

La Croix-Rouge internationale [suite]

Autor(en): **Haug, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **La Croix-Rouge suisse**

Band (Jahr): **86 (1977)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-683354>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

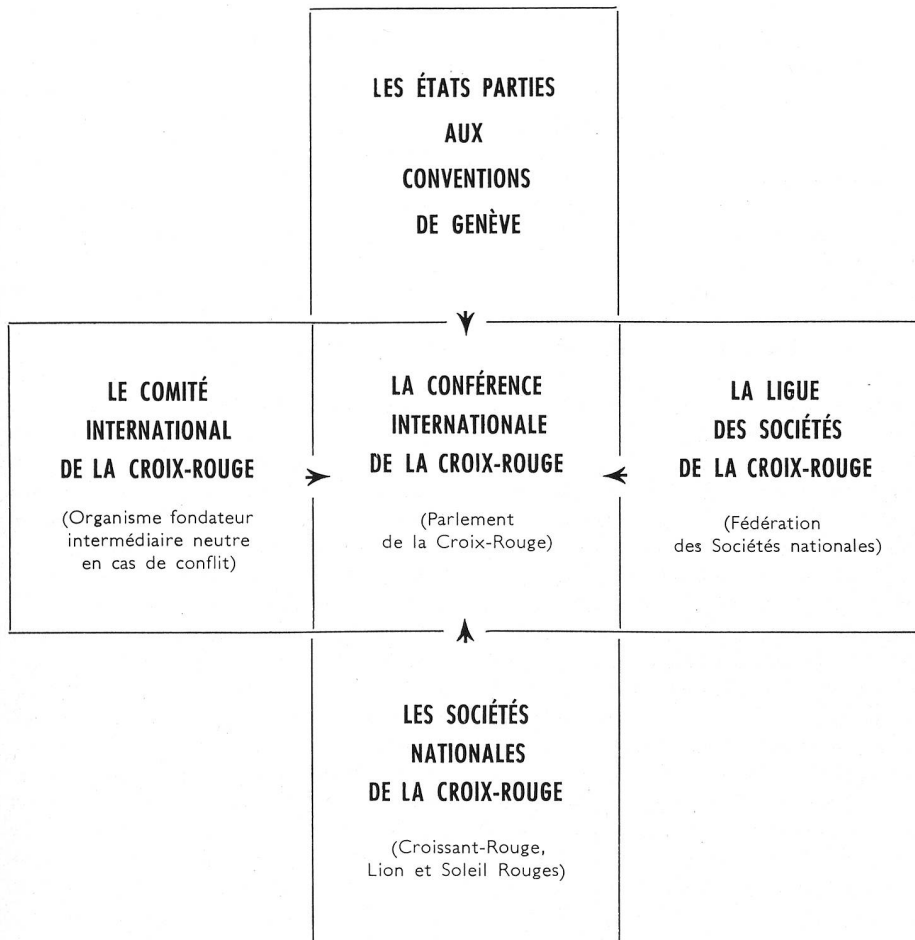
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Croix-Rouge internationale – partie II

Professeur Hans Haug, président de la Croix-Rouge suisse



Dans le numéro précédent de la «*Croix-Rouge suisse*», nous vous avons présenté la première partie de l'exposé fait par notre président le 11 septembre 1976, à Münster, à l'occasion du 20^e congrès des conseillers juridiques de la Croix-Rouge allemande. Après avoir parlé de la structure globale de la Croix-Rouge internationale, le professeur Haug définit ici les domaines respectifs du CICR, de la Ligue et des Sociétés nationales. La Rédaction

Le Comité international de la Croix-Rouge

Le statut, la nature juridique, les tâches et fonctions du CICR découlent des statuts de la Croix-Rouge internationale, de ceux du Comité lui-même et des Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre de 1949. Le CICR, *association* conforme au Code civil suisse et recrutant ses membres par cooptation parmi des *citoyens suisses*, est défini

comme une *institution indépendante, spécifiquement neutre*, appelée à intervenir notamment en cas de guerre, de guerre civile ou de troubles internes, pour jouer un rôle d'intermédiaire entre les parties, ou, pour reprendre l'expression des Conventions de Genève, un rôle d'«*organisation humanitaire impartiale*». La tâche du Comité consiste à accorder *protection* et à porter *secours* aux victimes de conflits et à exercer, pour ce faire, les droits (d'initiative et d'action) et les fonctions que lui reconnaissent les Conventions de Genève. Le CICR doit s'attacher d'autre part au développement et à la diffusion du droit international humanitaire et à la défense des principes de la Croix-Rouge. Enfin, il appartient au Comité de reconnaître les Sociétés de la Croix-Rouge nouvellement créées ou reconstituées en appliquant les critères définis par la Conférence de la Croix-Rouge. Compte tenu du rôle qui est dévolu au CICR, notamment en vertu des

Conventions de Genève, on peut le considérer comme une *personne ou un sujet de droit international*. Au cours des dernières décennies, la question a été posée à plusieurs reprises de savoir s'il était justifié de maintenir la composition exclusivement suisse du Comité, alors que celui-ci est appelé à n'assumer que des tâches internationales, ou s'il fallait le transformer en une *institution multinationale* que l'on pourrait croire mieux à même d'exercer les fonctions dévolues au Comité. A l'appui de cette thèse qui tend à remettre en cause le CICR sous sa forme traditionnelle, on pourrait faire valoir qu'un Comité comprenant des membres de nationalités différentes serait mieux accepté par certaines parties à un conflit et se montrerait plus compréhensif à l'égard de la situation et des besoins notamment des peuples du tiers monde. On peut considérer aussi que la neutralité permanente de la Suisse, sur laquelle l'action du CICR est effectivement fondée, trouve peut-être moins de considération dans le monde d'aujourd'hui qu'elle n'en trouvait jadis dans le sein de la communauté des nations d'Europe occidentale. N'assiste-t-on par aujourd'hui à une tendance croissante vers une véritable coopération internationale sur la base de l'«*égalité souveraine*»? Les privilèges ou les droits exclusifs sont considérés par beaucoup comme étant contraires à l'esprit des temps.

En dépit de ces interrogations, le CICR a conservé à ce jour son caractère d'«*organisation internationale uninationale*». Le caractère suisse du CICR garantit un degré d'indépendance, de neutralité et d'impartialité qui peut être qualifié d'«*exceptionnel*», voire d'«*unique*» dans le monde d'aujourd'hui. On ne s'y est pas trompé à la Conférence diplomatique pour le développement du droit international humanitaire où aucune initiative n'a été prise en vue de modifier ou de remplacer le CICR. Qui plus est, le premier protocole additionnel au moins peut être considéré comme étant de nature à renforcer le statut et le rôle du CICR. Donald Tansley, dans le rapport final de l'étude sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge, estime que la résistance à laquelle se heurte çà et là le CICR n'est pas dirigée contre le caractère *suisse* de l'institution, mais contre l'intervention d'une *instance extérieure* dans les affaires considérées

comme intérieures à un Etat souverain. Tansley tire la conclusion suivante de son examen de l'«uninationalité» du CICR: «Internationaliser l'Assemblée¹ ne suffirait pas à garantir qu'elle aurait sur le monde des vues plus éclairées; le tort causé au CICR en tant que force neutre et indépendante pourrait être catastrophique. Bien que beaucoup ne l'aimeront pas, la conclusion à laquelle il est difficile d'échapper est qu'une Assemblée entièrement suisse est, selon les termes d'un critique et partisan bien connu du CICR, «la moins mauvaise solution»².

Si l'expérience du passé a suffisamment démontré les avantages que présente un CICR à caractère suisse, s'il est difficile d'imaginer et de réaliser un Comité multinational capable d'affronter valablement les conflits à venir, il faut saluer les propositions avancées et les mesures prises en vue d'obtenir une *plus grande ouverture* de l'institution genevoise, notamment à l'égard des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et de leur Ligue. C'est ainsi que la suggestion a été faite de plusieurs côtés que le Comité devrait davantage faire appel – comme il l'a fait pour la préparation de projets relatifs aux Conventions de Genève et des protocoles additionnels – à des *conseillers étrangers* tels que les présidents des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou des experts en matière d'opérations de secours.

Jacques Freymond² recommande au Comité de créer une catégorie de «membres correspondants étrangers» que l'on pourrait consulter en raison de leur connaissance de l'environnement politico-social dans lequel doit se dérouler une opération à entreprendre. Une idée déjà acceptée et éprouvée est celle de la création, dans le cadre d'*opérations de secours d'envergure*, en cas de conflits armés nécessitant la participation des Sociétés nationales de la Croix-Rouge (Nigéria, Bangladesh, Proche-Orient), de comités consultatifs ad hoc, voire d'organes d'action ouverts aux représentants des Sociétés de la Croix-Rouge intéressées et à ceux de la Ligue, l'ensemble des opérations étant placé sous la direction générale du CICR. L'accord de 1969 conclu entre le CICR et la Ligue et son document interprétatif de 1973 constituent une base valable pour de telles mesures propres à renforcer l'unité et surtout l'efficacité de la Croix-Rouge internationale.

La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge

La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, née en 1919 surtout à l'initiative de la Croix-Rouge américaine, est la *Fédération internationale* des Sociétés nationales. Il s'agit d'une *organisation indépendante*, mais qui fait partie, au même titre que le

CICR, de la Croix-Rouge internationale et se réclame par conséquent des principes de la Croix-Rouge proclamés par les Conférences de la Croix-Rouge. La Ligue a pour but principal, depuis ses origines, d'encourager le travail des Sociétés nationales de la Croix-Rouge surtout en temps de paix, mais également en cas de conflits armés. *Quatre tâches* ont pris une place particulière depuis quelque temps:

1. Aider à susciter et à développer dans chaque pays une Société de la Croix-Rouge répondant aux critères définis.
2. Porter secours aux victimes de calamités naturelles et autres cataclysmes, parfois de conflits armés, notamment en coordonnant et en dirigeant l'activité des Sociétés nationales.
3. Soutenir l'action des Sociétés nationales dans les domaines de la santé et du bien-être social.
4. Soutenir les Sociétés nationales dans leur effort de propagation des idéaux de la Croix-Rouge auprès de la population en général et de la jeunesse en particulier, et encourager leur travail pour la consolidation de la paix.

Pour se faire une idée de l'ampleur de la première de ces tâches, il suffit de mentionner que le nombre des Sociétés nationales est passé de 28 en 1919 à 122 en 1976. Le rapport Tansley fait apparaître la grande diversité de ces Sociétés quant à leur structure, leur organisation, leurs programmes de travail et leur capacité de travail: plus de la moitié des Sociétés manquent de ressources humaines et matérielles, n'assurent qu'une partie des tâches normalement dévolues à une Société de la Croix-Rouge ou limitent leur présence en tant qu'organisation humanitaire à certaines parties du pays, par exemple les grandes villes. Les insuffisances manifestes de nombreuses Sociétés, souvent imputables à la précarité des conditions politiques, économiques et sociales dans lesquelles elles opèrent, permettent de mesurer toute l'importance du *programme de développement* de la Ligue. Donald Tansley propose une nouvelle orientation et de nouvelles méthodes pour ce programme et préconise une collaboration plus étroite entre la Ligue et le CICR dans le but de renforcer les Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Les Sociétés de la Croix-Rouge des pays développés sont appelées instamment à soutenir le programme de développement de la Croix-Rouge par la mise à disposition d'experts, de collaborateurs expérimentés et de moyens financiers.

Les *opérations de secours de la Croix-Rouge* pour les victimes de tremblements de terre, d'inondations ou de la sécheresse et l'assistance aux réfugiés ont subi une véritable escalade depuis quelques années. Pour faire face aux nécessités futures, on recherche actuellement une planification

et une préparation technique plus poussées et une meilleure coordination avec l'action des institutions de l'ONU et des agences bénévoles. Il faut relever ici que si la Ligue a pour tâche principale d'assurer les opérations de secours indépendantes des conflits armés ou réalisées tout au moins en dehors des zones de guerre, une telle exclusivité n'existe plus depuis l'accord intervenu en 1969 entre le CICR et la Ligue. Celui-ci prévoit en effet que, même en cas de conflits armés opposant des Etats ou éclatant à l'intérieur d'un pays, de blocus ou d'occupation militaire, la Ligue peut, en cas de circonstances particulières, être appelée à intervenir en faveur de la population civile, aux côtés du CICR mais en accord avec celui-ci, à la demande d'une Société nationale de Croix-Rouge. L'accord stipule en outre que, dans les cas cités où lui revient la direction des secours de la Croix-Rouge internationale, le CICR s'entendra avec la Ligue pour associer celle-ci aux opérations de secours ou pour lui en confier toute la responsabilité au cas où il apparaîtrait que l'intervention d'un intermédiaire neutre n'est pas ou n'est plus nécessaire. Cet élargissement du rôle de la Ligue a trouvé sa consécration à l'article 70bis du premier protocole additionnel aux Conventions de Genève dans la version approuvée par la Commission compétente.

La prochaine *révision des statuts de la Ligue*³ a pour but de redéfinir certaines fonctions de la fédération des Sociétés nationales, mais surtout de restructurer et de renforcer l'organisation, privée jusqu'à présent d'un *organe exécutif* doté de pouvoirs d'action et de décision. L'actuel comité exécutif auquel participent 29 Sociétés nationales et qui ne se réunit que tous les deux ans, ainsi que le comité du président et des vice-présidents, aux attributions très limitées, seront remplacés par un *Conseil exécutif* de 19 membres, soit le président et 6 vice-présidents ainsi que 12 autres personnes à désigner par les Sociétés de la Croix-Rouge élues membres du Conseil³. Le Conseil exécutif tiendra au moins deux réunions par an et se verra confier de larges pouvoirs de gestion, d'exécution et de surveillance sous l'autorité de l'*Assemblée générale* (l'ancien Conseil des Gouverneurs)³ et dans le cadre de ses décisions. Les nouveaux statuts feront obligation aux Sociétés nationales de soutenir la Ligue dans l'accomplissement de ses tâches et de respecter et d'observer les décisions prises par l'Assemblée générale et par le Conseil exécutif.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Lion-et-Soleil-Rouge

L'étude sur la réévaluation du rôle de la Croix-Rouge a fait apparaître non seule-

ment la diversité des Sociétés nationales en ce qui concerne leur structure, leur organisation, leurs ressources humaines et matérielles et leur capacité de travail, mais aussi le caractère disparate de leurs activités et programmes. Tandis que certaines Sociétés se consacrent largement à la préparation des tâches de protection et de secours en cas de guerre ou de catastrophe, d'autres s'intéressent surtout au domaine de la santé, aux activités sociales et au travail pour les jeunes. Le rapport final constate par ailleurs que certaines activités entreprises par les Sociétés de la Croix-Rouge présentent un caractère fortuit, plutôt improvisé, non intégré dans un plan d'ensemble, non accordé au travail d'autres organisations et trop souvent marqué par un esprit paternaliste de charité.

Donald Tansley invite les Sociétés nationales à retrouver et à se réengager dans un rôle fondamental, rôle qui pourrait orienter le programme de développement de la Ligue vers un objectif clair et précis. Pour lui, le rôle fondamental des Sociétés nationales et de l'ensemble du mouvement de la Croix-Rouge devrait consister à apporter des *secours urgents* en cas de *catastrophes* et de *conflits* sur une base rigoureusement impartiale, chaque fois et partout où se manifeste le besoin de *protection* et d'*assistance*. Nombre des activités aujourd'hui exercées par les Sociétés de la Croix-Rouge, notamment dans les domaines de la santé et du bien-être social, peuvent certes compléter ce rôle fondamental et le renforcer indirectement, mais ne doivent pas le compromettre. Dans la mesure où les forces et les ressources sont limitées, il convient de les affecter en priorité à l'accomplissement des tâches qui découlent du rôle fondamental.

S'attaquer aux tâches majeures qui se posent et qui demandent à être accomplies un peu partout est certes un préalable important au développement systématique

et au renforcement de l'unité de la Croix-Rouge. Mais il ne faut pas oublier que la diversité des activités entreprises par les Sociétés nationales est liée à celle des conditions et des besoins qui caractérisent chacun des pays: les calamités sont fréquentes dans tel pays et rares dans tel autre, et il y a des pays où les secours d'urgence sont le fait de services de l'Etat ou d'organisations tierces. On a dit aussi que le rôle fondamental selon la conception de Tansley négligeait l'importance de l'action que les Sociétés de la Croix-Rouge sont nombreuses à déployer dans le vaste domaine de la santé et du bien-être social.

Un point très important pour la Croix-Rouge est celui des *relations qu'entretiennent les Sociétés nationales avec l'Etat et ses autorités* et qui sont dominées par la double nécessité de collaboration et d'intégration d'une part et par le souci d'indépendance d'autre part. Qu'une Société de la Croix-Rouge ne puisse pas prétendre à une indépendance pleine et absolue vis-à-vis de l'Etat est une conséquence de son *statut* même, car elle joue un rôle d'*«auxiliaire des pouvoirs publics»* et c'est à ce titre qu'elle est reconnue par le gouvernement de son pays. Mais le quatrième principe de la Croix-Rouge qui se résume au concept d'*«indépendance»* postule qu'une Société de la Croix-Rouge doit garder un degré d'*autonomie* qui lui permette d'*«agir en toute circonstance conformément aux principes de la Croix-Rouge»*. En d'autres termes, une Société de la Croix-Rouge devrait jouir d'un degré de liberté de décision et d'action qui lui permette de défendre les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'universalité. Une Croix-Rouge nationale devrait avoir le droit et la possibilité pratique de se faire l'avocat de l'humanité à l'égard de son gouvernement (par exemple, en faveur des prisonniers de guerre ou des détenus politiques) et de refuser d'entreprendre une opération que le gouvernement voudrait

lui confier et qui lui paraît incompatible avec l'impératif d'impartialité. Une Société de la Croix-Rouge devrait en outre avoir la liberté de renoncer, dans les conférences internationales, à des initiatives ou prises de position à caractère politique même si elles répondent à la politique de son pays et aux vœux de son gouvernement.

Pour celui qui connaît la réalité, il ne fait pas de doute que le principe de l'indépendance (relative) et de l'autonomie des Sociétés nationales de la Croix-Rouge n'a souvent connu qu'une réalisation insuffisante. Il y a des Sociétés qui sont trop fortement contrôlées, voire dominées par les autorités de leur pays. D'autres sont à ce point intégrées dans les structures politico-sociales de leur pays qu'elles en subissent forcément une orientation politique et idéologique. L'indépendance d'une Société nationale peut être compromise d'autre part par une alliance trop exclusive avec une certaine couche de la population ou avec certains bailleurs de fonds ou supporters.

Le quatrième principe de la Croix-Rouge (avec son affirmation péremptoire: «La Croix-Rouge est indépendante») et son application dans la pratique mériteraient un examen plus approfondi, peut-être dans le cadre des commentaires par lesquels l'Institut Henry-Dunant se propose d'explicitier les principes de la Croix-Rouge. (A suivre.)

¹ Selon les statuts du CICR de 1973, l'Assemblée de tous les membres constitue l'organe suprême du Comité; les autres organes sont le Conseil exécutif, également composé de membres, et la Direction, placée sous les ordres du Conseil exécutif.

² Jacques Freymond, *Guerres, Révolutions, Croix-Rouge*, Genève 1976, p. 33, écrit: «Cette institution internationale suisse, on l'accepte parce qu'elle existe et dans la mesure où elle fournit la démonstration de son utilité. Disons plutôt qu'on la tolère.»

³ Voir l'article de M. J. Pascalis dans notre numéro 1/1977. Depuis, la révision des statuts est devenue réalité.

La Journée mondiale de la Croix-Rouge 1977: 8 mai

«La Croix-Rouge: la paix par les hommes»

Comme chaque année, le 8 mai prochain marquera la Journée mondiale de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Lion-et-Soleil Rouge. Cette Journée rappelle en premier lieu que le 8 mai est la date anniversaire de la naissance, à Genève, en 1828, d'Henry Dunant, le fondateur de la Croix-Rouge. Elle permet en

même temps à toutes les Sociétés nationales de faire connaître le mouvement de la Croix-Rouge et de transmettre un message à leurs membres, sympathisants et au grand public au moyen de campagnes d'information, de nouveaux programmes d'activité, de cérémonies et de manifestations de toutes sortes.

Cette année, la Journée mondiale de la Croix-Rouge sera célébrée sous le slogan «La Croix-Rouge: la paix par les hommes». Nous reproduisons ici l'appel de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge lancé à cette occasion.

La Rédaction