dans toute sa profondeur, ce que recouvre ce principe d'«humanité», mot qui est souvent confondu avec ceux d'«humain», d'«humanisme» ou d'«humanitarisme», il faudrait en faire une approche religieuse ou philosophique, ce qui n'est pas l'affaire du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lui-même, qui doit veiller à sa neutralité afin de sauvegarder son unité et son universalité. C'est en revanche l'affaire de chaque individu participant activement à la vie de l'institution. Si le principe d'humanité a trouvé un très fort enracinement dans l'enseignement chrétien du fait que celui-ci considère l'homme comme étant une créature de Dieu à son image et qu'il fait découler l'amour du prochain de l'amour de Dieu<sup>7</sup>, il n'en demeure pas moins

<sup>7</sup> Max Huber, dans son ouvrage *Le Bon Samaritain* (voir note 4) fait référence à la parabole du Bon Samaritain (Evangile de Luc) qui a fait preuve de charité à l'égard d'un homme dépouillé par un brigand et qui illustre parfaitement la charité prônée par le christianisme. Il prend ce geste très simple du Samaritain pour modèle de ce que peut être l'action de la Croix-Rouge. Selon la parabole, «mon prochain» est tout homme, quel qu'il soit, surtout lorsqu'il est faible, démuné, persécuté ou souffrant. Dans son «Sermon sur la montagne», Jésus a été jusqu'à prôner l'amour de l'ennemi quand il dit: «aimez vos ennemis et bénissez ceux qui vous maudissent».

que le concept d'humanité se retrouve dans toutes les grandes religions du monde<sup>8</sup>.

S'il est une *idée* qui est de plus en plus acceptée par les hommes et les peuples et qui est toujours plus ancrée dans leur patrimoine commun, c'est bien celle de l'homme considéré comme étant une créature d'une nature particulière, celle de l'homme doué de raison, ayant un sens moral, un sens de la responsabilité et pouvant, de ce fait, prétendre au respect de sa propre valeur et de sa dignité et devant le même respect aux autres. L'idée d'*humanité pour tous*, sans distinction de nationalité, de race, de sexe ou de condition sociale est également une idée qui sous-tend les *droits de l'homme* et qui, depuis le second conflit mondial, est de plus en plus présente dans les déclarations et conventions internationales. La reconnaissance que les Droits de l'homme sont applicables à tous est fondée sur le concept que «tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit» et qu'ils sont «doués de raison et de conscience»<sup>9</sup>. C'est cette notion qui justifie la prétention de tous les hommes au respect de leurs droits essentiels et libertés fondamentales.

Le principe d'«humanité» est introduit par une sorte de «préambule historique» rappelant les origines et le premier objectif de la Croix-Rouge: l'action secourable de Dunant et de ses aides sur le champ de bataille de Solferino ainsi que la mission initiale et exclusive du «Comité international» et des Sociétés nationales consistant à porter secours aux blessés militaires. Mais l'*éthique* de ce principe, qui, dès le début, a été déterminante, est également rappelée, à savoir l'idée d'un secours porté «*sans discrimination*» en faveur des victimes du champ de bataille, soit, une aide pour *tous*, amis comme ennemis. De même sont rappelés l'éthique fondamentale de la Convention de Genève de 1864 et le fait, qu'à ses débuts, la Croix-Rouge a fait référence à la plus noble conception de la charité, celle à l'égard de l'ennemi (Max Huber).

Le caractère historique des premiers mots du principe d'humanité, qui débouchent sur une vue beaucoup plus large de l'œuvre de la Croix-Rouge, ne signifie pas que l'aide aux victimes de conflits armés appartient au passé et que le Mouvement de la Croix-Rouge devrait abandonner cette tâche originelle. Aussi longtemps que les peuples pourront être des victimes de

8 Jean Pictet écrit: «La source du principe d'humanité est dans la morale sociale, qui peut se résumer en une seule phrase: *faites aux autres ce que vous voudriez qu'on vous fit*. Ce précepte fondamental se retrouve, sous une forme presque identique, dans toutes les grandes religions, soit le brahmanisme, le bouddhisme, le christianisme, le confucianisme, l'islamisme, le judaïsme, le taoïsme. Et c'est aussi la règle d'or des positivistes, qui ne tablent pas sur la religion, mais sur les données de l'expérience au nom de la seule raison» (*Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge; Commentaire*, Institut Henry Dunant, pp. 29-30). A propos de l'enracinement des commandements éthiques et plus particulièrement des préceptes concernant la charité pratiquée dans les grandes religions du monde, voir Albert Schweitzer dans *Das Christentum und die Weltreligionen*, Bern, 1948.

9 Voir art. 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* votée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

conflits armés et que le risque de guerre ne sera pas extirpé, la protection et l'assistance aux *victimes* de conflits demeurera une tâche primordiale, non seulement du CICR mais également des Sociétés nationales. Ce serait faire preuve de funeste irresponsabilité que de vouloir méconnaître et abandonner les obligations en découlant. Il ne fait aucun doute qu'elles font partie intégrante de la *mission humanitaire générale* telle qu'elle ressort du principe d'humanité. Quant aux tâches concrètes, aux droits et devoirs qui en découlent, ils sont précisés dans les chapitres et paragraphes consacrés au CICR et aux Sociétés nationales ainsi qu'au droit international humanitaire.

Le principe d'«humanité» ouvre au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge un champ d'action presque infini. Cette action doit se déployer aux plans tant national qu'international et «en toutes circonstances». Elle doit être dirigée non seulement vers l'*allègement* des souffrances mais aussi vers leur *prévention*. Cette double tâche ressort également de la phrase précisant que le Mouvement «tend à protéger la vie et la santé, ainsi qu'à *faire respecter la personne humaine*». La prévention des souffrances est en outre implicitement contenue dans la mission expressément mentionnée de favoriser «une paix durable entre tous les peuples».

Se donner un si vaste champ d'action peut paraître prétentieux. Il faut cependant considérer que les Sociétés nationales sont des *auxiliaires des pouvoirs publics*. Elles ont à soutenir ceux-ci dans l'accomplissement de tâches humanitaires et sociales. Les composantes du Mouvement ne prétendent à aucun monopole. Dans bien des domaines elles sont *aux côtés d'autres organisations* et collaborent avec elles. Le très large éventail des objectifs du Mouvement vers lesquels sont dirigés ses efforts correspond en général à l'évolution réelle du travail humanitaire tel qu'il est accompli d'une manière croissante par le CICR, les Sociétés nationales et la Ligue depuis la Première Guerre mondiale: en tout lieu et en tout temps, porter assistance et protection aux hommes en danger et dans la détresse (voir chapitre II). Il est toutefois important que les composantes du Mouvement ne se perdent pas dans l'immensité du champ d'action et qu'elles n'y dispersent pas leurs forces et leurs moyens au détriment de la qualité et de l'efficacité de leurs prestations. La détermination d'objectifs prioritaires et la persévérance dans l'accomplissement des mandats fixés sont particulièrement nécessaires à une époque toujours plus marquée par la recherche de la nouveauté, par l'activisme et l'opportunisme<sup>10</sup>.

10 A propos du flux de tâches et de sollicitations auxquelles fut confronté le CICR durant la seconde guerre mondiale, Max Huber écrivait en 1942: «Toute institution doit remplir en premier lieu les devoirs qu'elle s'est fixés et dont on est en droit d'en attendre l'exécution. Si elle constitue un organisme véritablement vivant, elle va se développer et englober de nouvelles possibilités d'action conformes à ses principes fondamentaux. Pourtant, elle doit savoir refuser, afin de ne pas éparpiller ses forces, afin de ne pas se perdre dans des chimères et des impasses, et de se voir finalement dans l'impossibilité de faire ce qui est

### a. Allègement et prévention des souffrances des hommes

Le Mouvement s'efforce, partout et en toute circonstance, de *soulager* et de *prévenir* les *souffrances humaines*, en priorité les souffrances particulièrement importantes résultant de *conflits armés* et de *troubles*, donc des souffrances faites à des hommes par des hommes. Dans de telles circonstances exceptionnelles, la nécessité de porter aide et protection est particulièrement grande et urgente. L'engagement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en faveur des «victimes», des blessés, malades, naufragés, prisonniers, internés, des sans-abri, des affamés et des réfugiés est indispensable et de la plus haute importance morale. Lors de conflits armés, le CICR et les Sociétés nationales agissent sous le *signe protecteur* de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et sous le couvert du *droit international humanitaire*. Des souffrances tout aussi importantes résultent également des *catastrophes naturelles ou technologiques*. Elles peuvent être souvent à l'origine d'un nombre considérable de «victimes» nécessitant de la part des Sociétés nationales et de la Ligue – leur fédération – une aide rapide et puissante. Alors que dans le cas de conflits armés et de troubles, l'activité protectrice et d'assistance est régulièrement entravée par les hommes eux-mêmes, les opérations de secours à la suite de catastrophes sont en générale facilitées par une disponibilité spontanée que l'on retrouve presque partout. A notre époque, de pareilles situations sont à l'origine de très vastes opérations de solidarité allant au-delà des frontières nationales et continentales.

La souffrance physique et morale ne résulte pas seulement d'événements extraordinaires. Elle fait en somme partie de la *vie*, elle accompagne l'homme tout comme le bien-être et le bonheur. Il ne serait d'ailleurs pas juste de considérer la souffrance comme n'appartenant qu'au destin négatif de l'homme. Elle peut en effet contribuer à sa maturité et à un approfondissement de sa qualité de vie. Il n'en demeure pas moins vrai que l'homme cherchera toujours à éviter de souffrir et à soulager ses propres souffrances comme celles des autres. Sa nature et sa volonté de survie le font se défendre contre la souffrance et suscitent en lui *pitié* et *compassion* à l'égard des autres lorsque la souffrance les atteint. Dans ce combat de défense sur un front très large, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est impliqué: il participe à la lutte contre la maladie, la faim, la détresse, contre l'abandon et l'isolement du prisonnier et du réfugié, contre l'abandon et la solitude des personnes âgées et handicapées, contre la désespérance des jeunes. Il soulage même des souffrances dont l'homme porte lui-même la responsabilité.

Si, dans le travail de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le *soulage-*

ment de la souffrance passe en priorité, notamment par les secours d'urgence et les soins aux malades, les efforts tendant à la *prévention des souffrances* deviennent de plus en plus importants et indispensables<sup>11</sup>. Ceux-ci se manifestent sous de nombreuses formes telles que l'éducation à la santé, le développement de l'hygiène, les vaccinations, les améliorations nutritionnelles ou celles touchant au logement, la prévention des catastrophes et des conflits armés, les préparatifs en vue d'opérations de protection et de secours. Une prévention des souffrances d'une dimension particulièrement importante est la *prévention de la guerre et la sauvegarde de la paix* tant à l'intérieur des Etats qu'entre les Etats eux-mêmes. Il en sera question au chapitre V.

#### *b. Protection de la vie et de la santé et respect de la personne humaine*

Le Mouvement s'applique à *protéger la vie et la santé ainsi qu'à veiller au respect de la personne humaine*. Cet objectif très élevé ressort très clairement du *droit international humanitaire*, dont le principal promoteur a été et demeure le Comité international de la Croix-Rouge. A titre d'exemples, les dispositions suivantes des *Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre* peuvent être citées:

«Les membres des forces armées, . . . qui seront *blessés* ou *malades*, devront être *respectés* et *protégés* en toutes circonstances. Ils seront traités et soignés avec *humanité* par la Partie au conflit qui les aura en son pouvoir . . . Est strictement interdite toute atteinte à leur vie et à leur personne et, entre autres, le fait de les achever ou de les exterminer, de les soumettre à la torture, d'effectuer sur eux des expériences biologiques, de les laisser de façon préméditée sans secours médical, ou sans soins, ou de les exposer à des risques de contagion ou d'infection, créés à cet effet» (Article 12, 1<sup>ère</sup> convention).

«Les *prisonniers de guerre* doivent être traités en tout temps avec *humanité*. Tout acte ou omission illicite de la part de la Puissance détentrice entraînant la mort ou mettant gravement en danger la santé d'un prisonnier de guerre en son pouvoir est interdit et sera considéré comme une grave infraction à la présente Convention. En particulier, aucun prisonnier de guerre ne pourra être soumis à une mutilation physique ou à une expérience médicale ou scientifique de quelque nature qu'elle soit, qui ne serait pas justifiée par le traitement médical du prisonnier intéressé et qui ne serait pas dans son intérêt».

11 Jean Pictet écrit: «La Proclamation (des Principes fondamentaux) souligne, à juste titre, qu'à l'action réparatrice, la Croix-Rouge a ajouté une action *préventive*. En effet, le meilleur moyen de lutter contre la souffrance c'est de l'empêcher de naître, d'en rechercher et d'en supprimer les causes, d'étouffer le mal dans l'œuf. Prévenir vaut mieux que guérir, dit la sagesse populaire» (*Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge; Commentaire*, p. 20).

«Les prisonniers de guerre ont droit en toutes circonstances au *respect de leur personne* et de leur honneur». Ils «doivent de même être *protégés* en tout temps, notamment contre tout acte de violence ou d'intimidation, contre les insultes et la curiosité publique. Les mesures de représaille à leur égard sont interdites». (Article 13 et 14 de la IIIe Convention).

La IVe Convention concerne la *protection des personnes civiles*. Sont protégées toute personne se trouvant, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une des Parties au conflit ou d'une Puissance occupante dont elle n'est pas ressortissante. Le texte précise:

«Les personnes protégées ont droit en toutes circonstances, au *respect de leur personne*, de leur honneur, de leurs droits familiaux, de leurs convictions et pratiques religieuses, de leurs habitudes et de leurs coutumes. Elles seront traitées, en tout temps, avec *humanité* et protégées notamment contre tout acte de violence ou d'intimidation, contre les insultes et la curiosité publique. Les *femmes* seront spécialement protégées contre toute atteinte à leur honneur, et notamment contre le viol, la contrainte et la prostitution et tout attentat à leur pudeur» (Art. 27).

«Aucune contrainte d'ordre physique ou moral ne peut être exercée à l'égard des personnes protégées, notamment pour obtenir d'elles ou de tiers des renseignements» (Art. 31).

«Les Hautes Parties contractantes s'interdisent expressément toute mesure de nature à causer soit des souffrances physiques, soit l'extermination des personnes protégées en leur pouvoir. Cette interdiction vise non seulement le meurtre, la torture, les peines corporelles, les mutilations et les expériences médicales ou scientifiques non nécessitées par le traitement médical d'une personne protégée, mais également toutes autres brutalités, qu'elles soient le fait d'agents civils ou d'agents militaires» (Art. 32).

Les Conventions de Genève renforcent la *protection*, qu'elles accordent au personnel militaire ne participant plus aux combats et aux personnes civiles non impliquées dans les hostilités, par une série de dispositions ayant pour but le *respect* et la *protection* de toute personne, de tout matériel et de toute installation servant à l'activité de protection, d'assistance et de contrôle de l'application des Conventions.

Sont finalement de très grande importance pour la protection de la vie les dispositions contenues principalement dans les *Protocoles additionnels de 1977* qui mettent des limites à la conduite de la guerre et interdisent notamment les attaques contre la *population civile* en tant que telle, ainsi que l'usage de moyens de combat qui ne seraient pas dirigés contre des objectifs militaires déterminés ou dont l'effet ne pourrait pas être limité<sup>12</sup>.

12 Voir la présentation détaillée des dispositions au chap. IV consacré au droit international humanitaire.

La protection de la vie et de la santé et le respect de la personne humaine constituent le thème central et le but principal de *tout* travail entrepris au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Tout effort déployé en vue de soulager et de prévenir la souffrance humaine découle de cet objectif fondamental. Pour les tâches du Mouvement se situant en dehors du strict champ d'application du droit international humanitaire, les *droits de l'homme*, tels qu'ils sont énoncés dans des conventions régionales et universelles, prennent une importance idéelle et juridique de plus en plus grande. Il y est fait mention du *droit à la vie* pour chaque individu<sup>13</sup>, de l'interdiction de la *torture* et d'autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants, de l'interdiction de l'esclavage ou de l'obligation de traiter les *prisonniers* humainement et dans le respect de leur dignité<sup>14</sup>. Lorsque des délégués du Comité international de la Croix-Rouge visitent des «détenus politiques» ou des «détenus de sécurité» et interviennent afin d'améliorer leurs conditions de détention, ils agissent dans le sens du principe d'«humanité» mais aussi dans celui des droits de l'homme consignés dans le droit des gens moderne. Même les *droits sociaux*, eux aussi, peuvent avoir une incidence sur l'action du Mouvement en faveur de la protection de la vie et de la santé et du respect de la personne humaine. Par exemple «le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de *santé* physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre», le droit à l'*éducation* permettant «le plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité» ou encore «le droit de toute personne à un *niveau de vie suffisants* pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant»<sup>15</sup>. Les activités des diverses composantes du Mouvement, ne serait-ce que ponctuellement ou par secteur, concourent à la concrétisation de ces droits sociaux<sup>16</sup>.

13 Le droit à la vie est le plus important des droits de l'homme. De lui découlent tous les autres. Toute l'activité théologique, médicale et musicale d'*Albert Schweitzer* (1875–1965) en brousse africaine a toujours eu pour éthique fondamentale le *respect de la vie* basé sur la plus évidente réalité de la conscience humaine pouvant s'exprimer par les mots: «Je suis vie qui veut vivre entouré de vie qui veut vivre». Toute volonté à la vie doit être respectée tout autant que la mienne propre. Schweitzer dit: «Ce qui est bon c'est de sauvegarder la vie, de favoriser la vie, de porter la vie à son plus haut niveau de développement; il est en revanche pernicieux d'anéantir la vie, de porter atteinte à la vie, d'entraver son épanouissement» (traduction). Le respect dû à toute vie est pour Albert Schweitzer le principe fondamental, absolu et incontournable à toute morale sociale. Voir *Albert Schweitzer; sein Denken und sein Weg* publié par H. W. Bähr, Tübingen 1962.

14 Voir *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* du 19. 12. 1966, art. 6, 7, 8 et 10.

15 Voir *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* du 19. 12. 1966, art. 11, 12 et 13.

16 Pour plus de détails quant aux rapports entre le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les Droits de l'homme, voir chap. VII.

### c. *Promotion de la solidarité internationale et d'une paix durable*

La formulation du principe d'«humanité» se termine par la phrase suivante: «Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples». Il en ressort que le Mouvement ne peut se limiter au seul allègement des souffrances mais qu'il veut aussi concourir à les *éviter*. Conflits armés internationaux ou internes et plus généralement tout recours à la violence sont des causes principales de souffrances pour l'homme et un danger extrême pour sa vie et sa santé. A l'inverse, la paix – surtout la paix acquise en toute liberté et justice – est une condition essentielle à l'épanouissement du sentiment d'«humanité». Elle contribue à limiter, à prévenir, à alléger les souffrances humaines. Elle permet que l'on puisse se préoccuper en priorité des conditions de vie afférentes à la dignité de l'homme. C'est dans la paix que se réalise de manière optimale l'idée humanitaire du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La mention de la promotion de la paix à propos du principe d'humanité exprime le fait que c'est *par son action humanitaire* que le Mouvement contribue à la compréhension mutuelle, à l'amitié, à la coopération et à une paix durable. L'action du Mouvement en faveur de la paix ne doit pas entraîner ses composantes à participer aux controverses politiques, aux prises de positions partisans ou aux luttes pour le pouvoir. C'est au contraire en accomplissant sa seule mission humanitaire et en respectant scrupuleusement les principes du Mouvement qu'elle atteindra ce but. Les statuts du Mouvement de 1986 énoncent très clairement que «par son action humanitaire et par la diffusion de ses idéaux, le Mouvement favorise une paix durable». C'est aussi le sens de la devise adoptée en 1961 par la Ligue: «*Per humanitatem ad pacem*». Dans les statuts du Mouvement de 1986, cette devise a été placée à côté de celle du CICR, plus ancienne, «*Inter arma caritas*»<sup>17</sup>.

## B. Impartialité

*«Le Mouvement ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes».*

Dans la présente formulation, le principe d'impartialité comporte *trois éléments* distincts: la reconnaissance de l'*égalité* des hommes entre eux et, à

<sup>17</sup> Pour plus de détails, voir chap. V: le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme facteur de paix.

partir de là, le droit inhérent à chacun d'eux à un *traitement égal*, l'exigence de prestations secourables *proportionnelles* ou *équitables* et une attitude *impartiale*, c'est-à-dire *sans parti pris, sans préjugé*. Dans son ouvrage «Les principes de la Croix-Rouge» (1955), Jean Pictet a clairement différencié ces trois éléments en les présentant même comme étant des principes séparés et indépendants (égalité, proportionnalité, impartialité). Dans la formulation de 1965 apparaissent clairement les notions de traitement équivalent ou de non-discrimination et de proportionnalité alors que celle d'«impartialité», en tant qu'attitude ou position des institutions et des collaborateurs du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, est tout au plus implicite mais n'est pas définie. Le principe est néanmoins présenté – ce qui n'est pas absolument pertinent – sous le titre «impartialité».

*a. L'égalité des êtres humains et le devoir du traitement égal (non discrimination)*

La reconnaissance de l'*égalité des êtres humains* repose sur ce même concept de l'homme qui est aussi à la base du principe d'«humanité» du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: l'homme y est considéré comme étant une créature particulière dans l'univers, dotée d'une raison, d'une morale sociale, de conscience et capable de responsabilités, une créature, de ce fait, à laquelle on doit attribuer une valeur et une dignité absolues. Chaque homme est doté d'une telle valeur et d'une telle dignité dès sa naissance, «*tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits*» (Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948). Chaque être humain est donc doté d'une dignité immanente, sans considération de race, de couleur, de langue, de sexe, sans considération non plus de religion, de philosophie, de conviction, d'appartenance politique, de provenance et de position sociale, de formation et de culture, ni même de savoir, de capacité et de caractère. La dignité humaine est un bien commun à *tous les hommes*; elle est le reflet de la dignité de l'univers créé. Certes, cette dignité peut être profanée par l'homme en raison de sa propre pensée et de son comportement, mais elle ne peut pas être éliminée<sup>18</sup>.

Le chemin conduisant à la reconnaissance de l'égalité entre les hommes durera des millénaires et sera toujours à nouveau crevassé et parsemé d'obstacles. Même si, à notre époque, l'esclavage et le commerce dont il était l'objet peuvent, à la rigueur, être considérés comme ayant disparu, l'égalité entre les races ou les sexes n'est, à l'heure actuelle, ni reconnue ni

<sup>18</sup> Jean Pictet écrit: «Au surplus, les adeptes des diverses religions considèrent que les hommes sont frères, étant enfants du même Père et appelés à la même destinée et au même salut» (*Les principes de la Croix-Rouge*, 1955, p. 32).

garantie dans de nombreux pays. Il existe encore et toujours des minorités qui sont persécutées ou tout au moins lésées en raison de leur religion, de leur culture ou de leurs convictions politiques. Et, aujourd'hui encore, des centaines de millions d'hommes et de femmes vivent dans un état d'extrême misère alors que d'autres jouissent d'une prospérité, d'une sécurité sociale et, souvent même, d'une surabondance de biens. Nous sommes encore bien loin d'un état de fait où la dignité humaine serait partout estimée et véritablement respectée.

Des progrès significatifs ont pourtant été enregistrés au cours des derniers siècles. La législation de nombreux Etats et des conventions internationales ressortissant au droit des gens ont pris en compte les droits fondamentaux de l'homme en distinguant les «droits civils et politiques» des «droits économiques, sociaux et culturels». Les Etats parties aux traités internationaux s'engagent à respecter et à garantir, à *tous les individus* se trouvant sur leur territoire et relevant de leurs compétences, les droits reconnus dans lesdits traités «*sans distinction* aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation»<sup>19</sup>. Cette très large *injonction* visant un *traitement égal* et cette tout aussi large *interdiction* de toute *discrimination*, par l'octroi de privilèges ou de préjudices dans la garantie des droits de l'homme, constitue la pierre angulaire du droit des gens moderne et doit être considérée comme étant une conquête ayant une signification de la plus haute importance. La tâche qui se présente à nous aujourd'hui consiste à faire en sorte que cet acquis de l'interdiction de toute discrimination entre véritablement dans la réalité des faits.

Ainsi que cela a été rappelé, l'idée que les victimes de conflits armés devaient être traités d'une manière égale et sans discrimination, avait joué un rôle déjà prépondérant lors des débuts de la Croix-Rouge. Sur le champ de bataille de Solférino, Dunant et ses aides allaient au-devant de *tous* les blessés et mourants, sans discrimination. Il fut précisé dans la Convention de Genève de 1864 que «les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent». De même, dans les quatre *Conventions de Genève de 1949* relatives à la protection des victimes de conflits armés et les deux *Protocoles additionnels de 1977*, on trouve une très large *injonction* au traitement égal et une très nette *interdiction* de toute discrimination valable aussi bien lors de conflits internationaux que de conflits internes. C'est ainsi que l'article 12 de la I<sup>ère</sup> Convention stipule que les membres de forces armées blessés ou malades doivent être traités et

<sup>19</sup> Voir art. 2 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* du 19. 12. 1966. On retrouve les mêmes prescriptions dans d'autres conventions universelles ou régionales relatives aux droits de l'homme.

soignés «*sans aucune distinction de caractère défavorable* basée sur le sexe, la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou tout autre critère analogue». Dans l'article 16 de la III<sup>ème</sup> Convention, il est précisé que, compte tenu des dispositions de la Convention se rapportant aux grades ainsi qu'au sexe, et sous réserve de tout traitement privilégié qui serait accordé aux prisonniers de guerre en raison de leur état de santé, de leur âge ou de leurs aptitudes professionnelles, «les prisonniers doivent tous être traités de la même manière par la Puissance détentrice, sans aucune distinction de caractère défavorable, de race, de nationalité, de religion, d'opinion politique ou autre, fondée sur des critères analogues». L'article 27 de la IV<sup>ème</sup> Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre précise que, compte tenu des dispositions relatives à l'état de santé, à l'âge et au sexe, *toutes* les personnes protégées seront traitées par la Partie en conflit, au pouvoir de laquelle elles se trouvent, «avec les mêmes égards, sans aucune distinction défavorable, notamment de race, de religion ou d'opinion politique». Enfin, l'article 75 du Protocole additionnel I énumère les garanties fondamentales minimales dont peuvent se réclamer les personnes au pouvoir d'une Partie au conflit et cela «*sans aucune distinction de caractère défavorable* fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou une autre situation ou tout autre critère analogue».

L'interdiction de toute discrimination, telle qu'elle est implicitement contenue dans le principe d'«impartialité», concerne l'ensemble des activités de protection, de secours et d'aide sociale menées par les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, que ce soit lors de conflits armés, de troubles ou dans le cadre des tâches de tous les jours. Tous les être humains ont droit à recevoir protection et assistance d'une manière égale sans préjudice d'ordre subjectif et donc sans aucune discrimination. Les critères distinctifs mentionnés dans l'énoncé du principe d'«impartialité» n'ont que valeur d'exemples; la liste n'est pas exhaustive et peut être complétée par les critères énumérés dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels. Même ces énumérations-là ne sont pas limitatives puisqu'elles prévoient d'autres discriminations «fondées sur des critères analogues».

#### ***b. La proportionnalité des secours***

A côté de l'exigence d'un traitement égal et de l'interdiction de toute discrimination, le principe d'«impartialité» pose le principe de la *proportionnalité*: les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doivent s'appliquer à secourir les individus dans la mesure de leurs souffrances et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes. A la détresse la

plus importante doit être apportée l'aide la plus importante. A la détresse la plus urgente doit être apporté le secours le plus rapide. Les personnes les plus faibles et les plus exposées comme, par exemple, les malades, les enfants, les femmes enceintes ou les vieillards, doivent être privilégiés par rapport aux bien-portants et aux plus robustes. Protection, secours et assistance ne doivent donc pas être dispensés selon un même schéma mais doivent l'être d'une manière *proportionnelle* et correspondre raisonnablement aux besoins réels. L'équité exige qu'à égalité de situations corresponde une aide égale et qu'à situations inégales corresponde une aide appropriée. Seuls sont déterminants pour justifier un traitement inégal des critères factuels, objectifs et humanitaires allant dans le sens de l'activité secourable.

Plusieurs dispositions des *Conventions de Genève*, souvent couplées avec l'interdiction de toute discrimination, prévoient un *traitement de faveur* au bénéfice de certaines personnes quant aux soins à leur apporter et à l'octroi de secours. C'est ainsi que l'article 12 déjà mentionné de la Ière Convention stipule que «seules des raisons d'urgence médicale autorisent une priorité dans l'ordre des soins». Dans la IIIème Convention relative aux prisonniers de guerre, il est question d'*avantages* pouvant être accordés aux prisonniers en raison de leur sexe, de leur état de santé, de leur âge ou de leur capacité professionnelle. La IVème Convention relative aux personnes civiles prévoit elle aussi un *traitement préférentiel*, par exemple en faveur des personnes blessées, malades et infirmes, des femmes enceintes et mères de petits enfants ou d'enfants de moins de 15 ans. Mais ces traitements préférentiels prévus par les Conventions ne peuvent pas être considérés comme étant discriminatoires étant donné qu'ils sont basés sur le degré de souffrance et des besoins des victimes. Ils visent à ce que la protection et l'assistance soient adéquates et équitables.

Un traitement préférentiel accordé à des personnes ou à des groupes de personnes peut être rendu nécessaire en cas de disponibilité insuffisante de secours et si *toutes* les victimes ne peuvent pas être aidées en dépit de la meilleure volonté. Le cas échéant, un choix doit être fait mais, de nouveau, selon des critères objectifs en non pas discriminatoires. C'est ainsi, qu'au cours de la Seconde Guerre mondiale, le CICR a dispensé ses activités de protection et d'assistance en faveur, avant tout, des *prisonniers de guerre* étant donné qu'une base légale existait, que les besoins étaient manifestes et que les moyens et possibilités d'intervention existaient. Lors de ce même conflit et des premières années d'après-guerre, la Croix-Rouge suisse, compte tenu des immenses souffrances qui en résultaient et de la limitation de ses propres moyens, a concentré ses efforts sur l'assistance aux *enfants malades et en péril*. Il peut aussi arriver que, dans le cadre d'une opération en faveur d'un groupe de personnes, il faille impérativement faire un choix et donner la préférence à un petit nombre de personnes, au cas, par exemple, où un médicament ou une denrée alimentaire ne serait disponible

qu'en quantité limitée. Dans un tel cas, on basera sa décision sur des critères médico-sociaux.

Il se peut, dans la pratique, qu'on ne puisse pas toujours accorder un traitement équitable et assurer une juste répartition de secours, par le fait que les fonds ou les secours disponibles sont souvent *liés à une affectation déterminée* en faveur d'une partie seulement des victimes. C'est ainsi que lors du dernier conflit mondial, le CICR s'est vu offert, de la part de gouvernements et de Sociétés nationales, d'énormes quantités de colis de secours destinés à des prisonniers de guerre de leur propre nationalité alors que des prisonniers d'autres nationalités ne recevaient rien. Lors de catastrophes naturelles ou technologiques, le produit de collectes est souvent discriminatoire et n'est pas toujours adapté aux véritables besoins. Il est des cas où subsistent des surplus de certains secours ou au contraire se manifestent des manques. Il est alors du devoir du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de disproportion manifeste dans l'octroi des secours, de veiller à ce qu'un *équilibre* s'opère en mobilisant de nouveaux donateurs ou en utilisant d'autres fonds disponibles. Les médias peuvent soutenir efficacement de tels efforts.

Le traitement équitable des victimes et la proportionnalité des secours peuvent être perturbés ou totalement empêchés par une Partie au conflit. Lors de la *guerre du Viet Nam* des années 60, la Partie nord du pays ayant presque complètement fermé les portes à toute opération de secours de la Croix-Rouge internationale sur son territoire, l'aide de la Croix-Rouge n'a été pratiquement dispensée que dans la fraction sud du pays mais là d'une manière intensive. Durant la *guerre du Nigeria* (1967–1970), l'importante opération de secours du CICR, soutenue par des Sociétés nationales, fut continuellement perturbée par des mesures gouvernementales, de sorte que l'apport de secours adaptés aux besoins réels des victimes, notamment dans les zones de sécession (Biafra), fut grandement compliquée et même parfois rendue impossible. L'opération de secours en faveur des victimes du *conflit d'Afghanistan* (depuis 1978) dut se limiter, durant plusieurs années, avant tout aux réfugiés et blessés de guerre de part et d'autre de la frontière pakistanaise, cela parce que le gouvernement de Kaboul s'était alors opposé à toute opération d'assistance proposée ou tentée sur le territoire sous son contrôle. Il en fut de même durant la *guerre Iran/Irak* (1980–1988). L'action protectrice et d'assistance du CICR se vit à maintes reprises contrecarrée, au mépris du droit international humanitaire, de telle sorte que les secours, qui auraient dû être apportés aux prisonniers de guerre et aux populations civiles, ne purent l'être que très partiellement en dépit des besoins et des efforts insistants<sup>20</sup>.

20 Comparez au chap. II, 1, D, a. quelles ont été les activités protectrices et secourables du CICR lors du conflit du Nigeria et lors du conflit Irak/Iran.

### c. *L'impartialité*

Ayant circonscrit ce qu'est un traitement équitable et non discriminatoire ainsi qu'une action proportionnelle tenant compte des besoins des victimes, on a fixé là vraiment l'essentiel de ce qui est à la base du travail de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. On peut d'ailleurs se demander si l'introduction d'un principe supplémentaire d'«impartialité» est véritablement justifiée et utile. Il faut pourtant répondre par l'affirmative car l'impartialité est précisément cette disposition d'esprit et cette attitude qui garantissent la *juste application* des deux principes mentionnés. L'impartialité est le contraire de la partialité, elle présuppose l'absence de préjugés, une liberté de jugement à l'égard des victimes, à l'égard notamment des parties en conflit. Elle suppose qu'on soit dégagé de toute sympathie ou antipathie, de tout «a priori» préférentiel. En fait, impartialité présuppose maîtrise de soi et sagesse. Pour les hommes engagés dans l'action, l'impartialité peut exiger victoire sur soi-même et abnégation. Cela vaut avant tout pour les Sociétés nationales ou les services sanitaires de pays ayant à subir des guerres ou des troubles intérieurs, car, lors de conflits et tout particulièrement lors de conflits internes, c'est trop souvent la partialité, l'emportement et la haine qui prévalent. L'impartialité du Mouvement doit surtout faire ses preuves sur le terrain émotionnel des conflits, là où d'autres refusent d'apporter leur assistance, là où l'on n'admet pas un traitement équitable et proportionnel des victimes. C'est cette disponibilité absolue et peut-être paradoxale, cette disponibilité à aider même les ennemis, qui constitue la spécificité et la grandeur du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>21</sup>.

L'attitude d'impartialité est importante en toute circonstance et dans le cadre de n'importe quelle tâche de secours ou d'entraide du Mouvement et constitue une condition primordiale pour que ses prestations soient équitables, non discriminatoires et justement proportionnées. En cas de conflit, elle pose à tous les collaborateurs de Sociétés nationales, dont le pays est affecté par un conflit ou qui est lui-même partie au conflit, de très hautes exigences qui ne peuvent pas toujours être suivies. Lors de conflits et de troubles, les Sociétés nationales de pays concernés ne peuvent qu'à grand peine s'extraire de l'emprise ambiante et de la propagande intensive. Il leur manque également souvent des informations réalistes permettant d'avoir une vue objective de la situation et facilitant une attitude véritablement impartiale. Compte tenu de ces circonstances, il s'avère utile que des composantes du Mouvement, *non concernées* par ledit conflit et dont on peut s'attendre que l'attitude sera strictement impartiale, puissent être appelées à intervenir. Il est question ici avant tout du *Comité international*

21 Jean Pictet écrit: La Croix-Rouge va jusqu'à dire aux malheureux: je t'aime parce que personne ne t'aime, je t'aime parce qu'on te hait» (*Les principes de la Croix-Rouge*, p. 44).

de la Croix-Rouge que les Conventions de Genève désignent comme étant un «organisme humanitaire impartial» et «présentant toutes garanties d'impartialité et d'efficacité». Mais il peut aussi être question des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge provenant d'*Etats neutres* ou d'*autres Etats non Parties au conflit*. Celles-ci peuvent, par exemple, mettre à la disposition des Parties en conflit des formations sanitaires ou avoir une activité sociale en faveur des prisonniers et internés ou de la population civile<sup>22</sup>.

### C. Neutralité

*«Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités, et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique».*

#### a. La substance universellement reconnue du concept de neutralité; relations avec d'autres Principes fondamentaux du Mouvement

Le mot «neutre» vient du latin «neuter» signifiant «ni l'un ni l'autre»<sup>23</sup>. Est considéré comme neutre tout mouvement ou institution *s'abstenant* de prendre parti dans un conflit ou un différend et *renonçant* à toute ingérence. S'abstenir de prendre parti et renoncer à toute ingérence peuvent avoir diverses raisons. Cela peut provenir d'une volonté d'autoprotection, d'une considération que le bien et le mal, le vrai et le faux existent des deux côtés, d'une retenue dans l'intérêt d'une cause plus importante ou d'une tâche particulière. Mais la neutralité peut aussi avoir pour fondement l'indifférence, la peur ou la lâcheté. La neutralité n'est donc pas une vertu en soi.

Le *mobile* du principe de neutralité voulant que le Mouvement s'abstienne de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique est la *sauvegarde de la confiance générale* («Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient . . .»). L'évidence et la pertinence de ce mobile sont manifestes:

22 En ce qui concerne l'engagement sanitaire des Sociétés nationales appartenant à des pays neutres ou à d'autres Etats non parties au conflit, voir les art. 27 et 32 de la Ière Convention de Genève ainsi que l'art. 9, al. 2 du 1er Protocole additionnel.

23 A propos de ce qui est exposé dans ce paragraphe, consulter, en plus des écrits de Jean Pictet: Marion Harroff-Tavel, «Neutralité et impartialité», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, novembre-décembre 1989, pp. 563-580; Max Huber, «Croix-Rouge et neutralité» in: *Croix-Rouge, quelques idées, quelques problèmes*, Lausanne 1941; Dietrich Schindler, «Die Neutralität des Roten Kreuzes», in: *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung, Festschrift für Karl Josef Partsch*, Dunker und Humblot, Berlin 1989, pp. 141-152.

celui qui prend parti risque de susciter la suspicion et l'animosité de l'un ou l'autre, qui le rejettera peut-être ou lui retirera la confiance qu'il pouvait avoir en lui. Alors que des États ou des entreprises économiques peuvent supporter des pertes de confiance, il est impératif pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour l'accomplissement de sa mission humanitaire, que cette confiance lui soit assurée. Ce n'est que là où les composantes du Mouvement peuvent compter sur la confiance de tous – des autorités comme de la population – qu'elles ne seront pas empêchées de s'approcher des victimes de conflits et de catastrophes pour leur porter l'assistance et la protection requises. Pour le CICR, la confiance des gouvernements d'États parties aux Conventions de Genève est bien la plus importante des conditions de son intervention en cas de conflit armé comme en cas de trouble ou de tension. Mais la Ligue a tout autant besoin de confiance pour l'accomplissement de ses opérations de secours à la suite de catastrophes ou de ses programmes d'assistance et de développement en faveur de Sociétés nationales. Et il en est de même pour les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui ne peuvent véritablement collaborer avec les autorités nationales et agir sur l'ensemble du territoire et en faveur de l'ensemble de la population, que dans la mesure où elles peuvent compter sur la confiance d'une vaste frange de la population dans toutes les couches sociales. La confiance constitue la *force morale* sans laquelle notre Mouvement ne pourrait vivre, se développer et agir.

Une attitude neutre est incitatrice et gage de confiance. Elle est aussi un *moyen de promouvoir l'unité et l'universalité du Mouvement*. Toute entorse à la neutralité, toute prise de position lors d'un conflit ou toute participation à des controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique est génératrice de tension, d'opposition, de scission et de déchirement au sein des Sociétés nationales et de l'ensemble du Mouvement. Tout comme cette confiance générale, l'unité et l'universalité du Mouvement sont des conditions fondamentales à une action humanitaire véritablement universelle, impartiale et efficace. Si le Mouvement se veut être une *communauté mondiale* disponible en tout temps et en tout lieu face à la souffrance des hommes et, selon la définition du principe d'«humanité», favoriser «la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples», il doit alors respecter très strictement et loyalement, lors de conflits armés comme lors de controverses en temps de paix, ce principe de neutralité<sup>24</sup>.

Le principe de neutralité oblige le Mouvement et ses composantes à

24 Jean Pictet voit dans la sauvegarde de l'*unité* du Mouvement (à côté de celle de la confiance générale) une seconde justification à la neutralité de la Croix-Rouge. Il propose que lors d'une révision future de l'énoncé du principe de neutralité il soit dit: «Afin de garder la confiance de tous et de maintenir son unité, le Mouvement s'abstient...» (voir *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge; Commentaire, op. cit.*, p. 49).

s'abstenir de «prendre part aux hostilités». Ce concept se rapporte principalement aux actes d'hostilité lors de conflits armés internationaux ou internes requérant l'application du droit international humanitaire. On entend ici par actes d'hostilité des «actes nuisibles à l'ennemi». Dans les guerres modernes, ces actes n'englobent pas seulement des actes militaires au sens étroit (p. ex. participation au transport d'armes et de munitions, au service de renseignement militaire, à l'observation militaire) mais également d'actes ressortissant au domaine de la guerre économique ou idéologique. Le concept d'«acte d'hostilité» peut également se rapporter à des situations ne ressortissant pas au droit international humanitaire, par exemple lors de troubles ou tensions internes suscités par des rebelles ou des groupuscules d'opposition pouvant aller jusqu'à des actes de violence auxquels un gouvernement doit faire face.

L'abstention de toute participation à des hostilités est un *devoir absolu* et strict pour toutes les composantes du Mouvement (CICR, Sociétés nationales, Ligue). Elle est le *corollaire* de l'*immunité*, c'est-à-dire de la protection et du respect auxquels les organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge peuvent prétendre en vertu du droit international humanitaire ou de la législation interne de la Croix-Rouge (statuts du Mouvement, résolutions des Conférences internationales). L'abstention de toute participation aux hostilités est également le corollaire de la protection assurée par l'*emblème* de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge aux composantes du Mouvement dans le cadre de leurs activités reconnues par le droit international humanitaire et conformes à leurs propres principes.

Le second aspect fondamental du principe de neutralité est l'interdiction qu'il prescrit de prendre part aux *controverses d'ordre politique, racial, religieux ou idéologique*. Ces quatre notions se rapportent à des domaines demeurant en principe en dehors de la mission du Mouvement. Le Mouvement a avant tout un caractère *apolitique*. Il n'est ni dans sa raison d'être ni dans sa mission d'avoir à influencer sur le développement de l'ordre juridique et social et d'avoir à prendre part aux combats pour le pouvoir au plan national ou international<sup>25</sup>. De même, le Mouvement n'est pas lié à des religions ou églises même si son idéal humanitaire peut trouver des racines dans des dogmes religieux. Les emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge eux-mêmes, contrairement aux apparences, ne sont pas des symboles religieux. Le Mouvement n'a surtout pas d'orientation raciste, il se distance de toute haine ou glorification raciale. Dans sa pensée comme dans ses actes il ne veut connaître que des êtres humains aux plus souffrants desquels il veut porter assistance sans nulle discrimination. Enfin, il faut aussi préciser que le

<sup>25</sup> Jean Pictet écrit: «C'est, tout d'abord, à l'égard de la politique, nationale ou internationale, que la neutralité doit se manifester. Que les institutions de la Croix-Rouge se gardent comme du feu de s'y mêler! Il y va de leur vie même» (*Les Principes de la Croix-Rouge, op. cit.*, p. 66).

Mouvement n'est pas fixé à une idéologie. Il n'est engagé dans aucun système philosophique déterminé. Il n'est tenu que par son propre idéal porteur d'une action humanitaire efficace et désintéressée.

Mais dans le concret, il n'est pas toujours aisé de déterminer où s'impose l'abstention et où la participation est permise et même obligée. La difficulté provient du fait que le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge repose sur une certaine conception de l'humanité et qu'elle a une mission humanitaire à accomplir. La fidélité à une conception de l'humain et l'accomplissement concret de la mission humanitaire peuvent conduire à des prises de position quant à des *questions humanitaires*, même si celles-ci peuvent être controversées et avoir des aspects politiques ou idéologiques. La neutralité n'implique pas que les composantes du Mouvement soient elles-mêmes neutralisées en matière *humanitaire*. Elles ne sont nullement condamnées à une complète passivité. Des prises de position se justifient et s'imposent même chaque fois que l'action et la responsabilité même du Mouvement sont en jeu. Par exemple, lorsqu'il s'agit de l'application et du respect du droit international humanitaire, de la ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, de la politique d'asile ou du respect des droits de l'homme les plus importants tels l'interdiction de la torture et d'autres traitements cruels et inhumains à l'égard de personnes privées de liberté.

Si, par leurs prises de position à l'égard de questions touchant à des problèmes humanitaires, les composantes du Mouvement mettent en jeu la confiance générale et leur unité interne, cela peut dépendre en grande partie d'une question de simple *forme*. Compte tenu de la position particulière, tant du CICR que des Sociétés nationales, c'est par un contact direct et discret avec les Autorités concernées qu'il y aura le plus de chances d'aboutir à un consensus. Ce n'est qu'en cas d'insuccès d'un tel contact direct et discret, qu'une prise de position publique peut se justifier. Il faut cependant exclure toute participation à des manifestations et démonstrations mises sur pied par d'autres organisations ou groupements, surtout si ceux-ci sont marqués politiquement ou idéologiquement. Les composantes du Mouvement doivent demeurer indépendantes et ne faire valoir que leur propre voix strictement humanitaire.

Ainsi qu'on l'a déjà vu, il existe des apparentements entre la neutralité et d'autres principes fondamentaux du Mouvement, comme ceux d'unité et d'universalité mais avant tout avec ceux d'*indépendance et d'impartialité*. L'indépendance, l'autonomie des organismes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à l'égard des Etats, des organisations internationales, des partis politiques et des pouvoirs économiques, sont des conditions essentielles à leur neutralité. Une position neutre sera d'autant plus assurée que l'institution aura su sauvegarder et manifester son indépendance. La relation entre neutralité et impartialité est certainement tout aussi importante. Un Mouvement neutre, sachant s'abstenir de prendre part aux conflits et

controverses, se met ainsi dans la meilleure position possible pour faire face aux souffrances des hommes, en apportant à ceux-ci une aide à la mesure de leurs besoins sans arrières pensées ni discrimination. D'une telle attitude de retenue dépendra l'efficacité et l'ampleur d'une action secourable correspondant le mieux aux besoins de toutes les victimes.

*b) La neutralité spécifique du Comité international de la Croix-Rouge*

Les statuts du Mouvement de 1986 (article 5) désignent le CICR comme étant une «institution humanitaire *indépendante*» – elle est constituée en association selon le droit suisse – qui recrute ses membres par cooptation parmi les citoyens suisses. Dans l'énumération des tâches principales du CICR, il est précisé qu'il «peut prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'*institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants*»<sup>26</sup>. Les Conventions de Genève de 1949 (art. 9) désignent le CICR comme étant un «organisme humanitaire *impartial*».

La «neutralité spécifique» du CICR découle, d'une part, de l'indépendance tout aussi spécifique de l'institution et, d'autre part, de son caractère suisse. L'*indépendance* du CICR est spécifique parce que ses membres – 25 au maximum – sont recrutés par cooptation et non pas désignés ou élus par une quelconque autorité (p. ex. le Conseil fédéral suisse) ou par une assemblée internationale (p. ex. La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge). En conséquence, le CICR n'est soumis ni redevable à aucune instance électorale. En plus, ni les autorités suisses, qui fournissent pourtant au CICR une grande partie de ses moyens financiers, ni d'autres autorités gouvernementales ou des Sociétés nationales, n'ont prise déterminante sur ses activités. Le *caractère suisse* du CICR est concrétisé par le fait que, non seulement tous les membres du Comité, mais également la majeure partie de ses collaborateurs, sont de nationalité suisse. Par ailleurs, depuis sa création en 1863, le CICR a son siège à Genève. L'institution est de ce fait en liaison étroite avec la Confédération et avec le peuple suisses, avec un pays dont le *statut de neutralité permanente* est internationalement et depuis longtemps reconnu dans le monde<sup>27</sup>.

26 Les mêmes formulations se retrouvent dans les propres statuts du CICR dont la version en vigueur date du 20 janvier 1988. En ce qui concerne la nature particulière du CICR, voir notamment: André Durand, *Le Comité international de la Croix-Rouge*, Centre de recherches européennes, Lausanne 1980, ainsi que Jean Pictet, *Une institution unique en son genre: le Comité international de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant/Pedone, Genève/Paris 1985. Voir aussi chapitre II, par. 1.

27 Au sujet de la neutralité permanente d'Etats et notamment sur celle de la Suisse, voir l'étude de Dietrich Schindler dans *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1975, pp. 159–180, et, du même auteur, *Aspects contemporains de la neutralité*, Académie de droit international, Recueil des cours, vol. II, Leyde 1967, pp. 225–319.

La neutralité spécifique de l'institution est une condition fondamentale pour que son activité humanitaire, en cas de conflit armé international ou interne ou lors d'états de troubles ou de tension, puisse se déployer dans les meilleures conditions. En tant qu'«*intermédiaire spécifiquement neutre*» placé entre les parties en conflit ou entre un gouvernement et des groupes rebelles, le CICR est en mesure, avec ses délégués sur le terrain, de n'avoir qu'un seul et unique but: apporter protection et assistance sans aucune discrimination aux *victimes* (blessés, malades, prisonniers, internés, déportés, réfugiés, sans-abri, affamés, etc.). Seule une neutralité stricte suscitant la confiance de toutes les parties rend possible cette activité protectrice et d'assistance. Mais cette neutralité «*sui generis*» est également indispensable pour l'autre fonction du CICR consistant à maintenir les Principes fondamentaux du Mouvement, à veiller à l'application du droit international humanitaire et à promouvoir le développement de celui-ci.

La neutralité spécifique et le caractère d'«*œuvre charitable*» du CICR ont conduit celui-ci à adopter une attitude de *discretion* dans l'accomplissement de ses tâches humanitaires. C'est pourquoi le principe de la *confidentialité* préside à ses relations avec les gouvernements et autres autorités, cela dans l'unique intérêt de ceux qui doivent être protégés et assistés. Le CICR ne se pose pas en accusateur public ou en justicier. Mais certaines situations peuvent toutefois imposer l'abandon de cette confidentialité et justifier le recours à une déclaration ou à un appel publics.

Il peut arriver qu'il faille en venir là lorsque des efforts persistants et discrets sont demeurés infructueux en vue de faire cesser de très graves infractions au droit international humanitaire ou des atteintes particulièrement importantes aux droits de l'homme ou au principe général d'humanité<sup>28</sup>. Il appartient dès lors au CICR d'éviter tout arbitraire dans son jugement et de mesurer soigneusement si son recours au public est susceptible d'être préjudiciable ou favorable à son action humanitaire, en particulier son activité de protection et d'assistance<sup>29</sup>. Toute réflexion à cet égard

28 Depuis les années 80, le CICR s'est à plusieurs reprises tourné vers les Etats partie aux Conventions de Genève et vers la Communauté internationale pour blâmer des attitudes inhumaines et des infractions flagrantes au droit international humanitaire, par exemple lors des conflits au Cambodge et en Afghanistan, de la guerre Irak/Iran et du conflit entre Israël et les Etats arabes. Le 10 janvier 1985, le Président du CICR, *Alexandre Hay*, appelait à une «mobilisation humanitaire»: «Seule une action concertée de toutes les forces vives de l'humanisme universel, seule une mobilisation des Etats et des peuples serait capable de réhausser de façon déterminante le taux d'humanité dans les conflits... à défaut de supprimer ces conflits». (Voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, novembre/décembre 1987, pp. 656-659). Voir aussi: «Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violation du droit international humanitaire», *RICR*, mars/avril 1981.

29 Dans son ouvrage *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne 1988, Jean-Claude Favez évoque cette question d'intérêt humanitaire: Lors du second conflit mondial, le CICR aurait-il pu, par des interventions directes auprès des dirigeants du IIIème Reich ou des puissances alliées, éventuellement

ne doit pas se contenter de ne considérer que l'aspect actuel ou ponctuel d'une situation et d'une action; il faut également prendre en considération les perspectives à long terme du travail humanitaire.

### c) *La neutralité des Sociétés nationales*

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans leur grande majorité, observent une attitude de neutralité, mais celle-ci n'atteint toutefois pas le degré de neutralité absolue qui est appliquée et maintenue par le CICR. On peut alors parler d'une neutralité de caractère national et conditionnée par les raisons suivantes:

Tout d'abord, les Sociétés nationales sont *reconnues* par le gouvernement de leur pays en tant qu'«auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire». Une telle reconnaissance implique donc l'existence d'une *connexion* entre la Société nationale et l'Etat, qui peut se manifester par la promulgation de dispositions légales sur la position et les tâches de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et de règles fixant la représentation de l'Etat au sein des organes de la société et son soutien en personnel, en matériel, en finances ou sous forme de facilités fiscales, etc. Cette connexion avec l'Etat ne devrait certes pas supprimer l'indépendance, l'autonomie de la société, mais le risque d'une limitation sensible est bien réel. Ainsi que nous l'avons vu, une indépendance limitée peut avoir pour conséquence une limitation obligée de la neutralité.

Le *caractère national* des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne découle pas seulement du fait que celles-ci sont reconnues par leurs gouvernements respectifs, mais également du fait qu'elles s'efforcent d'être solidement *ancrées au sein de leurs populations*. Une Société nationale se doit en effet d'être largement portée par sa population, au sein de toutes les couches sociales et dans toutes les régions du pays. Alors que le CICR, ne comportant pourtant que des citoyens suisses, ne pense et n'agit qu'au niveau *supranational*, une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, étroitement amalgamée à sa popula-

aussi par des appels publics, contribuer d'une manière tangible au sauvetage des détenus, des juifs en particulier, des camps de concentration sans pour autant porter préjudice à son action en faveur de millions de prisonniers de guerre? Favez écrit: «Nous voici donc ramenés au problème de l'autorité morale sur laquelle, autant que sur les Conventions, le CICR fonde son action»... «Malgré toutes les explications fournies, malgré sa satisfaction d'avoir pu au moins apporter quelques secours, force est de reconnaître qu'il aurait en effet dû parler» (p. 374). Dans le document, publié dans l'ouvrage même, où le CICR donne publiquement sa position à l'égard de l'étude de Favez, on lit: «Pensez-vous... que cet appel, dans la rédaction envisagée, aurait permis d'imposer un frein quelconque à la «Solution finale»?»... «Nous doutons de l'efficacité qu'aurait eu un tel appel. Et cela, indépendamment du risque – que le CICR ne pouvait ignorer – de compromettre les possibilités de secourir les millions de prisonniers de guerre envers lesquels le Comité portait une responsabilité directe» (p. 378).

tion, ne peut renier son caractère national. Même en s'efforçant de n'agir en tout temps que dans le respect des Principes fondamentaux, elle se devra de tenir compte des opinions et tendances qui prévalent dans la population.

Finalement, et depuis longtemps, c'est surtout *en temps de paix* que les Sociétés nationales sont les plus actives avec des tâches humanitaires et médico-sociales (secours en cas de catastrophe, secourisme, transfusion de sang, formation de personnel soignant, assistance aux handicapés, aux personnes âgées et aux démunis de toutes natures). Dans ces domaines d'activité, la neutralité joue un rôle moindre que lorsqu'il s'agit d'apporter aide et protection à la suite de conflits armés ou de troubles.

De tout cela il ressort que la neutralité, telle que les Sociétés nationales la vivent et qui peut connaître divers degrés et même diverses couleurs, ne peut pas être tout à fait comparée à celle que le CICR se doit de respecter. Et pourtant, la neutralité est et demeure une *obligation fondamentale* pour les Sociétés nationales qui restent tenues de porter assistance et protection, elles aussi, sans discrimination aux victimes de conflits et de troubles pouvant survenir sur leur territoire et de s'y préparer dès le temps de paix. C'est là d'ailleurs, on l'a vu, l'une des raisons de leur reconnaissance aux plans national et international. En plus et contrairement à bon nombre d'autres institutions humanitaires, elles font partie d'un mouvement universel, auquel appartient également le CICR, qui se doit de veiller à sa cohésion et à son unité. C'est donc que le principe de neutralité s'applique à toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et que celles-ci doivent sauvegarder la substance de ce principe avec la plus grande attention.

#### **D. Indépendance**

*«Le Mouvement est indépendant. Auxiliaire des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement».*

Trois éléments ressortent du principe d'indépendance: l'indépendance valable pour l'ensemble du Mouvement et de ses composantes; le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire et la prétention que doivent avoir ces Sociétés nationales de demeurer autonomes afin d'être en mesure d'agir en tout temps dans le «respect des principes fondamentaux du Mouvement».

### a) *L'indépendance du Mouvement*

Parmi les quatre principes, dont il est fait état dans le «Sommaire des principes fondamentaux de la Croix-Rouge» de 1921, celui d'«indépendance» est mentionné en précisant «indépendance politique, confessionnelle et économique». Cette formulation fut reprise dans une résolution de la XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Stockholm, 1948) concernant les «Conditions de reconnaissance des Sociétés nationales de la Croix-Rouge». Elle apparut en 1952 dans les statuts de la Croix-Rouge internationale. Elle est significative du fait qu'elle enjoint les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à veiller à leur indépendance non seulement à l'égard des pouvoirs publics et des forces politiques mais également à l'égard des Eglises et des mouvements religieux ainsi que des pouvoirs économiques et financiers. Bien que la proclamation solennelle des principes faite en 1965 se contente de dire tout simplement que «La Croix-Rouge est indépendante» et qu'elle ne voit l'autonomie des Sociétés nationales que sous l'angle de leurs relations avec les autorités, l'indépendance «confessionnelle et économique» demeure très importante. Et cette importance a d'ailleurs augmenté au cours des dernières années du fait, d'une part, du rôle de plus en plus important que jouent les œuvres d'entraide confessionnelles aux plans national et international ainsi que les mouvements intégristes, et, d'autre part, de la croissance des besoins financiers obligeant les Sociétés nationales à solliciter les milieux économiques privés. Cette nécessité peut conduire les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à des alliances, par exemples par la voie du «sponsoring», qui ne sont pas sans danger pour leur indépendance.

Etant donné que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est pas lui-même une organisation jouissant d'une personnalité juridique, et, qu'en tant que tel, il n'est pas lui-même opérationnel, la déclaration et l'injonction d'indépendance se réfère donc à chacune des composantes du Mouvement<sup>30</sup>. Une telle référence est d'autant plus inévitable que l'indépendance des composantes du Mouvement *prend diverses formes et connaît divers degrés*. De ce fait, l'indépendance doit être appréciée avec nuances selon qu'on prend en considération le CICR, la Ligue ou les Sociétés nationales. Il en est de même pour les divers organes du Mouvement dont l'indépendance doit également être considérée sous des angles quelque peu différents.

30 A l'art. 2, al. 4 des Statuts du Mouvement de 1986, il est dit que «les Etats respectent en tout temps l'adhésion de toutes les *composantes* du Mouvement aux Principes fondamentaux».

aa. *Le Comité international de la Croix-Rouge*

Selon les statuts du Mouvement de 1986 (article 5) et de ses propres statuts de 1988, le *Comité international de la Croix-Rouge* est désigné comme étant «une institution humanitaire indépendante ayant son statut propre» et «d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants». Ainsi que cela a déjà été relevé, l'indépendance du CICR est assurée avant tout par le fait que le recrutement de ses membres s'effectue par cooptation parmi des citoyens suisses. Ce qui est alors décisif, c'est la détermination et la capacité des membres du CICR, comme de ses collaborateurs, de maintenir cette indépendance en toutes circonstances. La volonté d'assurer l'indépendance de l'institution face à toute tentative d'influence ou de pression, de quelque nature ou provenance que ce soit, a pour seul but la sauvegarde des principes fondamentaux d'humanité, d'impartialité et de neutralité permettant d'agir d'une manière désintéressée et efficace en faveur des victimes de conflits et de troubles.

Son histoire est là pour apporter la preuve que le CICR a réussi à sauvegarder son indépendance, que ce soit au sein même du Mouvement, à l'égard de ses organes et des autres composantes, ou que ce soit à l'extérieur, face aux Etats et aux organisations internationales, face aux Eglises, aux associations et autres mouvements de même que face aux puissances économiques. Bien qu'étant une institution suisse, le CICR est également indépendant face à la Confédération suisse et à ses autorités. Bien que celles-ci le soutiennent très largement financièrement depuis des années, elles s'abstiennent d'influencer ses décisions – au-delà d'échanges de vues et de conseils – et d'effectuer des contrôles administratifs abusifs<sup>31</sup>. Du reste, l'indépendance spécifique du CICR ne doit pas être assimilée à un quelconque sentiment de supériorité ou à de la présomption, car, en fait, le CICR n'est en mesure d'assumer sa mission humanitaire que s'il sait écouter et apprécier d'autres opinions et en tenir compte, pour autant qu'elles concordent avec ses objectifs et principes.

31 Le dernier Message du *Conseil fédéral suisse* au Parlement (18 janvier 1989), concernant sa contribution ordinaire au Comité internationale la Croix-Rouge, précise: «en dépit . . . de cette communauté d'intérêts, le CICR se veut et demeure indépendant de la Confédération. Notre soutien au Comité ne signifie pas que ce dernier est un instrument de la politique suisse . . . Quoique indépendant, le CICR est néanmoins traditionnellement uni à la Confédération par des liens sur les plans diplomatique, juridique, opérationnel et financier» (par. 41). Voir aussi Friedrich T. Wahlen, Conseiller fédéral, «Das Rote Kreuz und die Schweizerische Eidgenossenschaft», in: *Dem Gewissen verpflichtet*, Zürich 1966, ainsi que *Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz*, exposés de A. Hay, R. Pestalozzi et. F.-Ch. Pictet devant le Forum helveticum, Berne 1981.

*bb. La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*

Les statuts du Mouvement de 1986 désignent la *Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* comme étant la «*fédération internationale des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*». Celle-ci est une *association* ayant ses propres statuts et étant dotée de la personnalité juridique. Elle est une «*organisation humanitaire indépendante*» n'ayant aucun caractère gouvernemental, politique, racial ou confessionnel<sup>32</sup>.

Étant donné que les membres de la Ligue sont les Sociétés nationales acceptées comme telles et que le but de la Ligue consiste à promouvoir l'activité de ces sociétés, la Ligue ne peut par conséquent pas être indépendante par rapport à ces Sociétés nationales. Celles-ci sont constitutives de la Ligue et prennent part à l'élaboration et à l'adoption de ses décisions au sein de ses organes (assemblée générale, conseil exécutif, commissions). Au cas où une Société nationale ne dispose pas d'une indépendance suffisante à l'égard de son propre gouvernement, elle a la possibilité, de par son influence au sein des organes de la Ligue, d'agir à l'encontre de l'indépendance de celle-ci. On peut néanmoins s'attendre à ce que l'indépendance interne soit préservée par le président, le trésorier, de même que par le secrétaire général et ses collaborateurs permanents, qui se doivent d'être libres de toute attache et de servir la Ligue et ses membres d'une manière équitable et impartiale.

Lorsqu'il est question de l'indépendance de la Ligue, il s'agit des relations de celle-ci à l'intérieur du Mouvement et de ses rapports avec le monde extérieur. C'est ainsi que la Ligue – mises à part ses obligations contractuelles – est indépendante du CICR et réciproquement. Les organes du Mouvement se doivent également de respecter l'indépendance de la Ligue. Ils peuvent lui adresser des recommandations et lui confier des mandats mais ne peuvent, en revanche, lui donner des ordres<sup>33</sup>.

Dans ses relations avec les États ainsi qu'avec les organisations internationales, en particulier avec les Nations Unies, ses organismes subsidiaires et ses institutions spécialisées avec lesquels elle entretient des rapports de travail constants et variés, la Ligue a toujours pu préserver son indépendance. L'influence que des États pourraient prendre dans ses décisions est d'ailleurs très improbable du seul fait, qu'en principe – contrairement au CICR – elle ne reçoit pas de contributions financières directes des États, celles-ci s'adressant surtout aux Sociétés nationales ou passant par elles. Il en est de même pour le monde de l'économie dont les contributions, même

32 Voir aussi les statuts de la Ligue dans leur version du 26. 11. 1987 ainsi que la présentation au chap. II, par. 3.

33 Il en est de même quant à l'indépendance du CICR en tant que composante du Mouvement. Sur les relations entre les composantes et les organes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, voir chap. II, par. 4.

si finalement elles doivent servir à financer des opérations de la Ligue, passent par les Sociétés nationales. Le budget ordinaire ou institutionnel de la Ligue n'est, de toute façon, couvert que par les contributions des Sociétés nationales.

### *cc. Les organes du Mouvement*

Les *organes du Mouvement*, pour autant qu'il s'agisse du Conseil des Délégués ou de la Commission permanente, n'ont pas de véritable problème d'indépendance. Les membres du *Conseil des Délégués* sont les délégations des composantes du Mouvement: Sociétés nationales, CICR et Ligue. Egales en droits, elles disposent chacune d'une seule voix. Quant à la *Commission permanente*, elle comprend deux représentants du CICR, deux de la Ligue ainsi que cinq personnalités provenant des Sociétés nationales élues par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il s'agit donc d'organes qui ne sont pas influencés, tout du moins directement, de l'extérieur.

En revanche, la *Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* a un autre caractère. Elle est la plus haute autorité délibérante du Mouvement et voit siéger, à côté des représentants du CICR, de la Ligue et des Sociétés nationales, disposant de *droits égaux*, les représentants des *Etats parties* aux Conventions de Genève. Du fait de la présence de ces représentants étatiques pouvant être liés à des instructions de leurs gouvernements, les délibérations et décisions de la Conférence sont influencées par des éléments étrangers du Mouvement touchant à la diplomatie et à la sauvegarde d'intérêts étatiques. Cette participation et cette ingérence étatiques existent depuis les origines du Mouvement et découlent des liens et de la collaboration existant entre Sociétés nationales et Etats de même que des efforts déployés par le Mouvement en vue de la promotion du droit international humanitaire. Ce système de conférence mixte, vu globalement, a donné satisfaction et a été confirmé et amélioré à l'occasion de la révision générale des statuts du Mouvement en 1986. Il n'est cependant pas sans poser des problèmes étant donné qu'il touche à l'indépendance du Mouvement et porte en lui le danger de voir les délibérations et décisions de la Conférence influencées par des considérations et tendances de nature politique. Mais il faut toutefois reconnaître que, jusqu'à ce jour, les représentants des Etats, notamment en ce qui concerne les affaires internes du Mouvement, ont toujours eu une attitude de retenue et n'ont jamais cherché à dominer le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Sur la fonction et le rôle de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, voir plus de détails au chap. II, par. 4.

***b. Les Sociétés nationales, en qualité de sociétés de secours volontaire, auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.***

Lors de la présentation de la position, du développement et des tâches des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (chapitre II, paragraphe 2), on a vu que chacune d'elles ne peut être reconnue par le CICR qu'à la condition d'être préalablement et dûment *reconnue* par son propre gouvernement «sur la base des Conventions de Genève et de la législation nationale comme société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire». A l'origine, cette fonction d'«auxiliaire des pouvoirs publics» se limitait au soutien des seuls services sanitaires des armées alors qu'aujourd'hui il se réfère à une très large collaboration avec les autorités pour des tâches humanitaires en temps de conflit armé mais également en temps de paix. C'est ainsi qu'une Société nationale a la possibilité de collaborer à l'ensemble des tâches sanitaires d'un pays. Elle peut se manifester à la suite de catastrophes et d'accidents comme elle peut jouer un rôle de première importance lors d'opérations internationales de secours. Cette auxiliarité par rapport aux pouvoirs publics dans le domaine humanitaire est l'une des fonctions primordiales d'une Société nationale. Un recul vers une position purement privée n'est pas admissible<sup>35</sup>. D'autre part, le rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics n'exclut nullement qu'une Société nationale accomplisse des tâches déterminées librement en toute indépendance de l'Etat, à la seule condition toutefois qu'elles soient en conformité avec les Principes fondamentaux du Mouvement.

La reconnaissance d'une Société nationale par un Etat et la collaboration qui en découle implique des relations, des *liens* qui, en pratique, peuvent prendre une multitude de formes. Dans bien des pays, la position, les tâches et les droits de la Société nationale sont fixés par *une loi* ou par *décret gouvernemental*. Bien souvent aussi la collaboration et les diverses prestations réciproques sont déterminées par *contrat*. Lois, décrets ou contrats peuvent prévoir que les statuts de la société ou même des règlements nécessitent l'aval d'une autorité officielle. Ils peuvent aussi prévoir que le président et d'autres membres des organes dirigeants de la société doivent être nommés ou du moins confirmés par les autorités. Des représentants gouvernementaux siègent souvent au sein des organes de la société avec droit de vote ou simplement voix consultative. De tels liens organiques ou personnels ont bien souvent pour corollaire l'octroi de subventions et de facilités accordées par l'Etat, ce qui peut évidemment avoir des répercussions sur l'indépendance de fait de la Société nationale.

35 Jean Pictet écrit: L'auxiliarité est un des principes fondamentaux de la Croix-Rouge. Celle-ci est, en effet, à la fois une institution privée et un service d'utilité publique (*Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge; Commentaire, op. cit.*, p. 57).

Lorsqu'un gouvernement donne mandat officiel à une Société nationale pour une tâche particulière et que celle-ci l'accomplit en utilisant des fonds publics, ce gouvernement est en droit d'exercer une surveillance et même éventuellement un contrôle administratif.

Il peut donc en résulter qu'une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge puisse prétendre non pas à une indépendance absolue mais seulement à une *indépendance relative*. Dans ce cas, comment mesurer la relativité de cette indépendance? Quels en sont les critères et les limites?

*c. Le maintien d'une autonomie qui permette d'agir, en tout temps, selon les Principes fondamentaux du Mouvement*

Les Principes fondamentaux et les statuts du Mouvement ne demandent pas seulement aux Sociétés nationales d'être des partenaires des autorités pour l'accomplissement de tâches humanitaires. Ils exigent également qu'elles soient des *organisations indépendantes, autonomes*. Selon la quatrième des conditions de reconnaissance d'une Société nationale par le CICR, celle-ci doit «jouir d'un statut d'autonomie lui permettant d'exercer son activité conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement». Le principe d'indépendance ne dit pas autre chose: les Sociétés nationales doivent conserver une autonomie leur permettant d'agir toujours selon les principes du Mouvement. Ceci revient à dire que les Sociétés nationales doivent jouir d'un degré d'indépendance suffisant leur permettant de demeurer maîtresses de leurs décisions, de leurs actions et de leurs paroles. Une Société nationale ne doit pas être le simple prolongement de l'administration gouvernementale ni son porte-parole. Ses rapports et sa collaboration avec l'Etat ne doivent pas l'empêcher de demeurer fidèle à l'idée Croix-Rouge et d'agir en pleine conformité avec les Principes fondamentaux du Mouvement<sup>36</sup>.

L'indépendance d'une Société nationale doit en premier lieu assurer qu'un mandat ou qu'une activité, qui lui a été confié par les autorités, puisse être accompli en conformité avec les principes du Mouvement. Mais une Société nationale indépendante et autonome doit également conserver la liberté de refuser l'accomplissement d'un mandat ou d'une activité qui lui paraît incompatible avec les Principes fondamentaux ou, au contraire, de prendre en main une autre activité de protection ou d'assistance lui semblant importante et urgente, quitte même à provoquer le mécontente-

<sup>36</sup> Lire à ce propos, outre les écrits de Jean Pictet, la contribution du Prince Botho de Sayn-Wittgenstein-Hohenstein, «Der Grundsatz der Unabhängigkeit des Roten Kreuzes – Das Verhältnis des Roten Kreuzes zu Staat und Regierung» dans *Völkerrecht im Dienste des Menschen*, Festschrift für Hans Haug, Verlag Haupt, Bern und Stuttgart 1986, ainsi que Anton Schlögel, *Geist und Gestalt des Roten Kreuzes*, Deutsches Rotes Kreuz, Bonn 1988.

ment des autorités<sup>37</sup>. Tout au moins dans le cadre de ses compétences et de son champ d'activité, une Société nationale doit toujours pouvoir faire entendre la voix de l'humanité et d'en tenir compte dans son comportement et son travail. Elle doit toutefois s'efforcer de le faire de telle manière que cela ne perturbe pas les relations de bonne collaboration qu'elle entretient avec les autorités.

La préservation d'un degré suffisant d'indépendance ne dépend pas seulement de dispositions légales et réglementaires mais également des *personnalités* dirigeantes de la Société nationale ainsi que de l'état de développement de celle-ci. En fait, seuls des hommes ou des femmes eux-mêmes indépendants et courageux sont en mesure d'assurer l'indépendance d'une Société nationale. Il est de ce fait de toute importance que les personnalités dirigeantes soient *élues librement* par une assemblée représentative de membres et de délégués au sein même de la société<sup>38</sup>. Finalement, c'est la propre force *intérieure* de la Société qui est déterminante: le nombre et la qualité de ses membres, de ses volontaires et de ses collaborateurs ainsi que son potentiel financier et matériel. Seule une société ayant un certain poids peut susciter et exiger son respect. Dès lors, si l'on veut que l'indépendance des jeunes Sociétés nationales des pays du tiers-monde soit renforcée, il faut impérativement promouvoir leur développement.

## E. Volontariat

*«Il est un Mouvement de secours volontaire et désintéressé».*

Le principe du «volontariat» comprend deux éléments importants: la *volonté délibérée* d'une part de faire partie du Mouvement et d'y être actif; le *caractère désintéressé*, d'autre part, l'oubli de soi face à toute prestation secourable du Mouvement lui-même ou de ses membres, secouristes ou collaborateurs. Ce sont ainsi deux concepts distincts réunis sous un seul titre<sup>39</sup>.

37 C'est à l'occasion de *guerres civiles* ou de *troubles intérieurs* que l'indépendance des Sociétés nationales à l'égard de l'Etat et du gouvernement prend toute sa signification. C'est dans de telles circonstances que celles-ci montreront si elles sont en mesure de porter assistance à toutes les victimes et de faire preuve de non discrimination face à des insurgés ou des rebelles. Plusieurs Sociétés nationales placées dans de telles situations ont fait preuve d'une maîtrise remarquable. Lire à ce propos Jean Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, op. cit., pp. 123-124.

38 Jean Pictet écrit: «Quoi qu'il en soit, la meilleure garantie pour l'autonomie de la Société est dans la forme démocratique de son organisation et de son recrutement» (*Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge; Commentaire*, p. 62).

39 Dans son ouvrage de 1955, *Les Principes de la Croix-Rouge*, Jean Pictet distingue trois «principes organiques», qui sont contenus dans l'actuel principe du volontariat, à savoir: désintéressement, gratuité et volontariat (pp. 96-112).

**a. Le caractère volontaire de l'appartenance et du concours apporté au Mouvement**

Le concept de «volontariat» fut, dès l'origine, primordial pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'est demeuré jusqu'à nos jours<sup>40</sup>. Henry Dunant fut un volontaire sur le champ de bataille de Solféрино où il fut soutenu dans son action par d'autres «volontaires» provenant de la région. Dans son «Souvenir de Solféрино», Dunant propose de «constituer des sociétés de secours dont le but serait de faire donner des soins aux blessés, en temps de guerre, par des *volontaires* zélés, dévoués et bien qualifiés». Les résolutions du Congrès de 1863 préconisent la formation et la mise en activité d'«infirmiers *volontaires*». Quant à la Convention de Genève, il y est question de «sociétés de secours *volontaire*», c'est-à-dire, en premier lieu, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Quant aux conditions de reconnaissance des Sociétés nationales, celles-ci sont désignées également comme étant des «sociétés de secours *volontaire*». Enfin, l'article 3 des statuts de Mouvement précise que les Sociétés nationales sont des «organisations autonomes fournissant le cadre indispensable à l'activité humanitaire de leurs *volontaires* et de leurs collaborateurs».

Le «volontariat», tel qu'il a été évoqué ci-dessus, signifie avant tout que l'appartenance aux institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et que l'activité déployée en leur sein doivent découler, non pas d'une obligation, mais d'une libre décision et d'un *libre choix*. Une obligation de servir auprès d'une Société nationale décrétée par un Etat serait incompatible avec le principe du volontariat. Mais le principe de la libre appartenance et de la libre participation au sein de la Société nationale a aussi un effet direct sur la situation de celle-ci étant donné que cela contribue à déterminer son degré d'autonomie. Il existe en effet une étroite corrélation entre le caractère volontaire de l'engagement des personnes et l'indépendance des Sociétés nationales. Cette indépendance ne serait pas possible si les tâches des Sociétés nationales étaient accomplies par des collaborateurs qui y seraient obligés par la loi et seraient contrôlés par l'Etat. Il est donc juste de désigner les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme étant des «sociétés de secours volontaire», c'est-à-dire des sociétés n'étant pas créées par l'Etat et soumises à son contrôle et ne constituant pas une simple dépendance de l'administration étatique, mais

<sup>40</sup> Concernant ce paragraphe, lire en plus des écrits de Jean Pictet: Henrik Beer, «La Croix-Rouge et le volontariat», *RICR*, No 179, septembre/octobre 1979, pp.240-246; Marcel Junod «Les volontaires de la Croix-Rouge», *RICR*, No 485, mai 1959, pp. 217-220; Jean-Georges Lossier, *Les civilisations et le service du prochain*, Paris 1958; Jacques Meurant, *Le service volontaire de la Croix-Rouge dans la société d'aujourd'hui*, Institut Henry-Dunant, Genève 1983; Jean Pascalis, «Perspective suisse – le bénévolat dans l'action sociale», *Cahiers médico-sociaux*, Genève, 1977, No 3-4, pp. 147-151.

agissant au contraire de leur propre initiative et générant ainsi une indépendance, une autonomie, d'autant plus larges.

Mais le principe du «volontariat» ne signifie pas seulement que l'appartenance au Mouvement et les prestations qu'on y accomplit doivent résulter d'une libre décision et d'un libre choix. Il contient aussi la notion de *gratuité* des prestations. Dans un sens étroit, les «volontaires» des Sociétés nationales sont avant tout des personnes qui, en échange de leurs prestations, ne reçoivent ni dédommagement ni salaire. Le renoncement à toute rétribution, dans le sens d'une compensation, ne peut être cependant le fait que de membres et de collaborateurs ne pouvant consacrer à leur activité auprès de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge qu'une part relativement limitée de leur temps et de leur potentiel de travail, à côté donc de leur activité professionnelle ou d'une quelconque activité principale. On parle alors de bénévolat, d'activité «extra-professionnelle» ou «à titre honorifique». Les Sociétés nationales comptent des millions de tels «volontaires» travaillant sur la base du «bénévolat». Ils constituent la force principale et fondamentale du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

A côté de ces «volontaires» compris dans un sens étroit, le Mouvement dispose de «volontaires» compris dans un sens plus large. Il s'agit des personnes qui y sont actives à titre *professionnel* et, en principe, à *plein temps*. Ils sont également des «volontaires» en ce sens qu'ils ont *choisi librement* de consacrer leur activité professionnelle au Mouvement. Cependant, en l'occurrence, cette activité doit aussi leur permettre de vivre. Elle est alors basée sur un contrat de travail et un cahier des charges fixant les prestations et *obligeant* ces collaborateurs à un travail qualifié et régulier. Bien que le «volontaire» travaillant sans rémunération se soit aussi fait un *devoir* de servir l'institution et de lui offrir certaines prestations, le degré d'engagement du collaborateur professionnel sera plus important, du moins juridiquement et pour ce qui est du temps qu'il y consacre. Ainsi que nous le verrons encore, le Mouvement ne pourrait pas accomplir certaines de ses tâches sans recours au *professionalisme*, et cela ne fera qu'augmenter de façon significative à l'avenir.

Il demeure néanmoins indéniable que le Mouvement ne pourrait pas accomplir sa mission humanitaire sans les centaines, les milliers et les dizaines de milliers de collaborateurs et collaboratrices *bénévoles* qu'il est en mesure, selon les cas, de mobiliser pour ses activités. On pense aux innombrables secouristes, donneurs de sang, aides-soignants, agents de la santé et autres volontaires s'occupant de malades, de victimes de catastrophes et d'accidents, de personnes handicapées, de réfugiés, etc. Sans volontaires bénévoles disposés à instruire et animer des jeunes, sans ces jeunes eux-mêmes dûment motivés, la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge de la Jeunesse seraient impensables.

La collaboration des «volontaires» non professionnels et bénévoles, à tous les échelons de nos institutions, jusqu'aux organes dirigeants, est

porteuse d'*avantages* indéniables. L'avantage économique saute aux yeux puisque les bénévoles représentent un potentiel énorme de forces de travail et de dévouement. La disponibilité et la présence de ces personnes n'impliquent en effet que très peu d'investissements financiers. Un autre avantage est la souplesse. Lorsque l'activité est réduite, la mise sur pied des «bénévoles» peut être elle-même réduite alors que si l'activité augmente subitement – par exemple en cas de conflit, de catastrophe ou d'afflux de réfugiés – on peut facilement faire appel à eux, mobiliser des réserves et en recruter de nouveaux.

La participation des «bénévoles» renforce d'autre part l'*élément humain* au sein du Mouvement. La motivation de ces collaborateurs et collaboratrices bénévoles, aussi bien que celle des membres dirigeants, est en principe basée sur le désir de participer à l'action bénéfique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de porter assistance à des personnes dans le besoin sans pour autant s'attendre à une quelconque rétribution, considération ou reconnaissance. Cet élément humain peut être également renforcé par le fait que ces «volontaires» là font contrepoids à la technocratie, à la bureaucratie et à la hiérarchisation, risques inhérents à toute organisation moderne auxquels la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge n'échappent pas. Leur participation peut atténuer la durété, la froideur et la routine menaçant tout appareil purement professionnel.

La participation de personnes bénévoles offre en outre l'avantage, pour le Mouvement, de pouvoir bénéficier, grâce à elles, d'expériences humaines et professionnelles extérieures, ce qui est significatif à tout niveau, mais tout particulièrement pour les organes dirigeants. Finalement, cette participation massive de «volontaires» bénévoles renforce l'*enracinement populaire* et la popularité du Mouvement, tout particulièrement des Sociétés nationales fortement subdivisées. Une organisation qui ne serait portée et dirigée que par des collaborateurs professionnels ne pourrait pas recevoir le même soutien de la population qu'une Société nationale de la Croix-Rouge ou de Croissant-Rouge s'appuyant essentiellement sur la collaboration de «volontaires bénévoles».

Mais répétons encore ici que la participation de personnes bénévoles au sein des Sociétés nationales n'a de sens et n'est véritablement profitable que si ces personnes sont dûment *introduites* à leur tâche et reçoivent une formation adéquate, régulièrement rafraîchie et complétée par la suite<sup>41</sup>. La formation doit être adaptée à la diversité des tâches et des situations (protection, secours, soins, assistance, recherche, etc.). Mais elle doit aussi tenir compte des besoins et des aspirations ainsi que des possibilités des «bénévoles». Seule une participation adaptée dans ces deux directions peut être attractive et intéressante pour eux. Il est également indispensable de

41 Voir chapitre II, paragraphe 2: Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et notamment Jacques Meurant *opt. cit.*, pp. 155–178.

toujours bien spécifier les droits, devoirs et responsabilités à l'intérieur du cercle des «bénévoles», d'une part, dans le cadre des activités des «professionnels», d'autre part. Il est indispensable que *tous* les collaborateurs, qu'ils soient bénévoles ou rémunérés, soient intégrés dans l'institution et qu'ils puissent s'exprimer et participer dans une mesure raisonnable aux décisions. L'intégration doit promouvoir et faire perdurer parmi eux le sentiment de solidarité et d'unité.

Peut-on espérer que notre Mouvement puisse toujours trouver un nombre suffisamment grand de collaborateurs bénévoles? Les éléments positifs et négatifs qui sous-tendent une réponse à cette question ont tendance à s'équilibrer. Ce qui devrait entraver le recrutement de «volontaires» dans les pays développés, c'est l'attachement excessif aux biens matériels et à la prospérité égoïste alors que, dans les pays en développement, c'est au contraire le souci de tout un chacun d'avoir de quoi vivre et survivre qui prime. En revanche, dans les pays industrialisés, la diminution du temps de travail, l'augmentation du temps laissé aux loisirs et la précocité toujours plus grande de l'âge de la retraite devraient en principe permettre une plus grande disponibilité en faveur de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Et dans les pays du tiers-monde où les jeunes constituent une part très importante de la population, le chômage et la soif de formation devraient y avoir des conséquences bénéfiques pour le recrutement de «bénévoles». Quelles que soient les tendances dominantes, le Mouvement se doit de tout faire afin que soient mieux connues dans le public les possibilités existantes de participation et pour augmenter quantitativement et qualitativement le potentiel de ses «bénévoles».

Nous avons dit que le Mouvement ne pourrait pas accomplir sa mission humanitaire sans faire appel à des *collaborateurs rémunérés*, sans l'apport du *professionalisme*. Ce fait, patent depuis longtemps, prend toujours plus d'importance. Le *CICR* ne pourrait accomplir son travail juridique et diplomatique ni remplir sa mission protectrice et d'assistance sans engager à *plein temps* de nombreux collaborateurs, tant à son siège à Genève que dans ses quelque cinquante délégations réparties sur le terrain à travers le monde. La *Ligue* elle-même emploie quantité de collaborateurs pour son secrétariat général à Genève et comme délégués itinérants. Les *Sociétés nationales* rémunèrent pour leur part des milliers de personnes engagées à plein temps tant pour leurs sièges centraux que pour leurs centres régionaux, que ce soit pour l'administration et les services sociaux ou pour des services spécialisés de recherche, de transfusion de sang, de sauvetage et d'ambulances, que pour des écoles d'infirmières, des centres hospitaliers, des dispensaires, des établissements pour enfants, personnes âgées et handicapées, etc. Lors d'opérations de secours ou d'aide à l'étranger, il faut en règle générale engager et rémunérer un personnel spécialisé pour une durée limitée.

Les *avantages* résultant de l'engagement par la Croix-Rouge et le Crois-

sant-Rouge de collaborateurs professionnels à plein temps sont tout aussi évidents que ceux résultant du recrutement de «bénévoles». Ces collaborateurs rémunérés – médecins, juristes, économistes, infirmières, thérapeutes, techniciens, administrateurs, journalistes, secrétaires, comptables, manutentionnaires, etc. – contribuent à assurer une présence permanente et régulière de l'institution ainsi qu'une collaboration dont la qualité est en rapport avec leurs qualifications professionnelles. La présence de collaborateurs fidèles à l'institution assure en outre stabilité et continuité dans la gestion. Il est également important pour l'efficacité et la sécurité des prestations fournies par l'institution, que les tâches assumées par des «volontaires bénévoles» puissent trouver l'appui de professionnels. Ce sont en général des professionnels qui organisent le travail des bénévoles, qui participent à leur accueil, à leur formation et à leur engagement, qui assurent les indispensables recyclages et décident, par exemple, de leur compatibilité aux tâches qui leur sont proposées. Les tâches de la Croix-Rouge sont trop sérieuses – notamment quand elles touchent au domaine de la santé – pour qu'elles puissent être entachées d'amateurisme.

Etant donné que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ne pourraient donc pas se passer de ces deux catégories de collaborateurs engagés soit à titre bénévole soit à titre onéreux, il serait faux de vouloir donner priorité de rang aux uns plutôt qu'aux autres, faux aussi de vouloir attribuer un sens de l'humanitaire plus grand aux uns qu'aux autres. Il est en revanche important qu'il existe une estime et une reconnaissance *réiproques* et que la collaboration s'effectue d'une manière harmonieuse. Ce qui importe avant tout, c'est que tous soient conscients de l'objectif final du Mouvement et que tous aient la volonté de l'atteindre d'une manière désintéressée. Pour un collaborateur de la Croix-Rouge, désintéressement veut dire non pas renonciation à un traitement équitable et humain, mais renoncement à toute motivation égoïste qui pourrait sous-tendre son engagement à travailler en faveur d'êtres humains défavorisés et souffrants. Le travail humanitaire désintéressé peut être à l'origine de profondes satisfactions personnelles et avoir valeur de rémunération plus grande que celle que l'on peut recevoir sous forme matérielle ou d'honneurs<sup>42</sup>.

42 C'est Max Huber qui a dit: «Le travail Croix-Rouge c'est servir et uniquement servir. Ni contestation, ni prestige, ni attente de reconnaissance ne doivent entrer en ligne de compte» (traduction). Et Jean Pictet ajoute: «Le véritable ouvrier de la Croix-Rouge s'effacera devant l'œuvre à accomplir et sa tâche demeurera souvent cachée, car il apprendra que s'élever sur le plan des vains honneurs, c'est descendre d'autant sur le plan des valeurs réelles. La gloire de la Croix-Rouge est faite surtout d'héroïsmes obscurs» (*Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge; Commentaire, op. cit.*, p. 74).

### *b. Le caractère désintéressé de l'aide et du travail fournis*

A côté de l'idée de « libre décision » quant à l'adhésion et à la participation au Mouvement, le principe du « volontariat » contient celle du « désintéressement » manifesté par les institutions elles-mêmes ainsi que par les bénévoles et les collaborateurs professionnels dans le cadre du travail qu'ils fournissent. Pour les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, comme pour leurs membres et collaborateurs, le terme « désintéressement » signifie qu'ils ne poursuivent aucun objectif étranger à celui du Mouvement et qu'ils n'en attendent aucun avantage et profit. Le Mouvement a pour seul but la protection et l'assistance d'êtres souffrants ou en danger; tous les moyens et toutes les forces disponibles doivent y être consacrés. Les adhérents du Mouvement remplissent une *fonction fiduciaire* en ce sens qu'ils gèrent et utilisent des moyens qui leur sont confiés en faveur de personnes ayant besoin de protection et d'assistance.

Mais cela ne signifie pas que les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et que les personnes y collaborant n'aient pas à se préoccuper de leur propre entretien et de la défense de leurs intérêts légitimes. Désintéressement n'est pas forcément sacrifice complet et oubli de soi, ce qui, du moins à long terme, pourrait avoir des effets préjudiciables. Ce que le désintéressement exige, c'est le renoncement à des intérêts et avantages injustifiés. Par exemple, l'utilisation de fonds dans un but autre que celui voulu par les donateurs, une trop importante mise en réserve de fonds au détriment de prestations secourables urgentes, l'octroi d'avantages financiers injustifiés à des membres et collaborateurs et, d'une manière générale, toute « recherche de gain » allant au-delà d'une prévoyance raisonnable et d'une équitable rémunération des prestations accomplies.

De ce principe du « désintéressement », mais également des principes fondamentaux d'« humanité » et d'« impartialité », on peut faire dériver celui de « gratuité » (gratuité des prestations reçues). En effet, afin que tous – et en particulier les plus démunis – puissent bénéficier des prestations du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la protection et l'assistance qu'il dispense doivent pouvoir être accordées en principe *gratuitement*, c'est-à-dire sans compensation de la part des bénéficiaires. Cette gratuité est particulièrement importante lorsque les collaborateurs du Mouvement ont à se rendre auprès de « victimes » spécialement démunies, victimes de guerre, de troubles, de catastrophes, auprès de personnes privées de moyens d'existence, prisonniers et internés, sans-abri, affamés, réfugiés et proscrits.

Mais certaines tâches spécifiques de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment *en temps normal et de paix*, s'effectuent dans des conditions différentes et font en sorte que ce principe de « désintéressement » n'a pas à être mis en jeu de la même façon. Il n'est en effet pas contraire à ce principe si une Société nationale facture des prestations et

des produits de son service de transfusion de sang, une hospitalisation dans l'un de ses établissements ou si elle demande une participation financière aux frais d'un cours de secourisme. Bien des pays disposent de systèmes de sécurité sociale permettant à la plupart des bénéficiaires de prestations de la Croix-Rouge ou de Croissant-Rouge de payer tout ou partie de ces prestations. En revanche, les prétentions financières d'une Société nationale ne doivent pas aller au-delà de la couverture des frais réels et de la constitution des réserves indispensables étant donné que la réalisation de «bénéfices» n'est pas admissible. Il est par ailleurs bien entendu qu'un sauvetage urgent dans de telles conditions – le transport par avion d'un accidenté ou la transfusion de sang qu'on doit lui administrer, par exemple – ne saurait être refusé à la victime si celle-ci ne dispose pas des moyens financiers nécessaires.

Le désintéressement n'interdit pas que les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge soient prévoyantes ni qu'elles fassent preuve d'efficacité dans leur gestion ainsi que d'équité sociale. Prévoyance implique, par exemple, que l'on crée certaines réserves afin d'être en mesure de faire face aux tâches en cas de recettes insuffisantes ou de situations imprévues. Une gestion efficace nécessite des bâtiments et installations appropriés permettant un travail rationnel. Enfin, une institution de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge se doit d'être un employeur soucieux des besoins légitimes de ses collaborateurs en leur octroyant des salaires décentes et des prestations sociales d'un niveau acceptable dans le pays. Finalement, toutes ces mesures doivent permettre au Mouvement d'atteindre son but et d'accomplir efficacement sa mission humanitaire.

Le désintéressement exige-t-il des composantes du Mouvement qu'elles mettent la lampe sous le boisseau et qu'elles accomplissent leurs tâches dans le silence et l'ombre? Le monde actuel de la communication et des médias interdit une telle politique. Elle l'interdit également du fait que seule une information très large du public permet à l'institution de recevoir les moyens indispensables à sa tâche et de recruter des collaborateurs bénévoles ou salariés. De nos jours, l'*information régulière du public* est devenue indispensable. Mais celle-ci doit être ouverte, véridique et convaincante et non pas tapageuse, présomptueuse, triomphaliste ou même trompeuse. Elle ne doit pas non plus être la cause de dépenses démesurées ce qui serait en contradiction avec le désintéressement et émarginerait par trop au coût de l'action humanitaire proprement dite.

## **F. Unité**

*«Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier».*

Le principe de l'«unité» comporte trois éléments distincts: l'*unicité* de la Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un pays donné; le *multitudinisme* ou l'ouverture sans discrimination de la société quant au recrutement de ses membres et collaborateurs; le déploiement de l'action humanitaire dans le territoire entier. Il est évident que le mot «unité» ne reflète qu'imparfaitement le contenu de ce principe. Il est d'ailleurs bien souvent compris dans un sens différent, celui plutôt de cohésion et d'harmonie du Mouvement *international* de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>43</sup>.

a) *L'existence d'une seule Société nationale par pays*

Les résolutions du Congrès de 1863 prévoyaient déjà qu'il ne devait exister *dans chaque pays* qu'une seule Société de secours concourant au soutien du Service sanitaire de l'armée. Il était également prévu que des «*sections*» (régionales et locales) pouvaient se constituer mais sous l'égide du *comité central* auquel doit appartenir la direction générale. Ces éléments de base furent repris et précisés dans des résolutions de Conférences internationales ultérieures, notamment dans celles fixant les conditions de reconnaissance des Sociétés nationales par le CICR (voir chapitre II,2,B). Les actuelles conditions de reconnaissance font l'objet de l'article 4 des statuts de Mouvement de 1986 d'où il ressort:

- que par le mot «pays» il faut entendre «le territoire d'un Etat indépendant où la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne est en vigueur»
- que dans un tel Etat il ne peut exister qu'une «*unique* Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge» dûment reconnue et «dirigée par un *organe central* qui seul la représente auprès des autres composantes du Mouvement».

Il y a une double raison au fait que, dès l'origine, on ait émis une telle exigence, demandant qu'il n'y ait dans chaque pays qu'une *seule* Société nationale de la Croix-Rouge et que celle-ci soit dirigée par un *organe central* seul habilité à représenter la société à l'extérieur. D'une part, la Société nationale, qui a donc la possibilité de se subdiviser en sections et sous-sections, doit néanmoins se donner une structure et travailler sur la base de principes et directives garantissant son *unité*. D'autre part,

43 Voir notamment au sujet de ce paragraphe, en plus des écrits de Jean Pictet: *Etude sur le réévaluation du rôle de la Croix-Rouge, Rapport final: Un ordre du jour pour la Croix-Rouge* par Donald D. Tansley; *Sociétés nationales de la Croix-Rouge: Santé et Bien-être social* par Pierre M. Dorolle, Genève, 1975; *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge* par Richard Perruchoud, Institut Henry-Dunant, Genève 1975, et, du même auteur *Les droits et devoirs internationaux des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1986.

la Société nationale doit pouvoir se présenter comme étant un corps faisant partie d'un Mouvement international et pouvoir entretenir des relations et s'entendre avec les autres composantes du Mouvement (CICR, Sociétés nationales et, plus tard également, Ligue). Les relations extérieures d'une Société nationale, par exemple sa représentation aux Conférences internationales de la Croix-Rouge, se doivent également d'être uniformisées et donc être prise en charge par un *organe central*. Cette centralisation et cette unité à l'intérieur comme vis-à-vis de l'extérieur, sont des conditions absolues à l'efficacité et à la crédibilité de la Société nationale.

La centralisation et l'unité internes telles qu'elles sont exigées ne doivent cependant pas empêcher une structure *décentralisée* de la Société nationale ou nuire aux *relations* que celle-ci peut avoir avec d'autres organisations apparentées. Cette subdivision de la Société nationale en «sections» locales et régionales, déjà prévue en 1863, est actuellement pratiquée dans la plupart des Sociétés nationales (voir paragraphe c ci-après ainsi que le chapitre II,2,C). Par ailleurs, bien des Sociétés nationales sont le résultat d'une fusion d'autres institutions indépendantes préexistantes à la suite de quoi celles-ci ont conservé et conservent un certain degré d'autonomie. Il existe aussi des organisations à buts humanitaires qui se sont *affiliées* à des Sociétés nationales en devenant des membres collectifs de plein droit et en conservant leur spécificité. Une affiliation de cette nature leur donne le droit d'utiliser l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge. Mais de telles solutions ne sont compatibles avec le principe de l'unité que si, pour les questions importantes, l'organe central de la Société nationale peut garantir que ces organisations incorporées ou affiliées respectent strictement les Principes fondamentaux du Mouvement ainsi que les règles en vigueur quant à l'utilisation du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>44</sup>.

S'il est vrai qu'il ne peut exister dans un pays qu'une seule Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, les *Conventions de Genève* de 1949 prévoient aussi l'existence d'*autres sociétés de secours volontaire* ou «organisations humanitaires» reconnues par leur gouvernement ou par une Partie au conflit et pouvant prêter leur concours au service sanitaire de l'armée ou être affectées à des tâches d'assistance en faveur de prisonniers de guerre ou de personnes civiles protégées<sup>45</sup>. Bien que les

44 Les statuts de la *Croix-Rouge suisse* du 22 novembre 1986 prévoient que «des organisations accomplissant des tâches humanitaires conformes aux principes de la Croix-Rouge» peuvent s'incorporer à titre global à la Croix-Rouge suisse. Elles sont alors admises comme «membres corporatifs» sur la base d'un contrat d'admission. Les membres corporatifs actuels de la Croix-Rouge suisse sont: l'Alliance suisse des Samaritains, la Société suisse de sauvetage, la Garde aérienne suisse de sauvetage, la Société suisse des troupes sanitaires, l'Union suisse pour la protection des civils, la Société suisse pour chiens de catastrophes.

45 Voir notamment: art. 26 de la Ière Convention, art. 125 de la IIIe Convention, art. 63 et 142 de la IV Convention et art. 81 du Protocole additionnel I.

Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge soient à plusieurs reprises nommément citées, notamment à l'article 26 de la Ière Convention et à l'article 81 du Protocole additionnel I, cela ne leur attribue *aucune* position de monopole. Le cas échéant, elles auront à travailler à côté d'autres sociétés de secours volontaire ou organisations humanitaires reconnues et habilitées<sup>46</sup>.

***b. La Société nationale agit de manière ouverte et non discriminatoire pour recruter ses membres, secouristes et collaborateurs***

Alors que dans l'énoncé du principe d'«unité» il est dit lapidairement qu'une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge doit être ouverte à *tous*, les conditions de reconnaissance des Sociétés nationales par le CICR (Article 4 des statuts du Mouvement de 1986) fixent avec précision qu'une Société nationale doit «recruter ses membres volontaires et ses collaborateurs sans distinction de race, de sexe, de classe, de religion ou d'opinion politique». C'est là un *interdit à toute discrimination*, une éthique conforme à celle des principes d'«humanité» et d'«impartialité». Etant donné que la «nationalité» n'est pas mentionnée parmi les critères de non-discrimination – contrairement au principe d'«impartialité» – la faculté est laissée aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de décider si elles veulent ou non accepter en leur sein des membres, des secouristes ou des collaborateurs de nationalité *étrangère*. Si une Société nationale est également ouverte aux étrangers, ce qui correspond d'ailleurs au caractère international du Mouvement et au mélange actuel des nationalités, l'interdit discriminatoire vaut aussi pour cette catégorie de personnes<sup>47</sup>.

La très large ouverture des Sociétés nationales à l'égard de toutes les couches sociales de la population, envers les minorités et les étrangers, ne peut pas signifier pour autant que toute personne puisse prétendre avoir le droit d'en devenir membre ou collaborateur. Chaque *association* est en droit de donner compétence à son assemblée générale ou à son comité d'examiner si une personne requérant son admission ou son engagement possède des qualités suffisantes pour remplir les devoirs d'un membre et être en mesure de contribuer utilement à l'accomplissement de ses tâches. Cet examen ne joue qu'un rôle insignifiant quand il s'agit simplement d'accueillir des membres cotisants. Il doit en revanche être strict et sérieux

46 En vertu de l'art. 26 de la Ière Convention, la Grande-Bretagne reconnaît «The order of St John» comme étant une «société de secours volontaire» à côté de la Croix-Rouge britannique.

47 D'après les conditions de reconnaissance des Sociétés nationales fixées par la XVIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Stockholm 1948), l'interdit de discrimination se limitait aux citoyens du pays concerné.

s'il s'agit de décider d'accepter ou non des volontaires ou des responsables ayant des tâches bien précises à accomplir et, plus encore, s'il s'agit de l'engagement contractuel d'un collaborateur permanent sur la base d'un cahier des charges où les connaissances et capacités professionnelles, de même que les données caractérielles, sont alors déterminantes.

La nécessité pour une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge d'être ouverte à tous et de renoncer à toute discrimination, quant au recrutement de ses membres, secouristes et collaborateurs, a pour but de l'enraciner très profondément dans l'ensemble de la population afin qu'elle soit ressentie comme *une institution appartenant à la nation toute entière*. Une Société nationale ne peut pas être la chasse gardée d'une certaine classe sociale, d'un groupe religieux ou d'un parti politique. Elle doit au contraire regrouper des hommes et des femmes de toutes provenances, de toutes les couches de la population et de toutes les régions du pays, des gens ayant simplement la volonté et la capacité de participer activement à la promotion de l'œuvre de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>48</sup>. Et c'est précisément cette capacité, ou cette incapacité, d'accomplir une tâche déterminée qui peut seule marquer une limite à cette large ouverture populaire.

Si une Société nationale se doit d'être ouverte à tous, cette ouverture ne se rapporte pas seulement au sociétariat, à l'accès aux diverses tâches et aux différents degrés de responsabilités. Elle présuppose aussi la *participation démocratique aux décisions*. Ce serait contraire au sens des principes d'humanité et d'égalité si, alors que le sociétariat et le travail seraient ouverts à tous, que seuls quelques privilégiés détiennent le pouvoir de décision. Il est dans la nature même du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge que celui-ci soit aux côtés de *tous* ceux qui souffrent ou dont la vie est menacée mais c'est tout autant dans sa nature de donner à *tous* ses membres, volontaires et collaborateurs un droit approprié de participation aux décisions et, finalement, à la gestion. La structure généralement très décentralisée des Sociétés nationales, subdivisées en sections régionales et locales, offre des conditions particulièrement avantageuses propres à rendre réalisable une véritable cogestion.

### *c. Le déploiement de l'action humanitaire dans l'ensemble du territoire*

L'exigence voulant qu'une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge développe son activité humanitaire à *l'ensemble du*

<sup>48</sup> Jean Pictet écrit: «La Croix-Rouge doit être populaire. Elle n'est pas l'œuvre des privilégiés en faveur des déshérités, l'œuvre d'une classe au profit d'une autre. Chaque être humain doit avoir le droit de donner et pas seulement celui de recevoir. Il faut donc que la Croix-Rouge se recrute dans tous les milieux et que ses dirigeants puissent venir de tous les horizons» (*Les principes de la Croix-Rouge, op. cit.*, Genève, 1955, p. 131).

*territoire de l'Etat*, est une conséquence logique de l'«unicité» de la Société nationale dans le pays concerné. Mais cette exigence, qui est aussi contenue dans les conditions de reconnaissance des Sociétés nationales, soutient également les principes d'«humanité» et d'«impartialité» voulant que l'action humanitaire des Sociétés nationales dans leurs pays respectifs soit *générale et universelle*. Il s'agit là d'une généralité et d'une universalité non seulement géographique mais également matérielle: une Société nationale doit *en principe* étendre toutes ses activités à l'ensemble du pays conformément aux statuts du Mouvement et à ses propres statuts nationaux (voir chapitre II,2,E). Là aussi, tout comportement discriminatoire ou désavantageux basé sur des considérations subjectives est interdit, alors qu'il est permis et même exigé que l'action soit diversifiée et adaptée sur la base de critères objectifs, c'est-à-dire en tenant compte de la diversité et de la spécificité des besoins. L'activité d'une Société nationale dans une grande cité sera bien différente de celle qu'elle aurait à déployer dans une région montagneuse d'accès difficile et son action dans des zones industrielles ne sera pas pareille à celle qu'elle aurait dans une région rurale faiblement habitée.

Nous avons vu que la présence d'une Société nationale sur l'ensemble du territoire est conditionnée par la *constitution de sections et sous-sections (comités) régionales et locales*. De telles subdivisions facilitent aussi le recrutement sur une base plus large de membres et de volontaires ainsi que l'adaptation du travail humanitaire aux besoins particuliers. La densité et la solidité des réseaux de décentralisation varient toutefois beaucoup selon les pays dans lesquels peuvent parfois exister des zones vides, sans présence Croix-Rouge, de véritables «no man's land». De tels points faibles doivent faire l'objet d'efforts de développement et, le cas échéant, d'interventions de l'organe central ou de sections voisines, afin d'éviter que les dites régions désertées ne puissent faire face à d'éventuels besoins urgents, en cas notamment de catastrophe. Il demeure entendu que l'universalité de l'action humanitaire peut aussi être assurée, en cas de grande catastrophe, par une opération internationale de secours.

## G. Universalité

*«Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel».*

Dans ce principe d'«universalité», il faut distinguer trois éléments: caractère *mondial* et, de ce fait, l'action universelle du Mouvement; l'*égalité* ou la parité des droits entre Sociétés nationales; le devoir de toutes les Sociétés nationales d'être *solidaires* les unes des autres. Le terme «universalité»

peut donc être résumé par l'expression «communauté mondiale omniprésente», ce qui implique pour les Sociétés nationales qu'elles aient des statuts de même teneur et qu'elles soient prêtes à s'entraider.

#### *a. Le caractère universel du Mouvement*

Nous avons déjà vu (notamment au chapitre II, paragraphe 2), que la dimension mondiale du Mouvement de la Croix-Rouge avait déjà été préconisée par les résolutions du Congrès de 1863 qui postulaient la création «dans chaque pays» d'une société de secours concourant au «service de santé des armées». Il était déjà prévu que ces sociétés nationales «peuvent se réunir en congrès internationaux pour se communiquer leurs expériences et se concerter sur les mesures à prendre dans l'intérêt de l'Œuvre». Les résolutions de 1863 prévoyaient également que les sociétés des «nations belligérantes» peuvent faire appel au concours des sociétés appartenant aux «nations neutres».

Ainsi, l'universalité du Mouvement dans son sens mondial devait et doit être atteinte sur une base à la fois *nationale et internationale*. Dans chaque Etat partie à la Ière Convention de Genève doit exister une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge ouverte à *tous* et devant pouvoir déployer ses activités humanitaires sur l'ensemble du territoire. Les Sociétés nationales ne doivent être ni isolées ni fermées mais ouvertes entre elles pour des échanges d'expériences et prêtes, le cas échéant, à s'entraider. La *coopération internationale*, animée, développée et dirigée par le CICR et la Ligue, doit toujours plus renforcer le caractère mondial du Mouvement, qui se doit d'être un porte-drapeau de la *solidarité internationale*.

L'universalité du Mouvement a une corrélation très étroite avec l'*universalité du droit international humanitaire*. Une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge ne peut en effet être reconnue par le CICR que si elle est constituée dans un Etat où la *Ière Convention de Genève* est en vigueur et si elle est préalablement reconnue par le gouvernement de son propre pays comme étant une société de secours volontaire au sens des Conventions de Genève. Il est donc d'une importance déterminante pour l'universalité du Mouvement que les Conventions de Genève soient des traités *ouverts à tous les Etats* et auxquels toutes les puissances puissent adhérer<sup>49</sup>.

Mais l'universalité du Mouvement ne doit pas seulement être vue sous l'aspect étroit de l'extension géographique de celui-ci et de son enracinement au niveau mondial. Son implantation dans tous les Etats doit être

<sup>49</sup> Voir les dispositions finales des quatre Conventions de 1949 et des deux Protocoles additionnels de 1977.

considérée en tenant compte des principes fondamentaux du Mouvement et des conditions de reconnaissance des Sociétés nationales, cela afin que l'*identité* du Mouvement soit préservée et que son caractère universel puisse se manifester sur le plan des idées et du travail concret. Il appartient au CICR et à la Ligue, lors de la création des Sociétés nationales, de leur reconnaissance et de leur développement ultérieur, de veiller à cet aspect *interne* de leur universalité et à la concrétisation de l'idée de la Croix-Rouge, d'insister sur leur obligation absolue de faire preuve d'un sens humanitaire sans limite et de déployer leurs activités humanitaires d'une manière véritablement impartiale.

Le devoir primordial des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge consiste à agir en premier lieu en faveur de la population vivant sur leur territoire. Etant donné que de nombreuses Sociétés nationales sont encore sur le chemin de leur développement et qu'elles ne sont pas encore en mesure de remplir *toutes* leurs obligations statutaires à l'intérieur de leurs frontières dans le sens des principes du Mouvement, leurs possibilités d'agir en faveur d'autres Sociétés sœurs, sous le signe de la solidarité internationale, sont souvent très limitées. Il est dès lors d'autant plus utile et important qu'à côté des actuelles 150 Sociétés nationales, il existe des *institutions internationales* de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR et la Ligue. Sous l'égide de celles-ci et par leurs activités de protection, d'assistance et de développement qu'elles déploient en dépit de toutes les frontières, certaines lacunes et faiblesses peuvent ainsi être compensées et le caractère mondial du Mouvement être renforcé.

#### *b. Les droits égaux des Sociétés nationales*

Dans le «Sommaire des principes fondamentaux de la Croix-Rouge» que le CICR introduisit en 1921 dans ses statuts, on trouve, à côté du principe d'«impartialité» et de celui d'«indépendance», deux autres principes ayant le libellé suivant: «L'universalité de la Croix-Rouge et l'égalité des membres qui la composent» (le mot «membres» désigne ici les Sociétés nationales). L'établissement du principe d'égalité entre Sociétés nationales était alors d'actualité étant donné que la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, nouvellement fondée, n'était accessible à ses débuts qu'aux Sociétés nationales des pays ayant fait partie, durant la Première Guerre mondiale, des «Puissances alliées», et étant donné, par ailleurs, que les sociétés des cinq principales puissances victorieuses, à l'instar de la Société des Nations, y jouaient un rôle prépondérant<sup>50</sup>. Cette réglementation, en contradiction avec l'idée de la Croix-Rouge, fut toutefois rapidement abrogée et le «Sommaire» prônant l'égalité retrouva sa place en 1952 dans les statuts de la Croix-Rouge internationale.

<sup>50</sup> Voir Jean Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, op. cit., p. 135.

Dans les principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tels qu'ils ont été adoptés en 1965 et 1986, il est à nouveau précisé que toutes les Sociétés nationales disposent de *droits égaux*. Cette égalité est concrétisée dans les statuts de 1986 par la disposition précisant que les délégations à la *Conférence internationale* de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont «*égales en droits*» et «*disposent chacune d'une voix*», tant pour les délégations des Sociétés nationales, du CICR et de la Ligue, que pour celles des Etats parties aux Conventions de Genève (article 9). Cette égalité vaut également pour le *Conseil des délégués du Mouvement* au sein duquel les Sociétés nationales, le CICR et la Ligue disposent chacun d'une voix (article 13). Enfin, les statuts de la Ligue de 1987 prescrivent également que les Sociétés membres ont chacune une seule voix à l'*Assemblée générale* (article 11).

Il ressort de la présentation des Sociétés nationales au chapitre II, paragraphe 2, que celles-ci, à différents points de vue, sont à la fois égales et inégales. En tant que Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du fait de leur reconnaissance par le CICR sur la base de conditions clairement définies et de leur attachement obligé aux Principes fondamentaux du Mouvement, elles sont égales. Elles sont en revanche inégales du fait du nombre de leurs membres et collaborateurs, de leurs capacités financières et matérielles, de la nature, du volume et de la qualité de leurs activités. Parmi les Sociétés nationales il y en a de grandes, de moyennes et de petites, de développées et de peu développées, il y en a qui ont du poids et d'autres moins. Ceci est évidemment comparable à ce que l'on trouve parmi les individus et les Etats, eux-mêmes d'une extrême disparité allant des plus faibles aux plus forts.

Que la position et les droits des Sociétés nationales soient néanmoins égaux en dépit de ces différences a une triple raison. Tout d'abord, l'égalité des Sociétés nationales est une conséquence de l'égalité que le droit international public et la pratique diplomatique reconnaissent aux *Etats*. La *Charte des Nations Unies* elle-même précise bien que «l'organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres», chaque Etat ne disposant que d'*une seule voix* à l'Assemblée générale<sup>51</sup>. Si le principe de l'égalité des droits peut être appliqué – avec bien entendu certaines déviations et restrictions – dans le domaine des relations entre Etats sur le plan mondial où les forces militaires et économiques pèsent

51 La Charte des Nations Unies s'oppose toutefois en un point important au «principe de l'égalité souveraine de tous ses membres». L'article 23 dit que cinq Etats membres de l'ONU, à savoir la Chine, la France, l'URSS, la Grande-Bretagne et les USA – c'est-à-dire les principales puissances victorieuses de la seconde guerre mondiale – sont des *membres permanents du Conseil de sécurité* et, qu'en tant que tels et pour toutes questions n'étant pas de procédure, ils disposent d'un *droit de veto*. Une position préférentielle accordée à certains Etats a également cours auprès de certaines organisations spécialisées des Nations Unies ainsi qu'auprès d'autres organisations gouvernementales.

pourtant d'un poids très lourd, l'application de ce même principe de parité est d'autant plus incontournable au sein d'un organisme tel que le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge où l'*homme* – cet homme qui donne ou qui reçoit, qui peut être fort ou faible – se trouve être l'élément central et capital. L'égalité des hommes entre eux et tout particulièrement leur *égalité face à la souffrance*, justifie l'égalité des droits entre Sociétés nationales. Cette égalité se fonde d'ailleurs aussi sur le principe de l'*indépendance*. Ce serait incompatible avec l'indépendance des Sociétés nationales prônée par les principes du Mouvement si l'on voulait privilégier certaines Sociétés quant à leurs droits de vote ou leur accorder des sièges permanents au sein des organes du Mouvement. Une telle politique aurait pour conséquence de placer la plus grande partie des Sociétés sous la domination de la minorité des plus fortes et des plus grandes.

La vie nous offre cependant, dans bien des circonstances – et la vie politique tout particulièrement – l'image d'une réalité quelque peu différente. L'égalité juridique, formelle et parfois tenue pour abstraite, est souvent dépassée ou contournée en raison de l'inégalité factuelle et de la force des réalités concrètes. Dans le monde interétatique, qu'on le veuille ou non, le fort a une voix plus forte que le faible. Dans celui de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, celui qui est fortuné et expérimenté a une influence plus grande que celui qui est pauvre et inexpérimenté. Ces réalités, selon les cas, peuvent être dans l'intérêt bien compris et constituer de justes corrections à une égalité par trop formelle et même parfois abusive. En revanche, le puissant et le fort ne doivent pas user de leur influence pour finalement anéantir l'idéal d'égalité qui découle de la justice. Le puissant se doit de veiller à l'émancipation du plus faible et l'aider ainsi à devenir son homologue.

### c. *Le devoir de solidarité*

Selon le principe d'«universalité», les Sociétés nationales ont «le *devoir de s'entraider*». La neuvième condition de reconnaissance exige des Sociétés nationales qu'elles participent à la *solidarité* qui unit les composantes du Mouvement (CICR, Ligue et Sociétés nationales) et *collaborent* avec elles (article 4 des statuts du Mouvement). A l'article 3 des statuts il est enjoint aux Sociétés nationales, au *plan international* et dans la mesure de leurs moyens, de porter *aide* aux *victimes* de conflits armés conformément aux Conventions de Genève ainsi qu'aux victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence. Le transfert de l'aide aux victimes s'effectue par les Sociétés nationales concernées, le CICR ou la Ligue<sup>52</sup>.

Les Sociétés nationales ont également à contribuer au *développement* de

52 Plus de détails au chap. II, par. 4.

celles de leurs sociétés sœurs qui en ont besoin et pour autant que celles-ci requièrent une telle assistance. Cette assistance au développement des Sociétés nationales, telle qu'elle est comprise à l'article 3 et à laquelle chacune d'entre elles est appelée à prendre part dans la mesure de ses moyens, a pour finalité dernière de «renforcer le Mouvement dans son ensemble».

La *solidarité* entre «sociétés sœurs», telle qu'elle ressort du chapitre II montrant l'action du CICR, de la Ligue et des Sociétés nationales, est souvent ressentie comme le fait d'une grande «famille». Ce terme n'est réellement *pas un vain mot*. Aux cours des cinquante dernières années, les opérations internationales de secours menées à la suite de conflits armés, de troubles et de catastrophes naturelles ou de civilisation ont atteint un niveau impressionnant, tant quantitatif que qualitatif. L'aide au développement au sein même du Mouvement à également fait de remarquables progrès. Le déploiement et le renforcement de la solidarité par-dessus les frontières a été réjouissant dans son ensemble. Cela doit être mis au bénéfice du CICR et de la Ligue, qui ont eu la responsabilité de la planification et de la coordination des opérations, ainsi que d'un grand nombre de Sociétés nationales, dont l'engagement a été remarquable. Mais le grand rayonnement de cette solidarité est également dû à la grande *générosité* tant de gouvernements que de millions de souscripteurs informés directement ou par l'intermédiaire des médias sur la situation dramatique et l'urgence des besoins de par le monde. Enfin, la coopération entre les diverses composantes du Mouvement avec d'autres organisations à but humanitaire, aux niveaux tant national qu'international, s'est également développée d'une façon très significative et a eu un effet positif. Il en sera plus amplement question au chapitre VII.

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction . . . . .	13
Préfaces de Cornelio Sommaruga et Mario Villarroel Lander . . . . .	15
Remerciements . . . . .	18

### CHAPITRE I

#### LA NAISSANCE DE LA CROIX-ROUGE

1. Manifestations d'humanité en temps de guerre avant la fondation de la Croix-Rouge . . . . .	19
2. Fondation de la Croix-Rouge . . . . .	25
3. Adoption de la Convention de Genève . . . . .	30
4. Les fondateurs de la Croix-Rouge; vicissitudes d'Henry Dunant . . . . .	33

### CHAPITRE II

#### LE MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

1. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). . . . .	43
A. Chronologie de l'évolution . . . . .	49
a. La période de 1863 à 1914 . . . . .	50
b. La Première Guerre mondiale (1914 – 1918) . . . . .	53
c. L'entre-deux-guerres (1919 – 1939) . . . . .	55
d. La Seconde Guerre mondiale (1939 – 1945) . . . . .	59
aa. L'Agence centrale des prisonniers de guerre . . . . .	60
bb. Activités de protection et d'assistance en faveur des prisonniers de guerre . . . . .	61
cc. Assistance aux personnes civiles et aux populations civiles . . . . .	63
e. La période de 1946 à 1990 . . . . .	68
B. Fonctions et activités du CICR sur la base des dispositions actuellement en vigueur. . . . .	73
a. Fonctions du CICR en qualité de composante centrale du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	74
b. Droits et activités du CICR sur la base des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977 . . . . .	77

c.	Activités fondées sur le droit de prendre des initiatives humanitaires en qualité d'institution spécifiquement neutre et indépendante . . . . .	82
C.	Caractéristiques du CICR . . . . .	86
a.	Cooptation et nationalité suisse des membres du Comité . . . . .	86
b.	Organes et administration; collaborateurs au siège et dans les délégations . . . . .	89
c.	Le financement: caractéristiques et problèmes . . . . .	91
d.	Indépendance, neutralité et impartialité du CICR . . . . .	93
e.	Le caractère juridique de l'institution . . . . .	95
D.	Exemples d'activités pendant l'époque contemporaine	
	Auteur: Françoise Perret . . . . .	98
a.	Protection et assistance dans les conflits armés . . . . .	98
-	Algérie (1954-1963) . . . . .	98
-	Hongrie (1956-1958) . . . . .	106
-	Israël et les Etats arabes (1967-1968) . . . . .	109
-	Nigéria (1967-1970) . . . . .	115
-	Honduras-El Salvador (1969) . . . . .	119
-	Inde-Pakistan (1971-1975) . . . . .	122
-	Liban (1978) . . . . .	127
-	Irak-Iran (1980-1985) . . . . .	129
-	Argentine-Grande Bretagne (1982) . . . . .	135
b.	Protection et assistance lors de troubles intérieurs . . . . .	137
-	Congo (1960-1965) . . . . .	138
-	Afrique du Sud (1963-1986) . . . . .	140
-	Indonésie (1965-1981) . . . . .	142
-	Grèce (1967-1971) . . . . .	144
-	Irlande du Nord (1971-1986) . . . . .	146
-	Uruguay (1972-1985) . . . . .	147
-	Chili (1973-1978) . . . . .	149
-	Iran (1977-1981) . . . . .	151
-	Philippines (1977-1986) . . . . .	153
-	Pologne (1981-1984) . . . . .	155
2.	Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	157
A.	L'extension du Mouvement par la création de Sociétés nationales . . . . .	157
B.	La reconnaissance des Sociétés nationales par le Comité international de la Croix-Rouge . . . . .	160
C.	Caractéristiques structurelles et organiques des Sociétés nationales . . . . .	162
D.	Développement et mutation des activités . . . . .	166
E.	Devoirs et tâches des Sociétés nationales selon les dispositions actuellement en vigueur . . . . .	169

F. Profils de Sociétés nationales. . . . .	193
– Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS / Croix-Rouge allemande / Croix-Rouge néerlandaise / Croix-Rouge polonaise / Croix-Rouge suédoise / Croix-Rouge suisse . . . . .	193
– Croix-Rouge américaine / Croix-Rouge canadienne / Croix-Rouge colombienne / Croix-Rouge d'El Salvador . . . . .	248
– Croissant-Rouge de Malaisie / Croix-Rouge du Japon / Croix-Rouge australienne . . . . .	285
– Croix-Rouge éthiopienne / Croix-Rouge du Nigéria / Croissant-Rouge tunisien. . . . .	312
3. La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	346
A. Chronologie du développement . . . . .	346
a. La période de 1919 à 1945. . . . .	347
b. La période de 1946 à 1990. . . . .	349
B. Fonctions et activités de la Ligue selon les dispositions actuellement en vigueur . . . . .	354
a. Création et développement des Sociétés nationales . . . . .	355
b. Prestations en faveur des victimes de catastrophes et autres situations de détresse . . . . .	358
c. Protection de la santé, soins aux malades, aide sociale . . . . .	360
d. Diffusion des idéaux humanitaires parmi les jeunes . . . . .	362
C. Caractéristiques de la Ligue . . . . .	362
a. Membres et organes. . . . .	362
b. Forces et faiblesses de la Ligue en qualité de fédération de Sociétés nationales indépendantes . . . . .	365
c. La Ligue en qualité de composante du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	368
D Exemples d'activités récentes	
Auteur: Jean-Pierre Robert-Tissot. . . . .	369
a. Assistance aux victimes de catastrophes. . . . .	369
– Yougoslavie: tremblement de terre à Skoplje (1963) . . . . .	369
– Turquie: tremblement de terre dans les provinces de Van et d'Acric (1976) . . . . .	372
– Guatémala: tremblement de terre (1976). . . . .	375
– Golfe du Bengale: prévention contre les effets des typhons au Bangladesh (1966–1973) et en Inde (1977–1982) . . . . .	379
– Afrique: sécheresse et famine (1973–1974, 1984–1986). . . . .	383
– Maroc: intoxication alimentaire; rééducation fonctionnelle de paralysés (1959–1961) . . . . .	388
b. Aide aux réfugiés et personnes déplacées . . . . .	391
– Maroc et Tunisie: réfugiés algériens (1958–1962). . . . .	391

– Vietnam: réfugiés de la mer (1975–1985) . . . . .	396
c. Programme de développement en faveur des Sociétés nationales . . . . .	402
4. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme entité globale . . . . .	419
A. Chronologie de son développement . . . . .	419
a. Période de 1863 à 1919 . . . . .	420
b. Période de 1919 à 1928 . . . . .	421
c. Période de 1928 à 1952 . . . . .	423
d. Période de 1952 à 1990 . . . . .	425
B. Composantes et caractère juridique du Mouvement . . . . .	428
C. Les organes du Mouvement . . . . .	431
a. La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	431
b. Le Conseil des Délégués de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	436
c. La Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	437
D. Les relations entre le CICR et la Ligue: répartition des compétences et collaboration . . . . .	438
E. L'Institut Henry-Dunant . . . . .	440

### CHAPITRE III

#### LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

1. L'évolution de la doctrine du Mouvement . . . . .	443
2. Le caractère obligatoire des Principes fondamentaux du Mouvement . . . . .	446
3. Les sept Principes fondamentaux de 1965/1986 . . . . .	449
A. Humanité . . . . .	449
a. Allègement et prévention des souffrances des hommes . . . . .	452
b. Protection de la vie et de la santé et respect de la personne humaine . . . . .	453
c. Promotion de la solidarité internationale et d'une paix durable . . . . .	456
B. Impartialité . . . . .	456
a. L'égalité des êtres humains et le devoir de traitement égal (non-discrimination) . . . . .	457
b. La proportionnalité des secours . . . . .	459
c. L'impartialité . . . . .	462
C. Neutralité . . . . .	463
a. La substance universellement reconnue du concept de neutralité; relations avec d'autres principes fondamentaux du Mouvement . . . . .	463

b. La neutralité spécifique du Comité international de la Croix-Rouge . . . . .	467
c. La neutralité des Sociétés nationales . . . . .	469
D. Indépendance . . . . .	470
a. L'indépendance du Mouvement. . . . .	471
aa. Le Comité international de la Croix-Rouge . . . . .	472
bb. La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge . . . . .	473
cc. Les organes du Mouvement . . . . .	474
b. Les Sociétés nationales en qualité de sociétés de secours volontaire, auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire . . . . .	475
c. Le maintien d'une autonomie qui permette d'agir en tout temps selon les Principes fondamentaux du Mouvement . . . . .	476
E. Volontariat. . . . .	477
a. Le caractère volontaire de l'appartenance et du concours apporté au Mouvement . . . . .	478
b. Le caractère désintéressé de l'aide et du travail fournis . . . . .	483
F. Unité. . . . .	484
a. L'existence d'une seule Société nationale par pays . . . . .	485
b. La Société nationale agit de manière ouverte et non discriminatoire pour recruter ses membres, secouristes et collaborateurs . . . . .	487
c. Le déploiement de l'action humanitaire sur l'ensemble du territoire . . . . .	488
G. Universalité . . . . .	489
a. Le caractère universel du Mouvement . . . . .	490
b. Les droits égaux des Sociétés nationales. . . . .	491
c. Le devoir de solidarité . . . . .	493

#### CHAPITRE IV

### LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Auteur: Hans-Peter Gasser

1. Droit dans la guerre: remarques préliminaires sur l'histoire et l'objet du droit international humanitaire . . . . .	405
2. Questions générales relatives au droit international humanitaire . . . . .	509
A. Concept et contenu du droit international humanitaire. . . . .	509
B. Les sources du droit international humanitaire. . . . .	511
C. Quelques délimitations. . . . .	511
D. Conflits armés internationaux et non internationaux . . . . .	514
E. Le concept de «conflit armé». . . . .	515
F. Deux autres concepts: «combattant» et «personne protégée» . . . . .	517
G. La neutralité dans la guerre . . . . .	518
3. Protection des personnes sans défense dans la guerre - le «Droit de Genève» ou «Droit de la Croix-Rouge» . . . . .	519

A. Traitement humain aux personnes sans défense: obligations générales . . . . .	520
B. Les blessés, malades et naufragés . . . . .	523
C. Prisonniers de guerre. . . . .	530
D. La population civile . . . . .	534
a. Etrangers sur le territoire d'une partie au conflit . . . . .	537
b. Habitants de territoires occupés. . . . .	537
c. Le traitement des internés . . . . .	540
d. Assistance à la population civile: mesures spéciales . . . . .	541
e. Pro memoria . . . . .	544
4. Limites à la conduite des hostilités – Règles du droit international relatives aux opérations militaires («Droit de La Haye») . . . . .	545
A. Limites générales à la conduite des opérations militaires . . . . .	546
B. La notion de combattant . . . . .	549
C. Limitation dans le choix des méthodes et moyens de guerre . . . . .	552
a. Méthodes de combat interdites . . . . .	553
b. Armes interdites . . . . .	554
c. L'arme nucléaire . . . . .	556
D. Protection de la population et des biens civils . . . . .	558
a. Objectif militaire . . . . .	559
b. Population civile . . . . .	560
c. Biens de caractère civil . . . . .	561
5. Un cas particulier: le droit des conflits armés non internationaux . . . . .	564
A. Historique et contenu: un aperçu. . . . .	564
B. Quelques questions spécifiques . . . . .	568
a. Conditions d'application . . . . .	568
b. Une digression: le droit international humanitaire applicable aux guerres de libération nationale . . . . .	570
c. Obligations relatives à la protection des victimes de la guerre. . . . .	570
d. Limites imposées à la conduite des opérations militaires . . . . .	572
e. Mise en œuvre du droit et contrôle de son application. . . . .	574
f. Guerres civiles avec intervention de pays tiers . . . . .	575
g. Troubles et tensions internes . . . . .	576
C. Article 3 et Protocole II en tant qu'expression des droits de l'homme fondamentaux applicables dans les situations de guerre civile . . . . .	577
6. Mise en œuvre du droit international humanitaire: problèmes du contrôle et des sanctions . . . . .	578
A. Obligations en temps de paix. . . . .	580
B. Obligations en cas de conflit armé . . . . .	581
C. Violation du droit international humanitaire . . . . .	584
a. Poursuite pénale sur le plan national . . . . .	584

b. Responsabilité internationale . . . . .	586
c. Représailles . . . . .	588
D. Responsabilité collective pour la mise en œuvre du droit international humanitaire . . . . .	589
Annexe au chapitre IV . . . . .	591

#### CHAPITRE V

### LE MOUVEMENT DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE EN TANT QUE FACTEUR DE PAIX

1. Phases et points fort de l'évolution . . . . .	593
2. Possibilités et limites de l'action du Mouvement en faveur de la paix . . . . .	598
A. La notion de «paix» . . . . .	598
B. Contributions indirectes et directes à la paix . . . . .	600
C. Prises de position au sujet du désarmement . . . . .	603
D. La responsabilité de chaque individu . . . . .	604

#### CHAPITRE VI:

### LES RELATIONS DES COMPOSANTES DU MOUVEMENT AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES

1. Relations et collaboration avec le monde extérieur: une constante évolution . . . . .	607
2. Politique et pratique du CICR . . . . .	611
A. Coopération dans le cadre des Nations Unies . . . . .	611
a. Exemples de coopération dans le domaine opérationnel . . . . .	611
b. Evolution et application du droit international humanitaire . . . . .	613
c. Nature et forme des relations avec l'ONU. . . . .	614
B. Coopération avec des organisations intergouvernementales régionales . . . . .	615
C. Relations avec des organisations non gouvernementales . . . . .	617
3. Politique et pratique de la Ligue . . . . .	618
A . Coopération dans le cadre des Nations Unies . . . . .	618
a. Nature et forme des relations avec l'ONU. . . . .	618
b. Exemples de coopération dans le domaine opérationnel . . . . .	620
B. Relations avec les organisations intergouvernementales régionales . . . . .	621
C. Coopération avec des organisations non gouvernementales . . . . .	622
4. Politique et pratique des Sociétés nationales . . . . .	623

CHAPITRE VII  
LE MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET  
DU CROISSANT-ROUGE ET LES DROITS DE L'HOMME

1. Le droit international humanitaire et les droits de l'homme:  
points communs et différences . . . . . 625
2. La contribution du Mouvement de la Croix-Rouge et du Crois-  
sant-Rouge au respect et à la mise en application des droits de  
l'homme. . . . . 635
3. Raisons pour lesquelles le Mouvement doit renforcer son engage-  
ment en faveur des droits de l'homme . . . . . 639

ANNEXES

1. Les résolutions de la Conférence internationale d'octobre 1863 à  
Genève . . . . . 641
2. La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militai-  
res blessés dans les armées en campagne du 22 août 1864 . . . . . 643
3. Préambule aux statuts du Mouvement international de la Croix-  
Rouge et du Croissant-Rouge (1986) . . . . . 645
4. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;  
dates de leur fondation et de leur reconnaissance par le CICR . . . 647
5. Diagramme du Mouvement international de la Croix-Rouge et du  
Croissant-Rouge . . . . . 657
6. Citations relatives à la Croix-Rouge, au Croissant-Rouge et à  
l'idée humanitaire . . . . . 658

BIBLIOGRAPHIE



TIRÉ À PART DE:

HANS HAUG

LE MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE  
690 PAGES, 56 ILLUSTRATIONS, RELIÉ SFR. 68.-/DM 82.-/ÖS 640.-

EDITIONS PAUL HAUPT BERNE · STUTTGART · VIENNE 1993