

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française



**CICR : 150 ans
d'action humanitaire**



CICR

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

But et contenu

Créée en 1869, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur le droit international humanitaire, la politique et l'action en temps de conflit armé et d'autres situations de violence armée collective. En tant que revue spécialisée en droit humanitaire, elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit, et elle contribue à la prévention de violations des règles protégeant les valeurs et les droits fondamentaux. La *Revue* offre une tribune pour discuter de l'action humanitaire contemporaine et analyser les causes et les caractéristiques des conflits, afin de favoriser la compréhension des problèmes humanitaires qui en découlent. Enfin, la *Revue* informe ses lecteurs sur les questions ayant trait au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, sur la doctrine et les activités du CICR.

Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.

Membres du Comité

Président : Peter Maurer

Vice-président : Olivier Vodoz

Vice-présidente permanente : Christine Beerli

Mauro Arrigoni

Christiane Augsburger

Paolo Bernasconi

François Bugnion

Bernard G. R. Daniel

Melchior de Muralt

Paola Ghillani

Jürg Kesselring

Claude Le Coultre

Thierry Lombard

Yves Sandoz

Rolf Soiron

Bruno Staffelbach

Daniel Thürer

André von Moos

Rédacteur en chef

Vincent Bernard, *CICR*

Comité de rédaction

Rashid Hamad Al Anezi,

Université de Koweït, Koweït

Annette Becker,

Université de Paris-Ouest Nanterre

La Défense, France

Françoise Bouchet-Saulnier,

Médecins sans Frontières, Paris, France

Alain Délétrou,

International Crisis Group, Bruxelles,

Belgique

Helen Durham,

Croix-Rouge australienne, Melbourne,

Australie

Mykola M. Gnatovskyy,

Université nationale Taras-Shevchenko,

Kiev, Ukraine

Bing Bing Jia,

Université de Tsinghua, Pékin, Chine

Abdul Aziz Kébé,

Université Cheikh Anta Diop, Dakar,

Sénégal

Elizabeth Salmón,

Université pontificale catholique du Pérou,

Lima, Pérou

Marco Sassòli,

Université de Genève, Suisse

Yuval Shany,

Université hébraïque de Jérusalem, Israël

Hugo Slim,

Université d'Oxford, Royaume Uni

Gary D. Solis,

Université de Georgetown, Washington

DC, USA

Nandini Sundar,

Université de Delhi, New Delhi, Inde

Fiona Terry,

Chercheuse indépendante en action humanitaire, Australie

Peter Walker,

Feinstein International Center,

Université de Tufts, Boston, USA

Volume 94 Sélection française 2012/4

REVUE

INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

**CICR : 150 ans
d'action humanitaire**

TABLE DES MATIÈRES

Cette publication rassemble une sélection d'articles parus dans la version originale en anglais (*International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Winter 2012).

150 ans d'action humanitaire

- 005 **Éditorial – En quête d'humanité : 150 ans de droit et d'action humanitaires**
Vincent Bernard, Rédacteur en chef
-

- 019 **Entretien avec Peter Maurer**
Président du CICR

Perspectives sur le CICR

- 033 **Observations à l'occasion du 150^e anniversaire du CICR**
John B. Bellinger III
- 039 **Le rôle du CICR face au déplacement forcé : perspectives pour le XXI^e siècle**
António Guterres
- 043 **Perspectives d'un détenu de Guantanamo**
Sami El Haj
- 047 **Farzana Sadat, bénéficiaire du programme orthopédique du CICR en Afghanistan**
Farzana Sadat
- 051 **Agir pour un monde meilleur**
Amiral James G. Stavridis
- 055 **Une institution indispensable**
Kristalina Georgieva
- 061 **Trente ans de collaboration au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans un pays en conflit**
Ahmed Mohamed Hassan
- 069 **Le CICR dans un contexte humanitaire en évolution**
Ban Ki-moon
- 073 **Réflexion sur le rôle actuel et futur du CICR dans les crises humanitaires**
Matthias Schmale
- 079 **Réflexions d'un admirateur asiatique à l'occasion des 150 ans du CICR**
Tommy Koh

Articles

Les moments décisifs de l'histoire du CICR et du Mouvement

- 085 **Une institution à l'épreuve du temps ? Retour sur 150 ans d'histoire du Comité international de la Croix-Rouge**
Daniel Palmieri
- 113 **Naissance d'une idée : la fondation du Comité international de la Croix-Rouge et celle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. De Solferino à la première Convention de Genève (1859-1864)**
François Bugnion

Un article paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

- 149 1863 : création de la première Société nationale à l'aube de l'histoire du Mouvement**
Stefanie Haumer

In folio

- 159 150 ans de regard sur l'humanitaire: les archives photographiques du CICR**
Valérie Gorin
- 191 Le CICR et les détenus des camps de concentration nationaux-socialistes (1942-1945)**
Sébastien Farré
- 221 « Organiser à l'avance l'imprévisible » : la guerre Nigéria-Biafra et son impact sur le CICR**
Marie-Luce Desgrandchamps
- 247 Complémentarité entre le CICR et les Nations Unies et entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme entre 1948 et 1968**
Katharine Fortin

Le CICR aujourd'hui

- 271 Nouvelles technologies et nouvelles politiques : l'évolution de l'action du CICR en faveur des familles séparées**
Olivier Dubois, Katharine Marshall et Siobhan Sparkes McNamara
- 299 Le CICR en Irlande du Nord : un nouveau défi ou un nouveau rôle ?**
Geoff Loane
- 323 Obstacles au droit international humanitaire : la politique israélienne d'occupation**
Peter Maurer
- 333 Le droit international humanitaire, le CICR et le statut d'Israël dans les territoires**
Alan Baker

Commentaires et opinions

- 345 MSF et le CICR : questions de principes**
Rony Brauman
- 359 Soins humanitaires et petites choses dans des lieux déshumanisés**
Paul Bouvier

Rapports et documents

- 375 Adapter les Commentaires des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels au XXI^e siècle**
Jean-Marie Henckaerts

Livres et articles

- 381 Henry Dunant : la croix d'un homme**
Corinne Chaponnière - Recension par François Bugnion

ÉDITORIAL – EN QUÊTE D'HUMANITÉ : 150 ANS DE DROIT ET D'ACTION HUMANITAIRES*

Il y a 150 ans, un élan humanitaire annonçait l'avènement d'une nouvelle ère de solidarité internationale. La création, en 1863, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'adoption, l'année suivante, de la première Convention de Genève marquent la naissance de l'action et du droit internationaux contemporains. Aujourd'hui, le CICR, en collaboration avec ses partenaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement), devenu universel, s'emploie à porter assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence où qu'elles soient, de la Syrie à l'Afghanistan, de la République démocratique du Congo à la Colombie. Fort d'un effectif de plus de 13 000 collaborateurs présents dans plus de 80 pays, il dispose d'une vaste gamme de compétences dans des domaines aussi divers que le droit, l'ingénierie, la chirurgie de guerre, l'assainissement et la logistique.

Le CICR n'agit pas seulement dans le cadre des crises qui font la une de l'actualité ; il s'efforce aussi de fournir assistance et protection humanitaires dans de nombreux contextes de violence aujourd'hui oubliés. S'il reste fidèle à certains principes et méthodes qui ont résisté à l'épreuve du temps il continue de réfléchir à de nouvelles formes d'intervention pragmatiques pour s'adapter à l'évolution constante des situations de guerre et de violence.

Outre le Mouvement, le secteur humanitaire, qui s'est développé progressivement au cours des 150 dernières années, compte aujourd'hui des centaines d'ONG et d'organisations internationales diverses financées par des fonds publics et privés. Né d'une initiative exclusivement occidentale, il devient de plus en plus hétérogène et multipolaire.

La présence du CICR, discrète mais tenace, voire obstinée, dans les environnements les plus hostiles depuis 150 ans – au cœur de tous les conflits de la période moderne – ne peut qu'intriguer. Comment expliquer une telle longévité ? À quelle dynamique obéit cet engagement humanitaire sans cesse renouvelé ? Comment les acteurs clés de la communauté internationale perçoivent-ils le rôle du CICR ? Quelles leçons l'institution peut-elle tirer de son histoire pour bâtir son avenir ? Telles sont les questions qui nous ont guidés tout au long de l'élaboration de ce numéro de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

* La version anglaise de cet éditorial est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, hiver 2012.

Après un tour d'horizon du contexte mondial dans lequel le CICR et le Mouvement furent créés, nous verrons en quoi le projet initial imaginé par leurs fondateurs était tourné vers l'avenir, et nous montrerons comment leur initiative a permis à l'organisation de se développer et de s'adapter au fil des années tout en restant fidèle à son idéal de départ. Enfin, nous nous pencherons sur quelques-uns des principaux défis auxquels le CICR fait face aujourd'hui.

L'état du monde au moment de la création du CICR

« Les raffinements meurtriers doivent avoir pour corrélatifs des raffinements charitables¹. » Comme en témoigne cette citation de deux des fondateurs du CICR, les acteurs de l'époque avaient déjà conscience que la période de progrès sans précédent dans laquelle le monde s'engageait allait s'accompagner de nouveaux dangers et qu'il fallait s'y préparer pour mieux les maîtriser.

L'accélération des progrès scientifiques et technologiques

Si, au XIX^e siècle, la vie était incontestablement, pour la grande majorité des gens, plus difficile et précaire qu'elle ne l'est aujourd'hui, cette même époque fut aussi le témoin de grandes avancées scientifiques et sociales, une période de transition entre un ordre ancien qui semblait immuable et une nouvelle ère de changements rapides qui se poursuit encore de nos jours. Des découvertes révolutionnaires avaient lieu dans tous les domaines, ouvrant le champ des possibles.

En 1863, les frontières de notre monde n'étaient pas encore clairement délimitées : cette même année, les explorateurs Speke et Grant allaient établir la position géographique exacte du lac Tanganyika et du lac Victoria, et il serait finalement démontré que le Nil était issu de ce dernier. Darwin venait d'exposer sa théorie de l'évolution dans son ouvrage *L'origine des espèces*, paru en 1859 : l'humanité elle-même était un territoire méconnu qui restait à explorer.

Parallèlement, le monde semblait rétrécir au fur et à mesure que les moyens de transport et de communication se perfectionnaient : en 1863, la révolution industrielle, qui avait commencé au Royaume-Uni, avait déjà gagné le reste de l'Europe et l'Amérique du Nord. La première portion du métro londonien était mise en circulation cette année-là, l'Union internationale du télégraphe² verrait le jour deux ans plus tard et, aux États-Unis, la construction du premier réseau ferroviaire transcontinental venait tout juste de commencer³.

1 Louis Appia et Gustave Moynier, *La guerre et la charité*, Cherbuliez, Genève, 1867, p. 44.

2 Aujourd'hui connue sous le nom d'Union internationale des télécommunications, une institution spécialisée des Nations Unies.

3 Elle sera finalement terminée en 1869.

L'évolution des idées

C'est également durant cette période qu'émergèrent des idées nouvelles sur l'organisation de la société, les droits et l'éducation, trouvant un terreau favorable pour susciter une adhésion massive. Pour la première fois dans l'Histoire, il semblait possible de transposer ces idées dans la réalité à travers une refonte des structures sociales et politiques.

Bien sûr, les distinctions et les inégalités entre les classes sociales, les groupes religieux et les sexes – qui, pour nombre d'entre elles, existent toujours aujourd'hui – étaient encore profondément ancrées dans toutes les sociétés et inscrites dans la loi. Sous l'impulsion des progrès scientifiques et technologiques, de nouvelles idéologies proposaient au monde leur propre modèle d'organisation de l'humanité. Certaines d'entre elles allaient façonner l'histoire du siècle suivant, parfois pour le pire⁴.

En 1865, les États-Unis, suivant l'exemple de nombreuses autres nations, abolirent officiellement l'esclavage⁵. En dépit de cette avancée, cependant, l'expansion coloniale ne faisait que commencer. À l'époque, le concept d'humanité s'appliquait exclusivement aux habitants du monde dit « civilisé », même si des arguments « charitables » seraient ensuite utilisés pour justifier l'entreprise coloniale. Aujourd'hui encore, l'aide humanitaire est souvent considérée avec méfiance car elle est perçue comme l'expression d'un impérialisme occidental.

Malgré tout, la lutte pour les droits politiques, sociaux et économiques, fondée sur les idées égalitaires héritées de la Révolution française, avait bel et bien commencé et les ouvriers des nouveaux centres industriels en étaient le fer de lance⁶.

Un monde multipolaire en proie à l'instabilité

Du temps d'Henry Dunant, la guerre était encore considérée comme une entreprise héroïque et un moyen parfaitement légitime de résoudre les conflits internationaux opposant monarches et États. La seconde moitié du XIX^e siècle allait être une période instable jalonnée de conflits, à commencer par la guerre de Crimée (1853-1856). Lorsque le CICR fut créé, la guerre civile américaine (1861-1865) faisait encore rage et la France était engagée dans une guerre coloniale contre le Mexique. L'Europe avait encore des frontières mouvantes et l'usage de la force était un moyen de conquérir de nouveaux territoires pour les nations émergentes, comme allaient bientôt en témoigner la guerre austro-prussienne de 1866 et la guerre franco-prussienne de 1870 qui déboucheraient sur l'unification de l'Allemagne. Tandis que l'Empire ottoman, surnommé « l'homme malade de l'Europe », continuait de décliner, les

4 À l'époque, Arthur de Gobineau venait par exemple de publier son *Essai sur l'inégalité des races humaines* (1855), l'un des premiers exemples du racisme pseudo-scientifique dont s'inspirerait plus tard l'idéologie nazie. Karl Marx travaillait encore à la rédaction de *Das Kapital* (dont le premier volume serait publié en 1867), qui allait servir de fondement au communisme et être indirectement à l'origine d'une bataille idéologique qui diviserait l'humanité pendant plusieurs décennies.

5 Le 13^e amendement à la Constitution des États-Unis, qui abolit l'esclavage, fut ratifié le 6 décembre 1865.

6 Par exemple, ce n'est qu'en mai 1864 que la France abolit le délit de coalition et instaura le droit de grève, autorisant *de facto* la formation de syndicats (loi Ollivier du 25 mai 1864).

puissances européennes se disputaient le butin. Ce n'est que quatre-vingts ans et deux guerres mondiales plus tard que l'interdiction d'employer la force dans les relations internationales sera inscrite dans la Charte des Nations Unies.

La conduite de la guerre à l'aube d'une ère nouvelle

À la fin du XVIII^e siècle, la combinaison de plusieurs innovations avait déjà commencé à faire des ravages sur les champs de bataille, entraînant une forte hausse du nombre de morts – une tendance qui atteindra son paroxysme au cours de la Première Guerre mondiale. Tout d'abord, le service militaire obligatoire, inventé pendant la Révolution française et adopté par la plupart des puissances européennes, créait un immense réservoir de soldats dont les vies étaient considérées comme une ressource à disposition. Ensuite, les progrès réalisés en balistique et dans le domaine des explosifs permettaient de produire en quantités industrielles des fusils et des canons plus précis et plus puissants. Enfin, grâce aux réseaux ferroviaires, il devenait possible de regrouper et de déplacer les troupes en grand nombre et à une vitesse sans précédent.

Au XIX^e siècle, les batailles étaient devenues des hécatombes qui pouvaient faire des dizaines de milliers de blessés et de morts en seulement quelques heures. Toutefois, comme les affrontements se déroulaient encore dans un périmètre géographique clairement délimité (le « champ » de bataille), les civils étaient relativement épargnés par les combats. Par exemple, au cours des trois jours que dura la bataille de Gettysburg, en juillet 1863, 46 000 soldats furent mis hors de combat (c'est-à-dire tués, blessés, portés disparus ou faits prisonniers), mais un seul civil perdit la vie. Les choses allaient toutefois rapidement changer. Dès 1870, lors de la guerre franco-prussienne, la population civile paierait un lourd tribut.

La naissance de l'action et du droit international humanitaires

Quelques années plus tôt, en 1859, au soir de la bataille de Solferino, Henry Dunant avait été profondément choqué par le traitement réservé aux blessés, abandonnés sur place et condamnés à mourir dans d'atroces souffrances. Les services de santé militaires d'alors étaient tout à fait insuffisants et considérés comme un luxe superflu, y compris au sein des plus grandes armées de l'époque. Le sort du simple soldat en tant qu'individu n'avait tout simplement aucune importance. Henry Dunant prit des mesures, avec les moyens du bord, pour que les blessés des deux camps puissent être secourus et soignés.

De son expérience sur le champ de bataille, Dunant tira un livre, l'un des plus marquants de son époque, intitulé *Un souvenir de Solferino*. Avant la publication de ce récit fondateur qui allait jeter les bases du futur Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du droit international humanitaire (DIH), l'idée d'organiser des secours et même d'établir des principes modérateurs pour imposer des limites à la violence dans la guerre avait germé dans l'esprit d'autres pionniers à travers le monde. Différents ordres religieux, ainsi que des philanthropes célèbres comme

Florence Nightingale et Clara Barton, avaient eux aussi entrepris, de leur propre chef, d'organiser la prise en charge médicale des blessés sur les champs de bataille. Florence Nightingale militait déjà en faveur d'un renforcement des services sanitaires des armées⁷. La situation exigeait de nouvelles formes d'intervention qui permettraient d'aller plus loin que les initiatives charitables ponctuelles.

Henry Dunant et les autres fondateurs de la Croix-Rouge en prirent conscience. Ils lancèrent une campagne de mobilisation internationale, d'abord pour constituer de nouvelles capacités, permanentes et indépendantes des États, chargées de fournir une assistance neutre et impartiale aux soldats blessés, ensuite pour élaborer des règles internationales imposant aux États des obligations quant au traitement des soldats ennemis blessés et de ceux qui leur viennent en aide, membres du personnel sanitaire des armées ou civils. La création du CICR et des premières Sociétés nationales de la Croix-Rouge, suivie un an plus tard de l'adoption de la première Convention de Genève, marque ainsi la naissance de l'action et du droit international humanitaires⁸.

Au-delà du projet initial, plutôt circonscrit, de mise sur pied en temps de paix de sociétés de secours chargées de porter assistance aux soldats blessés en temps de guerre, Dunant et les fondateurs du Mouvement partageaient une ambition autrement plus grande : humaniser la guerre. S'il ne s'agissait pas de pacifisme, cette ambition peut malgré tout paraître très idéaliste. Pourtant, elle prit corps de façon très précise et pragmatique, par la création d'un réseau de sociétés nationales de secours indépendantes les unes des autres mais liées par un même objectif, et par l'instauration de normes juridiques internationales.

Une capacité de développement, d'adaptation et d'intervention humanitaire tout au long de 150 ans de conflits

De nombreux concepts, méthodes et approches aujourd'hui considérés comme fondamentalement modernes imprégnaient déjà la pensée des fondateurs du CICR. Ils permettent aussi d'expliquer comment le Mouvement a su s'adapter au fil des années, tirer les leçons du passé et innover face à des situations extrêmes. Nous présenterons ici cinq traits principaux du CICR, présents dès l'origine.

7 Florence Nightingale était une infirmière britannique, devenue célèbre pour avoir organisé à Scutari (Üsküdar), au cours de la guerre de Crimée (1854-1856), la fourniture de soins aux soldats britanniques et avoir contribué à l'amélioration des conditions d'hygiène sur le front. Voir Cecile Woodham-Smith, *Florence Nightingale, 1820-1910*, Constable and Company Ltd., Londres, 1950. C.J. Gill et G.C. Gill, « Nightingale in Scutari: Her Legacy Reexamined », dans *Clinical Infectious Diseases*, vol. 40, n° 12, pp. 1799-1805. Clara Barton, la fondatrice de la Croix-Rouge américaine, fit œuvre de pionnière des secours médicaux durant la guerre de Sécession en déployant des unités d'infirmières et de médecins volontaires dans les zones où les combats faisaient rage. Voir Marian Moser Jones, *The American Red Cross: from Clara Barton to the New Deal*, Johns Hopkins University Press, 2013.

8 Après la fondation du Mouvement à l'issue d'une première conférence internationale en octobre 1863, le Comité convia les États à une deuxième rencontre, toujours à Genève, en vue de l'adoption d'un premier traité international visant à protéger les soldats blessés sur le champ de bataille et à établir la neutralité du personnel médical (première Convention de Genève du 22 août 1864).

Dialogue, persuasion et diplomatie humanitaire

La fondation de la Croix-Rouge est une parfaite illustration du concept moderne selon lequel la société civile a un rôle à jouer dans la solidarité internationale. La publication d'*Un souvenir de Solférino* et l'organisation par un comité de citoyens dans une ville de province, en octobre 1863, de la conférence internationale qui aboutit à la naissance du Mouvement étaient un véritable plaidoyer en faveur de l'action humanitaire. Ces deux initiatives préfigurent le rôle que jouera plus tard la société civile dans l'élaboration de programmes politiques nationaux et internationaux. Au fil des années, le CICR et ses partenaires du Mouvement ont acquis une solide expérience de la « diplomatie humanitaire⁹ ».

Si Henry Dunant n'avait pas de compte Twitter, il n'en sut pas moins mettre à profit les outils de communication de l'époque et son propre réseau de contacts pour diffuser ses idées et s'adresser aux dirigeants. La solidarité internationale connaîtrait plus tard un essor rapide grâce aux technologies modernes de communication, à commencer par le télégraphe¹⁰.

Pour convaincre les responsables politiques de son temps, Dunant tirait sa crédibilité de son expérience directe du champ de bataille. De la même façon, grâce à son engagement sur le terrain au plus près de ceux qui ont besoin d'assistance, le CICR est légitimé dans son rôle de porte-parole des victimes de la violence. De sa présence sur le terrain dépend aussi sa pertinence ainsi que sa capacité à proposer des idées novatrices en matière de pratiques humanitaires ou de développement du droit.

Bien qu'il soit né de l'indignation publique, le CICR a choisi, au fil des années, de privilégier le dialogue bilatéral et confidentiel dans ses rapports avec ses interlocuteurs. Cette approche, qui est au cœur de l'identité de l'organisation, a souvent été remise en question et suscite des doutes croissants dans un environnement international qui exige plus de transparence. Le dialogue bilatéral et confidentiel a néanmoins démontré son efficacité d'un point de vue humanitaire. C'est en effet un atout essentiel qui permet au CICR d'obtenir l'accès aux personnes auxquelles il doit apporter assistance et protection. Cette approche n'est cependant pas inconditionnelle. Dans son dialogue avec les autorités, le CICR subordonne l'application de cette approche aux progrès enregistrés et à la qualité du dialogue mis en place¹¹.

9 Voir Marion Harroff-Tavel, « La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge », dans *Relations internationales*, 2005/1, n° 121, pp. 73-89), disponible sur : www.icrc.org/fre/resources/documents/article/other/humanitarian-diplomacy-articles-040310.htm.

10 En 1867, Louis Appia et Gustave Moynier écrivaient sur la prise de conscience, au sein de l'opinion publique, de la nécessité de réglementer la guerre : « La rapidité croissante, l'instantanéité même des communications ont favorisé ce réveil, car par elles on vit bien plus que jadis dans l'intimité de l'armée. » Aujourd'hui, une telle déclaration ne serait pas anachronique dans la bouche d'un spécialiste d'Internet. Voir A. Appia et G. Moynier, *supra* note 1, p. 64.

11 Voir « Doctrine sur l'approche confidentielle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) », décembre 2012, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review-2012/irrc-887-confidentiality.htm>.

Une action fondée sur des principes pour obtenir l'accès aux populations qui ont besoin d'aide

La Convention de Genève de 1864 fut le premier traité international à énoncer des règles visant à garantir la *neutralité* – et par là même, la protection – des soldats blessés, du personnel sanitaire sur le terrain et de certaines institutions humanitaires. Dans le contexte de guerre froide qui suivit la Seconde Guerre mondiale, le CICR, sous la houlette de Jean Pictet, formalisa les principes qui sous-tendaient les différentes activités de l'institution et de l'ensemble du Mouvement. La version officielle des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge fut adoptée en 1965, à Vienne, par la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge¹². Les principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité ont largement influencé le secteur humanitaire dans son ensemble.

Le CICR considère que le plus sûr moyen d'obtenir accès aux victimes de conflits armés ou d'autres situations de violence est de convaincre les parties au conflit qu'il est indépendant de toute pression politique (notamment grâce à la diversité de ses sources de financement et au fait que son organe suprême de gouvernance est exclusivement composé de citoyens suisses), qu'il ne prend pas parti et qu'il n'a pour but que d'apporter une protection et une assistance *impartiales* à ces victimes. Comme l'écrit Fiona Terry, « rester neutre dans un conflit, ce n'est pas adopter une position morale, c'est simplement le meilleur moyen que l'on ait trouvé à ce jour pour négocier un accès à toutes les victimes d'un conflit¹³ ».

Si la neutralité et l'indépendance sont surtout des moyens permettant d'atteindre toutes les communautés qui ont besoin d'aide, l'impartialité et l'humanité représentent l'essence même de la philosophie humanitaire. Par conséquent, aucun de ces principes ne peuvent faire l'objet de compromis.

Depuis sa création, le CICR soutient avec force qu'il est indispensable de fonder l'action humanitaire sur des principes pour porter efficacement secours aux populations prises dans des situations de conflit armé. Ces principes sont l'expression des valeurs fondamentales qui cimentent les différentes composantes du Mouvement, mais ils ont aussi une dimension opérationnelle concrète. Au fil des années, ils sont devenus des éléments de référence essentiels face aux dilemmes qui se posent à l'action humanitaire et au risque d'instrumentalisation politique dont celle-ci est constamment l'objet.

Les organisations internationales et les ONG actives dans le développement, la solidarité internationale ou l'humanitaire sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses qu'il y a 150 ans. Néanmoins, encore à l'heure actuelle, très peu d'entre elles sont en mesure d'intervenir dans les zones de conflit. Le CICR est convaincu que

12 Les Principes fondamentaux sont disponibles sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/red-cross-crescent-movement/fundamental-principles-movement-1986-10-31.htm>. Jean Pictet analysera ces principes dans le détail en 1979, dans le commentaire qui leur sera consacré.

13 Fiona Terry, « Le Comité international de la Croix-Rouge en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/1, p. 163.

le respect le plus strict de ses principes et de ses politiques internes (ou « doctrines »), régulièrement mises à jour, demeure essentiel pour atteindre les populations qui ont besoin d'aide.

Le pouvoir du droit

Le DIH et les mécanismes visant à sa mise en œuvre n'ont cessé d'évoluer pour s'adapter à la nature changeante des situations de conflit. L'une des spécificités du CICR reste, aujourd'hui encore, qu'il porte assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence tout en réaffirmant et en développant les règles de droit applicables à ces contextes. Le CICR et le Mouvement ont toujours cherché à puiser dans leur proximité avec ces populations, les éléments pour développer le droit qui les protège. Ce souci permanent pourrait tout à fait être illustré par cette citation d'André Malraux, tirée de *L'Espoir* : « transformer en conscience la plus grande expérience possible¹⁴ ».

Si le développement progressif du droit des conflits armés n'a cessé depuis l'adoption de la première Convention de Genève, il demeure une entreprise extrêmement délicate. Cela tient en partie à l'inévitable tension entre considérations militaires, de souveraineté nationale et de sécurité d'un côté, et préoccupations humanitaires de l'autre. L'histoire du DIH se caractérise par une alternance de périodes de progrès, de stagnation et même, parfois, de remise en question de certains acquis.

C'est pourquoi il est indispensable de suivre de près l'évolution constante des méthodes et des armes de guerre pour développer le droit et mettre en place de nouveaux mécanismes de protection juridique. À cet égard, le CICR a plusieurs succès à son actif, certains à sa seule initiative, d'autres avec le concours d'autres membres de la communauté internationale : citons en premier lieu l'adoption des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels, mais aussi celle d'instruments plus récents tels que le traité d'Ottawa, en 1998, et la Convention sur les armes à sous-munitions, en 2008.

Deux autres projets majeurs peuvent également d'être mentionnés : l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier publiée en 2006, à partir de laquelle a été créée la base de données en ligne sur le DIH coutumier¹⁵, et la mise à jour des Commentaires des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, en cours de réalisation¹⁶.

Les fondateurs du CICR étaient conscients de l'ambivalence des progrès scientifiques et technologiques, qui représentaient à la fois un risque et une chance pour l'humanité. Aujourd'hui, le CICR manifeste la même vigilance, notamment à travers la *Revue*, qui a récemment consacré un numéro aux relations entre les nouvelles technologies et la guerre¹⁷. Mais œuvrer au développement du droit consiste aussi à éviter les écueils et préserver les acquis existants, qui demeurent fragiles.

14 André Malraux, *L'Espoir*, Éditions Gallimard, Paris, 1937.

15 La base de données est disponible sur : www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/Home.

16 Voir Jean-Marie Henckaerts, « Adapter les Commentaires des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels au XXI^e siècle », dans le présent numéro de la *Revue*.

17 *International Review of the Red Cross*, vol. 94, n° 886, 2012.

Déjà en 1868, le CICR dut résister aux partisans d'une renégociation intégrale de la Convention de Genève de 1864¹⁸ ! Le CICR doit réaffirmer la légitimité et la pertinence du droit chaque fois qu'elles sont remises en question. Au cours de la dernière décennie, la « guerre contre le terrorisme » engagée par Washington à la suite des attentats du 11 septembre 2001 a suscité de nouveaux débats sur l'évolution et la pertinence du droit. Le CICR a dû faire preuve de fermeté tout au long de négociations épineuses avec les États-Unis, notamment sur la question du traitement réservé aux prisonniers de Guantanamo¹⁹.

Le pouvoir de l'humanité

Le rêve de Dunant a libéré « le pouvoir de l'humanité²⁰ ». L'intention principale des fondateurs du CICR était de contribuer à la mise en place, dans chaque pays, d'un dispositif national de secours qui serait indépendant des autorités gouvernementales afin de pouvoir remplir sa mission d'assistance en toute impartialité. Ainsi, l'année 1863 marqua non seulement la naissance du CICR, mais aussi celle de ce que l'on appelle aujourd'hui le Mouvement, qui est composé des Sociétés nationales, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et du CICR²¹.

Le Mouvement tire sa force de son ancrage local et de la motivation de ses 97 millions de volontaires, membres et employés répartis dans 187 pays²². La diversité de ses effectifs lui permet non seulement d'être proche des victimes mais aussi de procéder à une estimation efficace de leurs besoins. Aujourd'hui, d'importants acteurs humanitaires à l'échelon international, tels que certaines institutions des Nations Unies ou des ONG internationales, prennent progressivement conscience de la nécessité de nouer des partenariats avec des structures locales et de les aider à renforcer leurs capacités pour répondre aux crises. Cette capacité de coopération sur le plan local a toujours existé au sein du Mouvement, ce qui est un atout de taille dans le monde multipolaire d'aujourd'hui. Il est bien des situations où le CICR ne pourrait tout simplement pas faire son travail sans la mobilisation des volontaires et du personnel des Sociétés nationales. En outre, le Mouvement dispose des ressources et compétences requises pour fournir une aide multidimensionnelle à la mesure de la complexité des crises contemporaines, souvent de longue durée.

Soumis à des pressions de la part des gouvernements, parfois invité à prendre part à des interventions humanitaires internationales intégrant plusieurs

18 Caroline Moorehead, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the History of the Red Cross*, Carroll & Graf, New York, 1999 p. 58.

19 Voir l'article d'opinion de John Bellinger dans le présent numéro.

20 « Le pouvoir de l'humanité » a été choisi en mai 1999 comme slogan de l'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à travers le monde. Voir : <http://w3.ifrc.org/what/values/power.asp>.

21 La première Société nationale a vu le jour en 1863 au Wurtemberg. Voir à ce sujet l'article de Stefanie Haumer dans le présent numéro. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a quant à elle été créée en 1919 (à l'époque, sous le nom de « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge »).

22 Voir le site de la Fédération internationale : www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/mouvement/. Le Mouvement a également son propre site web : www.redcross.int.

acteurs, le Mouvement doit préserver sa cohésion en restant centré sur ses principes fondamentaux. Il est essentiel de continuer à encourager l'esprit de coopération au sein du Mouvement si le CICR veut pouvoir répondre aux défis humanitaires particulièrement complexes auxquels il fait face aujourd'hui.

Tirer les leçons du passé

Son 150^e anniversaire est pour le CICR l'occasion de faire le point sur le chemin parcouru. L'histoire de la Croix-Rouge est si riche que certaines des réponses les plus novatrices aux défis d'aujourd'hui pourraient bien résider dans les leçons du passé. Il est sain de procéder régulièrement à un examen critique de son propre parcours et de ses pratiques. Ce qui fait la force d'une organisation peut aussi devenir sa faiblesse : si un mandat clairement défini permet une action bien ciblée, une interprétation étreinée de ce mandat peut conduire une organisation à perdre de vue la finalité de son engagement humanitaire. C'est déjà arrivé par le passé. Comme l'a reconnu le président du CICR, Peter Maurer, l'institution « a perdu ses points de repère normatifs » en ne faisant pas tout son possible pour protéger les Juifs et d'autres victimes civiles de la persécution nazie pendant la Seconde Guerre mondiale²³.

Les défis contemporains

Aujourd'hui, le CICR évolue dans un monde bien différent de celui qui l'a vu naître il y a 150 ans. Le XXI^e siècle, comme les années 1860, est une période de transformation : avancées dans les domaines scientifique, technologique et social, émergence de nouvelles puissances régionales, changement de nature des situations de violence et de conflit²⁴. Si certains problèmes humanitaires sont récurrents, l'évolution constante des conflits oblige le CICR à répondre à des défis d'un genre nouveau. L'attention grandissante dont il est l'objet de la part de l'opinion publique, les exigences des donateurs, sa propre expansion et celle du secteur humanitaire en général le poussent à la professionnalisation. Mais celle-ci doit tenir compte de la spécificité de la mission humanitaire car, en définitive, ce n'est pas la capacité du CICR à intégrer les méthodes du monde de l'entreprise qui servira de critère d'évaluation, mais l'efficacité et l'innovation dont il aura fait preuve dans l'accomplissement de son mandat.

Des crises humanitaires de plus en plus fréquentes et complexes

Alors que de nouveaux défis apparaissent sans cesse, la seule constante identifiée à ce jour, s'agissant des crises humanitaires, est leur caractère *imprévisible*. Se tenir

23 Voir, dans le présent numéro, le discours prononcé par le président du CICR, Peter Maurer, au Service international de recherches, à Bad Arolsen, le 19 novembre 2012 et l'article de Sébastien Farré, « Le CICR et les détenus des camps de concentration nationaux-socialistes (1942-1945) ».

24 Pour en savoir plus sur les défis humanitaires contemporains tels qu'ils sont perçus par le CICR, voir Claudia McGoldrick, « L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/3, pp. 87-119.

prêts à intervenir en urgence, s'adapter en permanence aux nouvelles problématiques humanitaires, tirer les leçons de ses erreurs, remettre inlassablement en question ses convictions et ses pratiques a toujours été une nécessité dans l'histoire du secteur humanitaire. Dès 1862, Henry Dunant écrivait :

[...] dans ce siècle où l'imprévu joue un si grand rôle, des guerres ne peuvent-elles pas surgir, d'un côté ou d'un autre, de la manière la plus soudaine ou la plus inattendue ? N'y a-t-il pas, dans ces considérations seules, des raisons plus que suffisantes pour ne pas se laisser prendre au dépourvu²⁵ ?

Parmi les nouveaux défis auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires, la multiplication des crises, leur durée et la complexité croissante des besoins des populations touchées sont peut-être les plus difficiles qu'ils aient à relever : les changements climatiques risquent de générer davantage de catastrophes de grande ampleur, y compris dans des zones urbaines bien plus peuplées que par le passé ; l'aggravation des inégalités et l'oppression d'Etat vont continuer d'alimenter l'injustice et la violence. Dans les pays touchés à la fois par des conflits armés et des catastrophes naturelles, la conjonction de problèmes économiques, politiques et environnementaux peut conduire à des situations dramatiques.

Accès aux victimes et acceptation

Alors que les besoins ne cessent d'augmenter, l'accès aux victimes dans les zones touchées par un conflit ou une autre situation de violence continue à représenter un véritable défi. D'un côté, les tentatives de subordination de l'aide humanitaire internationale à des visées militaires et politiques persistent et les États semblent de plus en plus déterminés à contrôler la fourniture d'assistance humanitaire. De l'autre, les acteurs humanitaires doivent instaurer un dialogue avec les groupes armés non étatiques. Or, dans les conflits récents, ces groupes apparaissent de plus en plus fragmentés, ce qui complique encore la tâche.

Dans les pays anciennement colonisés et dans un climat actuel de radicalisation religieuse, l'universalité des principes humanitaires fondamentaux est remise en question, non seulement par les gouvernements et les groupes armés mais aussi par les populations. Le rejet de ces valeurs tient au fait qu'elles sont perçues comme des notions importées. Pour être accepté, le CICR doit être reconnu par tous comme un partenaire digne de confiance. Comme l'écrit Claudia McGoldrick :

L'imposition de principes « universels » et de solutions techniques conçues par des intellectuels occidentaux se heurtera à une résistance toujours plus vive. Il faut à la fois améliorer le dialogue avec les autorités locales et les communautés affectées et encourager la recherche de solutions non pas standardisées mais basées sur des principes²⁶.

25 Henry Dunant, *Un souvenir de Solferino*, Genève, 1862.

26 C. McGoldrick, *supra* note 24, p. 117.

Le plus frustrant pour les acteurs humanitaires, alors que les besoins ne cessent d'augmenter et qu'il leur est souvent difficile d'avoir accès aux populations à aider, est qu'aujourd'hui, contrairement au XIX^e siècle, les moyens médicaux et technologiques d'améliorer le sort de ces populations existent, mais c'est la volonté politique qui fait défaut. En l'absence d'une gouvernance à l'échelon mondial et en attendant que les nouvelles puissances régionales comblient cette absence, la tendance actuelle consiste à endiguer les conflits plutôt qu'à chercher à les résoudre ou les prévenir. Il en résulte une pression accrue sur le secteur humanitaire, dont l'action, faute de solutions politiques crédibles, suscite une attention disproportionnée.

Les défis posés au droit international humanitaire

S'il est indéniable que les outils de protection juridique et les mécanismes d'application sur lesquels peut s'appuyer le DIH n'ont cessé de s'améliorer au fil des années, cette branche du droit est encore trop souvent l'objet de violations flagrantes. Ainsi, le CICR a récemment alerté l'opinion mondiale sur le fait que le personnel, les structures et les véhicules sanitaires sont de moins en moins respectés et sur les conséquences dramatiques qui en résultent pour la santé des populations touchées²⁷. Il est triste de constater que, plus de 150 ans après Solférino, la protection et les soins essentiels à fournir aux blessés et aux malades sont une nouvelle fois au cœur des préoccupations humanitaires et juridiques. Le prochain numéro de la *Revue* sera d'ailleurs consacré à cette question.

Aux yeux du CICR, les domaines du droit qu'il faut aujourd'hui développer en priorité sont la protection des personnes privées de liberté dans le cadre des conflits armés non internationaux et le renforcement des mécanismes de contrôle du respect du DIH²⁸.

Le rôle discret mais essentiel que joue le CICR dans la sensibilisation au respect du DIH en demandant son intégration dans les législations nationales, la formation des militaires et les programmes d'éducation civique est plus que jamais nécessaire²⁹. Il s'agit notamment pour l'institution de se livrer à une réflexion et un travail encore plus approfondis sur les moyens d'influencer efficacement le comportement des belligérants. Les nouvelles technologies ne permettent pas seulement d'accroître les capacités militaires ; elles peuvent aussi contribuer à améliorer la qualité des activités de prévention reposant sur le DIH. Certains outils pédagogiques, en particulier les formations en ligne et les simulations vidéo d'entraînement, peuvent être d'une grande utilité à cet égard³⁰.

27 Pour un complément d'information, voir sur le site internet du CICR : www.icrc.org/fre/what-we-do/safeguarding-health-care/index.jsp?cpn=hcid.

28 Pour en savoir plus et accéder à des documents de référence, voir sur le site internet du CICR : <http://www.icrc.org/eng/www.icrc.org/eng/what-we-do/other-activities/development-ihl/strengthening-protection-victims-armed-conflict.htm>.

29 Voir « La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, Sélection française 2009, pp. 299-316.

30 Ben Clarke, Christian Rouffaer et François Sénéchaud, « Beyond the Call of Duty: why shouldn't videogame players face the same dilemmas as real soldiers? », dans *International Review of the Red Cross*, vol. 94, no 886, 2012, p. 714.

La plupart des conflits actuels étant non internationaux, il demeurera primordial de dialoguer avec les groupes armés non étatiques. Le CICR, qui pratique depuis longtemps la négociation avec toutes les parties dans les situations de conflit armé, a acquis une expérience considérable des relations avec ces acteurs. Il devra impérativement mettre à profit son expertise dans ce domaine pour continuer d'obtenir accès aux victimes de la violence armée.

Un numéro spécial de la *Revue*

Le présent numéro est aussi l'occasion de rappeler les débuts de la *Revue* – ou plutôt du *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, comme on l'appelait à l'époque, dont la première édition fut publiée par le CICR en 1869³¹. Durant des décennies, la *Revue* s'est fait l'écho des principales préoccupations du CICR et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, fournissant des informations détaillées sur leurs activités. Les archives de la *Revue* offrent un témoignage unique de l'essor du Mouvement et du secteur humanitaire en général. L'intégralité de la collection a été numérisée ; elle est désormais accessible en ligne et distribuée par Cambridge University Press³².

Pour ce numéro spécial, nous avons d'abord invité Peter Maurer, le nouveau président du CICR, à partager sa vision de l'avenir de l'organisation. Puis nous avons demandé à dix témoins privilégiés du travail actuel du CICR, aux origines et aux parcours divers, de nous dire ce que représente pour eux ce 150^e anniversaire. Chacun livre ici son analyse, franche et constructive, de l'action du CICR et des défis auxquels fait face aujourd'hui l'action humanitaire.

La *Revue* revient ensuite sur quelques-uns des épisodes décisifs de l'histoire de l'organisation avec le concours de plusieurs historiens, avant de laisser la parole à des praticiens du CICR qui présenteront certains défis juridiques et opérationnels contemporains, notamment dans les domaines de la détention, de la recherche des personnes disparues et de la gestion des conséquences de la violence, par exemple en Irlande du Nord.

Enfin, le CICR, qui a une présence permanente en Israël et dans les territoires occupés depuis 1967, a décidé d'ouvrir un débat public face à l'absence de dialogue sur trois mesures capitales de la politique d'occupation israélienne : l'annexion de Jérusalem-Est, les colonies et le tracé de la barrière de séparation en Cisjordanie. Le présent numéro de la *Revue* en marque le coup d'envoi, avec la publication d'un article de Peter Maurer sur le sujet et de la réponse de l'ambassadeur Alan Baker, ancien conseiller juridique du ministre des Affaires étrangères israélien.

31 La décision de publier le Bulletin a été prise lors de la Conférence de Berlin du 27 avril 1869, qui réunissait le Comité international, des représentants des États et des délégués des Sociétés nationales existantes. Voir *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés*, no 1, Le Comité international, imprimerie Soullier & Wirth, Genève, octobre 1869, p. 4.

32 Voir <http://journals.cambridge.org/action/displaySpecialPage?pageId=2156>.

Au-delà du présent numéro, la *Revue* a initié une série d'événements et de rencontres, notamment des séminaires et conférences via Internet, afin de contribuer à la réflexion sur l'évolution des défis humanitaires³³.



Plus qu'un rappel de l'histoire de l'organisation, ce 150^e anniversaire est l'occasion de réfléchir aux défis humanitaires qui se posent aujourd'hui et auxquels le monde doit encore apporter des réponses. Les organisations humanitaires poursuivent inlassablement leur combat pour atteindre les victimes et pour le respect du droit de la guerre. Dans les conflits ou autres situations de violence du XXI^e siècle comme sur les champs de bataille du XIX^e, une question fondamentale subsiste : comment protéger les personnes tombées aux mains de leurs ennemis ?

Le coût humain des conflits et de la violence n'est pas plus acceptable aujourd'hui qu'il ne l'était hier. Le CICR poursuivra sans relâche ses efforts pour plus d'humanité. De nombreuses personnes vulnérables demeurent hors de portée, faute d'accès ou de conditions de sécurité suffisantes. Au-delà de l'action humanitaire, seule une véritable volonté politique de respecter le DIH permettra de changer la donne.

Quelle est la signification de cet anniversaire ? « Pour moi, le CICR est né le jour où mon histoire avec lui a commencé », écrit Sami El Haj dans le présent numéro, évoquant le jour où un délégué du CICR lui a rendu visite dans sa cellule de Guantanamo. Pour des millions d'autres personnes au cours des 150 dernières années, le CICR est « né » le jour où il est venu leur rendre visite en détention, les a aidées à retrouver des êtres chers ou leur a apporté ce dont elles avaient désespérément besoin : des nouvelles de leurs proches, des vivres, un abri, de l'eau, des soins de santé. Aujourd'hui, la mission principale du CICR demeure la même qu'il y a 150 ans : promouvoir le respect du droit, sauver des vies et rendre leur dignité à celles et ceux qui en ont été privés.

Vincent Bernard
Rédacteur en chef

33 Pour rester au fait de ces événements, consulter les pages web de la *Revue* sur [icrc.org](http://www.icrc.org) ou s'abonner à sa *Newsletter* : <http://www.icrc.org/eng/resources/international-review/international-review-newsletter.htm>.

Entretien avec Peter Maurer*

Président du Comité international de la Croix-Rouge



Peter Maurer a fait des études d'histoire et de droit international à Berne, où il a obtenu un doctorat. En 1987, il est entré au service de la diplomatie suisse et a occupé divers postes à Berne, Pretoria et New York. En 2000, il a été nommé ambassadeur et chef de la division chargée de la sécurité humaine au sein de la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères à Berne et, en 2004, il est devenu ambassadeur et représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à New York. En janvier 2010, M. Maurer a été nommé secrétaire d'État aux Affaires étrangères à Berne. Il a succédé à Jakob Kellenberger à la présidence du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) le 1^{er} juillet 2012.

* Cette interview a été réalisée le 10 octobre 2012 au siège du CICR, à Genève, par Vincent Bernard, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, et Elvina Pothelet, assistante de rédaction. La version anglaise de cette interview est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, hiver 2012.

Dans cet entretien, M. Maurer livre ses réflexions sur l'histoire du CICR et donne son point de vue sur l'évolution de l'institution ainsi que sur les défis qui attendent le secteur humanitaire et le CICR en particulier.



Quel regard portez-vous sur ce 150^e anniversaire ?

Ce 150^e anniversaire est une date importante dans l'histoire du CICR et l'occasion de mener une réflexion sur l'orientation future de l'institution. Si les fondateurs du CICR ont eu la vision d'une organisation internationale de bienfaisance active sur plusieurs continents, ils n'avaient certainement pas conscience à l'époque du vaste mouvement de solidarité qui, dans les décennies suivantes, allait naître pour se porter au secours des blessés et des malades sur les champs de bataille, des prisonniers de guerre détenus loin de leur pays d'origine et des millions de civils touchés par les conflits armés. Cette vision humanitaire et ce mouvement durent depuis 150 ans et, malgré de nombreux défis, ils ont apporté une contribution unique pour atténuer les effets des conflits armés et autres situations de violence sur les populations vulnérables.

Historien de formation, je me rends bien compte que le 150^e anniversaire de notre institution n'a pas de signification objective majeure ; en général, ce ne sont pas les anniversaires qui sont à l'origine des événements importants de l'Histoire. Mais c'est un nombre symbolique qui a le pouvoir d'évoquer des générations d'expérience à mettre à profit. Le recul de l'Histoire nous permet de porter un regard critique sur l'avenir. Cet anniversaire est pour nous l'occasion de mieux comprendre notre identité et nos origines, et d'analyser par le menu ce que nous avons accompli par le passé en vue de tracer le chemin à suivre à l'avenir et d'être mieux préparés à affronter les défis qui nous attendent. Nous devons chercher à déterminer quels seront les domaines particulièrement pertinents dans les années à venir, pour rendre encore plus adaptée et efficace l'action du CICR dans les crises humanitaires et sa capacité à atteindre les populations en détresse. Plus qu'une occasion de s'autocongratuler, ce 150^e anniversaire devrait être un moment propice à la réflexion sur l'avenir et à la remotivation. Après tout, ce qui nous motive dans notre travail n'a pas changé depuis les dernières pages d'*Un souvenir de Solférino*, le livre révolutionnaire d'Henry Dunant. Ce qui change, cependant, c'est la manière dont l'institution adapte sa réponse aux différents types de conflits et aux différents contextes. J'estime donc que ce 150^e anniversaire est un symbole puissant qui devrait nous inciter à réfléchir, à nous adapter et, ce faisant, à faire le plein d'idées nouvelles et d'énergies pour l'avenir.

Comment décririez-vous l'évolution de l'identité du CICR ?

Pendant mes premiers mois dans l'institution, j'ai été frappé par la forte identité qui se dégage de notre *modus operandi* : la volonté d'être aux côtés des victimes, d'agir en fonction des besoins et non pas des préoccupations politiques, d'adapter la réponse

humanitaire au contexte et de combiner les activités d'assistance, de protection et de prévention. Dans les situations de conflit armé, la violence armée et les déplacements que subissent les populations sont la conséquence directe de décisions prises par les parties. Dans un tel contexte, les activités d'assistance, de protection et de prévention sont incontestablement liées. On ne peut pas porter protection ou assistance aux groupes vulnérables sans se préoccuper du rôle et des politiques des belligérants à l'égard de ces populations. Pourtant, comme nous l'avons vu ces dernières années, les parties à un conflit armé acceptent plus facilement la fourniture de secours que la surveillance de leurs politiques envers les civils. Les programmes d'assistance demandent souvent des capacités logistiques et opérationnelles considérables, mais ce sont les stratégies de protection qui permettent d'assurer un accès rapide et sans encombre aux populations en détresse. Combiner efficacement ces différents aspects demeurera un défi majeur, mais aussi une opportunité pour notre institution.

Je pense aussi que ce que nous définissons comme central dans l'action du CICR mérite d'être examiné avec attention. Ces dernières années, nous avons vu le CICR renforcer ses opérations dans les situations de violence autres que les conflits armés au sens strict – autrement dit, à des situations se situant en deçà du seuil d'application du droit international humanitaire, mais qui se caractérisent par d'autres formes de violence et sont régies par le droit national et les droits de l'homme. Nous travaillons de plus en plus dans des contextes fragiles qui ne sont pas des conflits armés et je partage le raisonnement qui nous a amenés à le faire. En même temps, l'impression que les conflits armés sont moins nombreux aujourd'hui me semble trompeuse ; le passé récent nous a montré que c'était tout le contraire. En fait, s'il y a certainement moins de conflits armés traditionnels entre États, l'analyse des situations dans lesquelles nous travaillons aujourd'hui montre que l'on se dirige vers un avenir dans lequel il y aura une persistance, voire une recrudescence des conflits classiques entre belligérants armés (c'est-à-dire entre acteurs étatiques et non étatiques), avec des configurations que l'on croyait dépassées il y a quelques années.

Il est donc important, à mon avis, de se concentrer sur l'origine et le cœur de notre mandat, à savoir les conflits armés et autres situations de violence, ainsi que la protection des populations civiles. Nos domaines d'activité essentiels sont, tout naturellement, la santé, l'eau et l'assainissement, ainsi que l'alimentation et la nutrition dans les sociétés fragiles. Au-delà de ces activités fondamentales, nous ne sommes que trop conscients que le monde se complexifie, que les problèmes sont interconnectés, qu'il n'y a pas de frontière absolue entre une thématique et l'autre et que nous devons faire preuve de souplesse – comme par le passé – pour pouvoir orienter notre action sur les besoins humanitaires les plus pressants. Ma première impression, après quelques mois à la tête du CICR, est que nous sommes très clairement sur la bonne voie et que nos activités sont en phase avec le cœur de notre mandat.

Comment voyez-vous les relations du CICR avec la communauté humanitaire ?

La communauté humanitaire, à l'instar des acteurs qui la composent, a profondément changé depuis quelques décennies. Les organisations humanitaires, ou du moins celles qui prétendent avoir un mandat ou une vocation humanitaire, sont beaucoup plus nombreuses. Je crois qu'il faudra nous employer à définir plus clairement nos relations avec elles, soit par une coopération plus étroite (dans la mesure du possible), soit par une affirmation plus nette de ce qui nous distingue d'elles, selon le contexte. Ces dernières années, le CICR a lui-même reconnu – dans sa Stratégie 2011–2014¹ – la nécessité de définir ses partenariats avec les autres acteurs de la communauté humanitaire. Personnellement, je crois que pour réussir à atteindre ses objectifs et à s'acquitter de son mandat, le CICR devra de plus en plus interagir avec d'autres acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Identifier les bons partenaires et coopérer avec eux me semble être la voie à suivre pour être plus efficaces dans la poursuite de notre objectif, à savoir l'accès aux victimes.



S'agissant des activités d'assistance et de protection, je pense qu'en règle générale nous devons intensifier nos efforts dans les domaines où le CICR apporte clairement une plus-value aux populations vulnérables, en particulier lorsqu'il est question d'obtenir un accès immédiat aux populations les plus touchées. Vu le nombre croissant d'organisations, il est essentiel de coordonner les secours pour que les victimes reçoivent l'aide dont elles ont le plus besoin, au moment où elles en ont besoin. Ce qui est nouveau, c'est la nécessité d'échanger et de communiquer avec ces autres acteurs, de comprendre ce qu'ils font et de réfléchir aux domaines dans lesquels une coopération est possible ou nécessaire et à ceux qui doivent rester spécifiques à chacun. Il faut aussi réfléchir aux meilleurs moyens de coopérer pour mobiliser les

1 Note de la rédaction : voir *La Stratégie du CICR 2011–2014 – Répondre toujours mieux aux besoins des victimes*, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p4050.htm> (dernière consultation en novembre 2012).

ressources nécessaires, dans l'intérêt des victimes, et de répondre aux préoccupations des donateurs en termes de coordination des secours.

L'étendue de la coopération peut varier selon le contexte et le domaine d'activité. J'en ai eu clairement la confirmation pendant ma visite en Syrie. Je ne vous donnerai que deux exemples : tout d'abord, en visitant un entrepôt de secours alimentaires, je me suis aperçu que les stocks destinés à être distribués à la population syrienne étaient composés et organisés différemment selon l'organisation qui les avait fournis (le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme alimentaire mondial, le CICR ou le Croissant-Rouge du Qatar). Ne serait-il pas utile de renforcer la coopération de manière à se mettre d'accord sur les besoins et sur la meilleure manière de distribuer cette aide ? Le même jour, je me suis entretenu avec les autorités syriennes sur la question des visites de prison. Une des questions qui les préoccupaient était de savoir à qui étaient destinés les rapports du CICR. Il est crucial de garantir la confidentialité de ces rapports et des recommandations faites aux autorités pour obtenir, en contrepartie, que les modalités de travail du CICR soient respectées, à savoir la possibilité de s'entretenir sans témoin avec les détenus, l'accès à la liste complète des prisonniers, la possibilité de répéter les visites dans un même lieu de détention, etc. À la différence de l'aide alimentaire par exemple, il est essentiel dans ce cas de travailler en bilatéral avec les autorités. Pour moi, ce sont là deux exemples qui illustrent bien la nécessité et les limites de la coopération entre le CICR et d'autres organisations.

À mon sens, cette coopération ne se fera pas seulement sur le terrain, au niveau pratique. Pour bien travailler ensemble, il faut savoir sur quoi on collabore et jusqu'où. À cet égard, j'ai un rôle à jouer au niveau stratégique : il s'agit en effet de mener des discussions de fond avec nos principaux partenaires, de nous concerter régulièrement avec les grandes organisations non gouvernementales (ONG) telles que Médecins Sans Frontières (MSF), OXFAM ou Save the Children et de travailler avec les responsables des principales agences onusiennes actives dans l'humanitaire tels que le Haut Commissaire pour les réfugiés, le Haut Commissaire aux droits de l'homme, les directeurs généraux de l'Organisation mondiale de la Santé et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et, bien sûr, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

En quoi le CICR est-il unique aujourd'hui ?

La spécificité du CICR tient au cœur de son mandat. L'une des questions qui m'ont beaucoup préoccupé pendant mes premières missions sur le terrain a été de savoir si l'action du CICR sur le terrain pouvait être clairement identifiée et reliée aux principales activités et à l'identité de l'institution. Ce que nous faisons est-il suffisamment en phase avec notre mandat ? Il y a des domaines d'activité qui me semblent d'une importance stratégique. Par exemple, je ne peux pas m'imaginer un CICR qui, à l'avenir, n'aurait pas une vision très claire et des connaissances très approfondies dans le domaine de l'assistance médicale et de la fourniture de services de santé en temps de crise. De même, je ne peux pas concevoir un CICR qui ne serait pas extrêmement

compétent sur toutes les questions liées à la protection des détenus : les hôpitaux et les prisons sont des lieux où le CICR se doit d'être présent. Ensuite, on peut tout à fait discuter de ce qui est au cœur de notre activité et de ce qui va au-delà. Dans un monde où l'on use et abuse de l'adjectif « humanitaire », je me dois de préciser que ce que nous faisons se rapporte à un mandat clair et à une identité bien précise de l'institution.

Tout ce que nous faisons doit être lié aux conflits armés et autres situations de violence : il ne doit y avoir aucun doute dans les esprits à ce sujet, pas plus que sur le fait que nous nous occuperons toujours des blessés et des malades sur les champs de bataille, suivrons la situation des détenus et nous efforcerons de soutenir les systèmes de santé et de répondre à d'autres besoins humanitaires fondamentaux afin de sauver des vies en temps de crise. Venir en aide aux populations en détresse en leur apportant des secours essentiels demeurera au cœur de notre action. Pour moi, c'est véritablement ce qui fait notre identité.

Lors de ma récente visite au centre orthopédique du CICR à Kaboul, il m'est apparu avec évidence que ce que nous faisons est non seulement utile, mais aussi fondamental par rapport à la mission du CICR, qui est d'apporter assistance et protection à tous ceux qui en ont besoin. Si les blessés de guerre y sont traités, ce ne sont pas les seuls. Et je pense qu'il est primordial d'avoir un centre orthopédique qui ne se contente pas de traiter les victimes de la guerre, mais réponde aux besoins orthopédiques de la population en général. Cela dit, il importe aussi que les activités du CICR découlent de son mandat premier. Je ne vois pas l'avantage que nous aurions à laisser s'élargir démesurément notre surface opérationnelle. Cela ferait de nous un acteur de développement traditionnel. Nous perdriions au change, et la communauté humanitaire avec nous, si nous n'avions pas toujours le souci de remplir d'abord et surtout notre mission. Il s'agit d'éviter de se diriger vers des activités que d'autres seraient mieux à même de mener.

Quels sont les défis auxquels le CICR fait face aujourd'hui ?

Je constate d'abord que notre principal défi est d'affirmer et de définir, à travers notre action et notre coopération avec les autres acteurs, ce qu'est une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale. Malheureusement, de nos jours, de nombreuses parties instrumentalisent les crises humanitaires pour atteindre des objectifs politiques qui n'ont absolument rien à voir avec la cause humanitaire. Cela devrait nous inciter à expliquer clairement à nos partenaires, aux bénéficiaires de l'aide, à la communauté internationale et aux donateurs ce que nous entendons par une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale. Nous devons diffuser et expliquer les principes de base en des termes plus nets.



© Thierry Gassmann, CICR

Par exemple, je suis très préoccupé par le domaine médical. Quand on voit à quel point les hôpitaux sont instrumentalisés et militarisés pendant les conflits et les dangers toujours plus grands auxquels sont exposés les médecins et le personnel médical, je pense qu'il est nécessaire d'affirmer et de réaffirmer que les ambulances, les structures de santé et le personnel médical ne doivent pas être attaqués ni entravés dans leur travail. Les conflits récemment couverts par les médias ont montré que même en Europe, où l'on pourrait s'attendre à trouver un consensus en faveur de la cause humanitaire, certains politiques pensent qu'il existe de « bonnes » et de « mauvaises » victimes, autrement dit des victimes qu'il faut soigner et d'autres qui ne méritent pas la même attention. Aussi le défi consiste-t-il, à mon avis, à expliquer ce que signifie véritablement une « action neutre, indépendante et impartiale » et à quel point il est important d'adopter une approche fondée sur des principes pour venir en aide à tous ceux qui en ont besoin.

Un autre défi important vient de la souveraineté des États. Dans de nombreux pays, le gouvernement souhaite affirmer son rôle dirigeant, ce qui est selon moi très positif : les États ont besoin d'une gouvernance et d'une souveraineté renforcées pour pouvoir gérer eux-mêmes leurs problèmes. Malheureusement, ce souhait peut parfois se transformer en une volonté d'exercer un contrôle accru sur des organisations indépendantes, pour des raisons politiques ou pour exclure toute évaluation ou aide indépendante. Dans ces contextes-là aussi, il est vital que les acteurs étatiques et non étatiques comprennent que l'indépendance de l'action humanitaire constitue le fondement d'une approche neutre et impartiale. Si les gouvernements peuvent très bien envisager d'intégrer des actions ciblées de secours et de développement dans des programmes politiques ou des plans de consolidation de la paix, comme en Somalie, il est vital aussi qu'ils respectent l'intégrité d'une action humanitaire indépendante qui vise à sauver des vies en prêtant assistance à tous ceux qui en ont besoin, quelle

que soit leur appartenance politique. Dans les situations où le gouvernement ou les coalitions internationales ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle effectif, le CICR doit pouvoir atteindre les groupes vulnérables et les secourir efficacement.

Il y aurait bien d'autres sujets à aborder. Je continue à penser que le binôme accès/sécurité demeure un défi majeur, bien qu'il soit malaisé, je le reconnais, de mesurer objectivement l'accès. Force est de constater que les organisations humanitaires sont aujourd'hui plus nombreuses à intervenir et que le volume de l'aide apportée a augmenté ; mais il y a des domaines stratégiques qui souffrent et c'est ce qui me préoccupe le plus. Des coups sont portés au cœur de ce qui est l'une des spécificités et des forces du CICR : sa présence au cœur des conflits et sa proximité avec les victimes et les porteurs d'armes. Lorsque cette proximité est remise en cause ou compromise, cela nous touche plus que d'autres organisations. Certains acteurs font un travail extraordinaire mais n'aspirent pas à être proches du terrain, des victimes et des porteurs d'armes. Ils ne s'exposent pas dans des endroits inaccessibles et ont moins de risques d'être attaqués. Une organisation qui dirige ses activités depuis son siège et délègue des responsabilités à des ONG locales sera moins directement touchée par des attaques et par la réduction de l'espace humanitaire. Pour nous, il en va tout autrement. Le CICR dialogue avec toutes les parties au conflit et travaille aux côtés de ceux qui ont besoin de protection : c'est l'une de ses grandes forces et l'un de ses traits distinctifs. Nous ne devons pas nous laisser entraîner dans une logique de peur, car ce serait laisser ceux qui nous attaquent nous dicter notre conduite. Au CICR, ce que j'ai toujours admiré de l'extérieur, et que je continue à admirer depuis que j'ai rejoint l'institution, c'est cette capacité de négocier et d'impliquer les parties pour les persuader de changer de comportement. Je pense que nous devons continuer à faire des efforts dans ce sens.

Je dois dire que je suis très satisfait, par exemple, de ce que nous avons réussi à faire dans le nord du Mali. Il y a quelques mois, les gouvernements auraient dit : « C'est impossible de travailler dans de telles conditions, c'est trop dangereux, vous ne pouvez pas intervenir dans ces zones vu la difficulté à établir un dialogue avec tous les belligérants ». Pourtant, nous avons cherché à établir des contacts, nous nous sommes employés à négocier des arrangements en matière de sécurité. Pour moi, c'est un très bon exemple de la manière dont on peut faire face au défi que représente l'accès aux populations.

***Nous avons parlé des défis extérieurs.
Quels sont les défis que le CICR doit relever à l'intérieur ?***

Au cours des 150 dernières années, le CICR est devenu une grande organisation internationale, qui emploie aujourd'hui plus de 13 000 collaborateurs dans plus de 80 pays. Par rapport à d'autres institutions internationales, il a un mandat polyvalent qui couvre plusieurs domaines, de la santé à la nutrition, en passant par la recherche de personnes portées disparues et les visites des lieux de détention. Des activités aussi diversifiées et étendues demandent une structure de gestion à la fois ample et souple pour pouvoir opérer dans des contextes qui sont parmi les plus difficiles au monde. Par rapport à ce qu'il était il y a seulement quelques années, le CICR a gagné

en perspicacité et en agilité dans ses processus de gestion, en particulier grâce aux technologies dites « intelligentes ». Et il va certainement devoir encore progresser dans cette direction.

Si je ne suis pas de ceux qui attendent des nouvelles technologies qu'elles apportent des solutions aux problèmes de gestion, je pense néanmoins que ces technologies peuvent soutenir les bonnes solutions de gestion. Je suis convaincu, par exemple, qu'une organisation qui dépense plus de 170 millions de francs suisses² par an en secours humanitaires sur quatre continents doit se professionnaliser encore davantage pour gérer ce flux de biens aussi efficacement que possible. Cela passe par une solide gestion de la chaîne d'approvisionnement et des circuits qui devraient nous permettre à terme – à condition de faire un saut qualitatif dans la numérisation – d'atteindre plus rapidement les populations qui ont besoin d'aide et de leur apporter des secours à la fois mieux ciblés et mieux adaptés.

Il nous faut aussi mener une réflexion approfondie sur la manière de concilier au mieux à l'avenir le volontariat, qui est profondément ancré dans les usages de la communauté humanitaire internationale et la professionnalisation du travail humanitaire. La communauté humanitaire peut encore et partout compter sur des volontaires, surtout en cas d'urgence, et c'est l'une de ses forces. Lors de mes voyages, je suis impressionné par le nombre de volontaires qui travaillent pour soutenir l'action humanitaire. En même temps, les conflits se font plus complexes, le réseau des organisations se densifie et les attentes envers les acteurs humanitaires ne cessent de croître. Nous avons des défis et des problématiques difficiles à gérer et devons agir dans des cadres juridiques extrêmement compliqués. Pour s'en sortir, il faut que le personnel humanitaire à tous les niveaux reçoive une formation plus spécialisée, ciblée et efficace.

Enfin, si nous voulons améliorer encore l'action humanitaire à l'avenir – dans cinq ans, dix ans – en renforçant et professionnalisant sa gestion et sa conduite, il nous faudra passer par la numérisation de nos processus de travail, par des plateformes électroniques, par une facilitation des échanges d'informations, par des technologies modernes. En connectant les collaborateurs d'une organisation à un réseau, on pourra à terme mettre en relation le savoir-faire opérationnel de cette organisation avec ses compétences juridiques dans les domaines de l'assistance et de la protection. Tant que nous travaillerons dans des silos hiérarchiques, nous nous heurterons à des limites institutionnelles. Mais si nous mettons à profit les prochaines années pour mieux communiquer et nouer des liens en interne et avec nos principaux partenaires, je pense que notre institution en sortira renforcée.

2 Note de la rédaction : voir le rapport d'activité 2011 du CICR, *ICRC Annual Report 2011*, section « Delivery of Assistance Items in 2011 », pp. 482-483, disponible en anglais sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2011.htm> (dernière consultation en novembre 2012).

Comment voyez-vous le rôle du CICR au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ?

À mes débuts au CICR, et même avant, lorsque je le regardais de l'extérieur, j'ai toujours pensé que l'appartenance à un mouvement était une grande force et un vrai privilège pour l'institution. C'est un aspect auquel je réfléchis beaucoup. Je ne pense pas qu'être unique au monde soit un grand avantage en soi. Si nous faisons bon usage du fait que nous ne sommes pas seuls, que nous formons une famille très soudée et que les autres membres de cette famille nous soutiennent, nous avons énormément à gagner. Et je crois que nous devons investir dans les relations au sein du Mouvement.

Il y a deux choses dont nous sommes tous conscients. Il est des situations aujourd'hui dans lesquelles les Sociétés nationales sont très bien placées pour jouer un rôle directeur et où le CICR souhaite établir des partenariats. Dans la plupart des contextes et des opérations de grande envergure, nous travaillons avec les Sociétés locales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la consolidation de ces relations ne peut que nous être mutuellement bénéfique. De plus en plus de Sociétés nationales ont donné une dimension internationale à leurs activités et nous avons tout intérêt à faire en sorte que tous ceux qui se retrouvent au sein d'une même famille et qui travaillent selon les mêmes principes soient aussi plus unis dans leur action. Dans cette optique, il n'est pas toujours nécessaire d'avoir un dispositif complexe ou des mécanismes de coordination compliqués pour prendre des décisions, mais il faut se parler, voir si nous allons dans la même direction et si nous tenons le même discours, et nous avons besoin d'arrangements qui soient adaptés aux différents contextes. Nous devons mettre à profit la force de notre Mouvement en fonction de chaque contexte spécifique.



© Thierry Gassmann, CICR

Les travaux de la dernière Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge montrent quels sont les domaines clés et les résolutions du Mouvement qui revêtent un intérêt particulier pour le CICR. Il est tout à fait dans notre intérêt d'utiliser les structures existantes pour élargir la base de ceux qui apportent leur soutien sur ces questions. Il y a donc tout un éventail de domaines dans lesquels je pense qu'il serait extrêmement profitable de poursuivre la coopération stratégique et la collaboration sur le terrain, mais aussi de plaider pour les valeurs humanitaires au sein du Mouvement. Je vois le Mouvement comme une possibilité de se concerter au niveau local, régional et international. Et je m'emploierai à faire en sorte que le CICR continue à soutenir et à consolider cette perspective à l'avenir.

Quelle est votre vision de la diplomatie humanitaire ?

Quand je parle d'opérations, de développement du droit ou de politique humanitaire, je ne les considère pas comme des sphères séparées. La politique humanitaire consiste à utiliser des enceintes diplomatiques pour promouvoir nos intérêts et notre action. Ainsi, si je vais dans un pays ou à une conférence internationale, c'est pour faire le lien entre les débats qui se déroulent à ces conférences – à l'ONU, au sein du Mouvement non aligné ou à la Conférence panafricaine des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – mais j'y vais aussi pour promouvoir les opérations du CICR, pour trouver des appuis pour le développement du droit et pour rallier un soutien autour de ce que nous faisons. Dans mes fonctions précédentes, j'ai toujours trouvé dérangeant le fait qu'il y ait, dans la diplomatie des États, une friction entre les sphères bilatérale et multilatérale et que ces deux mondes soient le plus souvent déconnectés. Nous devons éviter cette déconnexion dans la diplomatie humanitaire. La diplomatie humanitaire n'est pas un exercice abstrait auquel on se livre dans des discussions diplomatiques et politiques abstraites et des salles de conférence virtuelles.

Le grand défi de la diplomatie humanitaire consiste à renforcer l'aspect opérationnel de l'action humanitaire en participant à des échanges diplomatiques dans des forums où des questions humanitaires sont à l'ordre du jour. Le défi est de se servir de la diplomatie humanitaire pour rallier les appuis politiques nécessaires aux opérations sur le terrain. Je pense qu'il faut créer, entretenir et développer cette dynamique. En tant que CICR, nous sommes écoutés avec attention lorsque nous participons à une conférence internationale et parlons de la réalité sur le terrain. Lorsque l'action humanitaire bénéficie d'appuis politiques, les opérations sur le terrain s'en trouvent sensiblement renforcées. La diplomatie humanitaire, c'est savoir entrer dans ce cycle dans lequel les opérations, le développement du droit et les échanges diplomatiques et politiques se complètent et se renforcent mutuellement.

Qu'en est-il du dialogue avec les acteurs armés ? Comment faire pour mieux les inciter à respecter le droit international humanitaire ?

Dialoguer avec tous les porteurs d'armes est l'un des principes de base de notre institution. Dialoguer ne veut pas seulement dire négocier les accès opérationnels et des arrangements pour pouvoir apporter de l'aide en toute sécurité, mais aussi

chercher à influencer les comportements : affûter ses arguments, diffuser des valeurs et des règles importantes. Je pense que nous devons réfléchir à la meilleure façon de prévenir par l'éducation. Nous devons nous garder d'agir en « maîtres d'école » et plutôt essayer d'anticiper quelles pourraient être les ouvertures et réfléchir aux arguments à employer. Nous avons peut-être cru un certain temps que la meilleure façon de travailler avec les groupes armés et d'influencer leur comportement était d'utiliser les mêmes produits et les mêmes arguments et qu'il suffisait de répéter plusieurs fois la même chose pour qu'ils décident que nous avons raison. Je ne crois pas que l'on puisse travailler de cette manière. Au contraire, il faut bien comprendre que nous ne réussissons que si nous comprenons les groupes armés, leur façon de penser et leurs problèmes, et que nous adaptons nos arguments sans transiger sur nos valeurs, nos règles et nos intérêts. Il s'agit là d'une réflexion qui porte davantage sur la méthodologie et la pratique. Je n'ai pas de réponse immédiate mais je suis conscient que c'est une dimension dans laquelle des améliorations sont encore nécessaires.

Et pour le droit international humanitaire, quels sont les grands défis à relever aujourd'hui ?

Outre les mandats que nous tenons de la dernière Conférence internationale et sur lesquels nous travaillons déjà, l'enjeu consiste à faire en sorte que les règles soient en adéquation avec la réalité. La nature des conflits change, les caractéristiques des parties à ces conflits évoluent et les champs de bataille où se déroulent les hostilités armées sont en pleine mutation sous la pression à la fois des nouvelles technologies et du caractère transnational des guerres d'aujourd'hui. Nous ne sommes pas loin de ce que je disais à propos de l'interaction entre le juridique, les opérations et la diplomatie humanitaire. Nous devons être attentifs aux problèmes nouveaux à mesure qu'ils se posent et y répondre par des interprétations ou des commentaires juridiques ou, si nécessaire, en développant le droit. Il doit y avoir un effort continu de clarification des règles qui s'appliquent aux conflits en cours.

Si mon hypothèse initiale est juste – autrement dit, si dans les années à venir le nombre de conflits classiques entre acteurs armés (étatiques et non étatiques) restera important – il faudra alors clarifier les règles existantes, qui ont été mises au point essentiellement pour des armées étatiques conventionnelles engagées dans un conflit symétrique. La priorité n'est pas de considérer les défis juridiques comme des questions relativement abstraites dont débattent des universitaires, mais d'être attentif aux besoins de protection et de dialogue qui se font sentir sur le terrain. Le CICR devrait être en mesure de donner une réponse assez précise à un groupe armé ou à un chef militaire qui lui demande comment faire pour respecter ses obligations en matière de précaution, de proportionnalité et de choix des cibles dans la conduite des hostilités. Un avis juridique d'une vingtaine de pages, s'il peut être important pour le développement de la doctrine du CICR, ne sera pas la réponse la plus utile dans ces circonstances. Nous devons être en mesure d'expliquer en des termes simples pourquoi il est sensé, d'un point de vue juridique, moral et professionnel, de respecter les règles du droit international humanitaire.

Faut-il aller plus loin dans la vulgarisation du droit international humanitaire ?

Vulgariser, adapter et interpréter – ce sont là effectivement des défis majeurs. Je pense qu’il est vraiment important de pouvoir expliquer le droit en des termes pratiques. Nous devons être capables de répondre aux questions légitimes que se posent les porteurs d’armes et de leur expliquer comment ils doivent se comporter. Il faut aussi faire l’inventaire des circonstances qui n’ont peut-être pas été envisagées lors de la création du droit international humanitaire. La conduite des hostilités dans les zones urbaines, par exemple, est devenue un vrai problème. Comment répondre à un chef militaire qui n’est pas forcément de mauvaise volonté et qui se pose des questions légitimes sur la manière de mener les opérations ?

Au-delà des mandats impliquant un développement et une exploration du droit, il est essentiel de veiller à ce que nos compétences juridiques soient utiles au niveau opérationnel. Certaines thématiques qui posent problème sont évidentes : tout le monde parle de la guerre cybernétique, de l’utilisation des drones et des robots dans les hostilités, pour ne citer que ces exemples. Nous devons donc être capables, nous aussi, de tenir notre place dans une discussion sur le développement du droit, nous demander s’il faut faire entrer ces nouveaux phénomènes dans le corps de droit existant et, si oui, comment s’y prendre. Il y a du travail à faire pour identifier les possibilités d’action. On peut recenser les lacunes ou arriver à la conclusion que le droit est suffisamment clair. Mais on peut aussi décider qu’une éducation s’impose pour montrer exactement comment le droit s’applique et quelles dispositions du droit en vigueur sont applicables aux nouveaux phénomènes tels que nous les observons. Il est important que le CICR fasse entendre sa voix sur ces sujets.

Enfin, il est nécessaire de réfléchir à la façon dont le CICR souhaite interagir avec les États pour développer et interpréter le droit. Depuis mon arrivée au CICR, des représentants d’États me font part de l’intérêt croissant des gouvernements à participer au développement, à la clarification et à l’interprétation du droit. Cela requiert un dialogue plus soutenu et transparent avec les Hautes Parties contractantes. Nous devons mettre au point des mécanismes de consultation avec les États qui nous permettent de tenir compte de leur manière de voir les choses. Après tout, ce sont eux les signataires des Conventions. Et je ne veux pas que cela soit perçu comme une position défensive. Je trouve qu’il incombe au CICR de prendre l’initiative en la matière, de soulever les bonnes questions de manière indépendante et objective, de soutenir les formules qu’il juge les plus appropriées et efficaces. Il ne faut pas avoir peur de l’intérêt des États à discuter des questions juridiques et à participer activement au développement du droit. Personnellement, je ne vois là qu’un phénomène tout à fait positif. Nous devons nous réjouir de ce que cet intérêt existe, rechercher le débat, identifier les sujets sur lesquels il y a consensus, définir les possibilités d’action et peut-être aussi ne pas avoir peur de la controverse.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Observations à l'occasion du 150^e anniversaire du CICR*

John B. Bellinger III

Associé du cabinet d'avocats Arnold & Porter, à Washington D.C., John Bellinger a été conseiller juridique au Département d'État des États-Unis de 2005 à 2009 auprès de la secrétaire d'État Condoleezza Rice. Auparavant, il avait été conseiller adjoint principal du président des États-Unis et conseiller juridique au Conseil de sécurité nationale à la Maison-Blanche de 2001 à 2005. John Bellinger a dirigé la délégation américaine dans le cadre de la négociation du troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève.

.....

Le 150^e anniversaire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est pour moi une excellente occasion de réfléchir aux fréquents échanges que j'ai eus avec l'institution durant les huit années au cours desquelles j'ai exercé des fonctions au sein du gouvernement américain.

Entre 2001 et 2009, je me suis régulièrement entretenu avec des responsables du CICR, aussi bien à Washington qu'à Genève, notamment avec le président, M. Jakob Kellenberger, le directeur des opérations, M. Pierre Krähenbühl, et le chef de la délégation de Washington, M. Geoffrey Loane. Tous trois méritent notre reconnaissance pour leur détermination à maintenir une relation professionnelle diplomatique et néanmoins franche avec de hauts responsables américains de différents départements durant la période extrêmement difficile que les États-Unis ont traversée après les attentats du 11 septembre. Ils ont toujours joui d'un grand respect à Washington, même quand leurs messages n'étaient pas des plus appréciés.

Mme Condoleezza Rice était disposée à s'entretenir régulièrement avec le président Kellenberger, tant lorsqu'elle était conseillère à la sécurité nationale à la Maison-Blanche que quand elle occupait le poste de secrétaire d'État. Elle s'en explique dans son autobiographie : « Bien que M. Kellenberger ait émis de sérieuses réserves sur nos politiques, il avait plus à cœur de résoudre les problèmes que de

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

faire la une des médias »¹. Sur la base de ses recommandations, le président George W. Bush a rencontré le président Kellenberger en février 2005, et les deux *leaders* ont eu un entretien constructif.

Mes fréquents échanges avec le CICR portaient essentiellement sur trois grandes questions : 1) l’application des Conventions de Genève et d’autres branches du droit applicables dans le cadre de la détention de membres d’Al-Qaïda et de talibans après les attentats du 11 septembre ; 2) la détention de personnes sous le contrôle des États-Unis à Guantanamo et dans d’autres lieux, et les visites du CICR à ces personnes ; et 3) la négociation du troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève et l’admission des Sociétés nationales israélienne et palestinienne au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Au cours de la dernière année de mon mandat, j’ai également collaboré avec le CICR pour négocier le Document de Montreux sur les entreprises de sécurité privées.

Application des Conventions de Genève

Après les attentats du 11 septembre, l’un des enjeux les plus épineux pour le gouvernement américain a été de déterminer quelles règles et normes internationales devaient être appliquées dans le cadre de la détention de membres d’Al-Qaïda et de talibans. J’ai passé des centaines d’heures à en débattre avec le président Kellenberger et de nombreux responsables du CICR.

Bien que j’aie toujours eu des échanges de vues constructifs avec les responsables du CICR, il m’a parfois semblé que les avis de l’institution reposaient davantage sur des orientations politiques que sur un examen des obligations juridiques découlant des Conventions de Genève. En particulier, j’aurais accueilli favorablement une analyse approfondie déterminant si les troisième et quatrième Conventions de Genève s’appliquaient aux membres d’Al-Qaïda et aux talibans et, le cas échéant, de quelle manière précisément². Le gouvernement américain a contesté le bien-fondé de certaines recommandations du CICR, car elles ne reposaient pas sur une analyse juridique rigoureuse³.

1 Traduction CICR.

2 Note de l’éditeur : la position du CICR en la matière a été exposée dans un article de Knut Dörmann. Voir Knut Dörmann, « The legal situation of ‘unlawful/unprivileged combatants’ », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 849, mars 2003, pp. 45-74.

3 Durant cette même période, des responsables américains ont exprimé des préoccupations similaires au sujet du manque de rigueur juridique de l’étude sur le droit international humanitaire coutumier du CICR. Le 11 novembre 2006, le conseiller juridique du Département de la défense et moi-même avons envoyé une longue lettre au CICR, dans laquelle nous émettions des critiques sur la méthodologie de l’étude et le manque de preuves pour étayer les conclusions selon lesquelles certaines règles font désormais partie du droit international coutumier. Voir « Joint letter from John Bellinger and William Haynes to Jakob Kellenberger on Customary International Law Study », dans *International Legal Materials*, Vol. 46, mai 2007, p. 514. Voir également l’échange de vues dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* entre, d’un côté, William Haynes et moi-même (« A US government response to the International Committee of the Red Cross study Customary International Humanitarian Law », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, pp. 443-471) et, de l’autre côté, Jean-Marie Henckaerts, du CICR (« Customary International Humanitarian Law: a response to US comments », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, pp. 473-488).

Le fait que l'administration Bush n'ait pas octroyé, au titre du droit, les privilèges conférés par les troisième et quatrième Conventions de Genève aux membres d'Al-Qaïda et aux talibans lui a valu – et lui vaut encore – des critiques. Elle a appliqué la majorité des dispositions des Conventions de fait, au titre d'un choix politique. Précisons que l'administration Obama n'a pas changé cette position juridique et n'a pas traité les prisonniers membres d'Al-Qaïda ou talibans comme des « prisonniers de guerre » ou des « personnes protégées ». L'administration Obama n'a pas conclu non plus que l'article 75 du premier Protocole additionnel s'appliquait à ces détenus.

Depuis que la Cour suprême des États-Unis a établi, dans la décision *Hamdan* rendue en 2006, que l'article 3 commun aux Conventions de Genève s'appliquait aux détenus membres d'Al-Qaïda et talibans – puisque le conflit dans lequel les États-Unis étaient engagés contre Al-Qaïda et les talibans était un conflit armé non international – les États-Unis appliquent cet article, au titre du droit.

Il n'en reste pas moins que l'article 3 commun laisse en suspens bon nombre de questions importantes qui se posent dans une situation de détention par un État ou un groupe non étatique dans un conflit armé non international, notamment :

- Qui peut être détenu ?
- Quelles procédures judiciaires l'État doit-il garantir aux détenus ?
- Quand le droit de l'État de détenir des individus prend-il fin ?
- Quelles obligations juridiques incombent aux États en matière de rapatriement des détenus au terme de la détention ?

J'ai prononcé une allocution très complète sur ces questions à l'Université d'Oxford en décembre 2007⁴, dont j'ai par la suite longuement discuté avec le président Kellenberger à Genève. À l'époque, les juristes du CICR réfutaient l'idée selon laquelle les Conventions de Genève, telles qu'elles s'appliquent en cas de conflit entre un État et des acteurs non étatiques, présentaient des lacunes ou un manque de clarté. La volonté de veiller à ce qu'aucune zone de non-droit n'existe est certes compréhensible, mais elle ne justifie pas pour autant d'inventer des règles prétendument applicables (surtout les prétendues règles du droit international « coutumier ») au motif qu'il faut avoir des règles.

En m'inspirant notamment de nos échanges, j'ai étoffé ces observations pour en faire un long article (en collaboration avec mon ancien collègue du Département d'État, M. Vijay Padmanabhan), qui a été publié dans *American Journal of International Law* en 2011⁵. Nous y affirmions notamment l'idée suivante :

[Pour] que le droit international conserve sa pertinence dans les conflits actuels, les États devront s'attaquer aux pressions que les conflits avec des acteurs non étatiques font subir aux règles juridiques existantes, plutôt que de ne pas en tenir

4 Voir U.S. Department of State Archive, John B. Bellinger, conseiller juridique, *Oxford Leverhulme Programme on the Changing Character of War*, conférence à l'Université d'Oxford, 10 décembre 2007, disponible sur : <http://2001-2009.state.gov/s/l/rls/96687.htm> (dernière consultation mai 2013).

5 Voir John B. Bellinger III et Vijay M. Padmanabhan, « Detention Operations in Contemporary Conflicts: Four Challenges for the Geneva Conventions and Other Existing Law », dans *American Journal of International Law*, Vol. 105, N° 2, avril 2011, p. 201.

*compte ou de les contourner. En raison du besoin urgent de combler les lacunes de la législation existante en matière de détention, nous espérons que les acteurs concernés reconnaîtront les limites du droit en vigueur et prendront des mesures efficaces pour y remédier*⁶.

Ce fut donc pour moi une satisfaction d’apprendre qu’à la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue en novembre 2011, les États parties aux Conventions de Genève et les autres composantes du Mouvement avaient adopté une résolution invitant le CICR à examiner si le droit international humanitaire (DIH) en vigueur était adéquat ou s’il devait être renforcé et clarifié, s’agissant de la détention dans les situations de conflit armé⁷. En amont de la Conférence, le CICR avait élaboré un rapport intitulé *Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés*⁸. La conclusion indique qu’un grand nombre de questions relatives à la détention, notamment dans un conflit armé non international – entre un État et un (ou des) groupe(s) non étatique(s) – ne sont pas traitées par les Conventions de Genève, ou en tout cas pas suffisamment, en dépit de l’importance que revêt cet instrument. Le rapport mentionne les « lacunes et faiblesses » du droit et un « manque de normes juridiques » s’agissant des conditions de détention, des procédures d’internement pour des raisons de sécurité et des transferts de détenus.

Bien que le CICR essaie, à juste titre, de ne pas entrer dans les débats publics sur les questions juridiques, je considère qu’il aurait eu intérêt à participer davantage au dialogue public (au lieu de n’avoir que des échanges privés avec des responsables américains) sur la question de savoir si la détention de membres d’Al-Qaïda et de talibans devait être régie par le DIH ou les droits de l’homme. Onze ans plus tard, de nombreux « spécialistes » du droit international affirment qu’il n’y a pas, et qu’il n’y a jamais eu, de conflit armé entre les États-Unis d’Amérique et Al-Qaïda ou les talibans, et que, par conséquent, le DIH (notamment les Conventions de Genève) n’est pas le cadre juridique de référence applicable. Le CICR aurait là encore tout intérêt à exprimer publiquement son opinion, de manière neutre et non critique, sur la question de savoir si un conflit armé international peut exister entre un État et des acteurs non étatiques. Si le « droit » applicable est aussi clair que de nombreux observateurs le prétendent, on peut espérer que le CICR et d’autres spécialistes du droit s’accorderont pour déterminer si le DIH ou les droits de l’homme s’applique(nt).

6 *Ibid.*, p. 243. Traduction CICR.

7 Voir John Bellinger, « Red Cross Conference Acknowledges ‘Gaps’ in International Humanitarian Law Governing Detention », blog *Lawfare*, 3 décembre 2011, disponible sur : <http://www.lawfareblog.com/2011/12/red-cross-conference-acknowledges-gaps-in-international-humanitarian-law-governing-detention/> (dernière consultation mai 2013).

8 Voir CICR, *Renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés*, Projet de résolution et rapport, XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 28 novembre - 1^{er} décembre 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-strengthening-legal-protection-11-5-1-1-fr.pdf>

Débats d'ordre opérationnel sur la détention

En plus d'avoir des échanges vigoureux sur le droit applicable aux personnes privées de liberté, je me suis régulièrement entretenu avec des responsables du CICR sur des questions pratiques et opérationnelles relatives à la détention de membres d'Al-Qaïda et de talibans à Guantanamo et dans d'autres lieux. Nos discussions étaient toujours franches et approfondies – en termes diplomatiques – et nous avons accompli des progrès considérables sur le plan opérationnel à bien des égards, notamment pour assurer au CICR un accès à toutes les personnes présentes à Guantanamo. Les responsables du CICR se sont toujours montrés compétents et constructifs dans ces réunions.

Négociation du troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève

L'un des temps forts de mon mandat de conseiller juridique au Département d'État a été ma collaboration avec des responsables du CICR pour négocier le troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève, qui a porté création d'un emblème alternatif – le cristal rouge – à la croix rouge et au croissant rouge et a ouvert la voie à l'adhésion du Magen David Adom d'Israël et du Croissant-Rouge palestinien au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Chacun sait que l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) s'est opposée à l'adoption du troisième Protocole additionnel, car elle voulait exclure le Magen David Adom du Mouvement, au moins jusqu'à ce qu'elle puisse arracher à Israël certaines concessions politiques concernant le traitement infligé aux Palestiniens en Cisjordanie et à Gaza. La volonté de l'OCI d'utiliser la négociation du troisième Protocole comme moyen de pression peut se comprendre, mais il est regrettable que l'organisation ait essayé de bloquer une convention humanitaire à des fins politiques. Les États-Unis étaient favorables à un compromis, qui permettait l'adoption du troisième Protocole additionnel et l'admission à la fois du Magen David Adom d'Israël et du Croissant-Rouge palestinien (même si la Palestine n'était pas partie aux Conventions de Genève).

Le président Kellenberger a fait preuve d'un grand courage en annonçant que si un consensus ne pouvait être obtenu, il soutiendrait la soumission du troisième Protocole à un vote plutôt que d'ajourner davantage la question. En tant que chef de la délégation américaine à l'époque, j'ai appelé à un vote et les parties à la Conférence diplomatique se sont, à une écrasante majorité, déclarées en faveur du troisième Protocole additionnel (et, par la suite, de l'admission du Magen David Adom et du Croissant-Rouge palestinien au sein du Mouvement). Je suis convaincu que si le président Kellenberger n'avait pas joué un rôle moteur aussi fort, le troisième Protocole n'aurait pas été soumis au vote et tant le Magen David Adom que le Croissant-Rouge palestinien ne seraient toujours pas admis au sein du Mouvement.

Le Document de Montreux

Durant la dernière année de mon mandat de conseiller juridique, j’ai également appuyé les efforts déployés par le CICR et le gouvernement suisse pour négocier le Document de Montreux, qui définit des bonnes pratiques à l’intention des entreprises de sécurité privées dans les conflits armés. C’est avec plaisir que j’ai représenté les États-Unis à la réunion de Montreux, à laquelle le Document a été adopté, en octobre 2008. Le CICR et le gouvernement suisse ont adopté une approche pragmatique en la matière. Ils ont en effet choisi de présenter les dispositions juridiques existantes et les meilleures pratiques plutôt que d’essayer d’établir de nouveaux principes juridiques controversés, auxquels les États-Unis se seraient peut-être opposés. Le Document a servi de fondement à l’adoption du Code de conduite international des entreprises de sécurité privées en novembre 2010.

En conclusion, cela a été un honneur pour moi de collaborer étroitement avec le CICR durant l’exercice de mes fonctions au sein du gouvernement américain sur certaines des questions juridiques internationales les plus épineuses auxquelles les États-Unis ont dû faire face. Malgré nos désaccords ponctuels, j’ai entretenu d’excellentes relations professionnelles et privées avec la direction du CICR et sa délégation de Washington. Je salue les actions que mène le CICR au nom de l’humanité et je lui adresse tous mes vœux à l’occasion de son 150^e anniversaire.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Le rôle du CICR face au déplacement forcé : perspectives pour le XXI^e siècle*

**António Guterres,
Haut Commissaire des Nations Unies
pour les réfugiés**

António Guterres est devenu le dixième Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés le 15 juin 2005 et, en avril 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies a renouvelé son mandat. Avant de rejoindre le HCR, M. Guterres a passé plus de 20 ans dans les services gouvernementaux, notamment en qualité de premier ministre du Portugal de 1996 à 2002.

.....

Le paysage humanitaire contemporain évolue rapidement. Depuis le début de l'année 2011, nous avons assisté à une prolifération de nouvelles crises, ainsi qu'à une intensification et une accélération des conflits persistants, qui ont tous eu des conséquences humanitaires tragiques. Ces deux dernières années, des conflits dans des pays tels que la Côte d'Ivoire, la Somalie, la Libye, le Mali, la Syrie, le Soudan et la République démocratique du Congo ont fait de très nombreuses victimes civiles et causé le déplacement forcé de plus d'un million et demi de réfugiés. Par ailleurs, un nombre incalculable de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou prises au piège dans les zones de conflit.

Le déplacement forcé devient plus complexe ; il touche davantage de personnes pendant des périodes plus longues. Les causes immédiates de conflit – lutte pour les ressources, marginalisation sociale et processus de démocratisation incomplets – sont exacerbées par un faisceau de tendances mondiales : croissance démographique, urbanisation, rareté des ressources en eau et en nourriture, et

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

changement climatique. Par ailleurs, la capacité de la communauté internationale à prévenir et à résoudre rapidement les conflits diminue.

L'action humanitaire est une entreprise plus nécessaire et plus complexe que jamais. Dans des environnements hautement politisés, où l'aide humanitaire se substitue à un engagement politique efficace, il est de plus en plus compliqué d'obtenir l'espace requis pour mener une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale. Les conflits actuels rassemblent une multitude d'acteurs au commandement flou et aux motivations – de nature idéologique, politique, économique ou criminelle – extrêmement diverses. Certains États emploient le langage du contre-terrorisme pour restreindre les relations des acteurs humanitaires avec les acteurs armés non étatiques, voire pour justifier des violations du droit international humanitaire. Il est de plus en plus difficile de garantir que les populations civiles déplacées par les combats ou prises au piège dans des zones de conflit aient accès à la protection et à l'assistance humanitaire.

Dans cet environnement opérationnel en rapide évolution, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) joue un rôle plus crucial que jamais, comprenant, pour le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, plusieurs éléments clés.

Premièrement, le mandat sans équivalent du CICR, ancré dans le droit international humanitaire, son engagement à travailler conformément à des principes humanitaires et sa présence aux côtés des populations en détresse, lui permettent de continuer de travailler même dans des zones de conflit qui sont pratiquement inaccessibles pour la majorité des autres acteurs humanitaires, comme le nord du Mali, le Yémen ou le sud de l'Afghanistan. La réaffirmation constante de la neutralité du CICR, son attachement à la traduire par des actions concrètes et sa détermination à dialoguer avec tous les acteurs produisent un effet tangible sur la vie des personnes touchées par un conflit.

Deuxièmement, le mandat clair du CICR en matière de protection lui permet de jouer un rôle essentiel pour ce qui est de prévenir les déplacements forcés (internes ou transfrontaliers) et de répondre à leurs conséquences. Ses activités sont complémentaires à celles du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres acteurs de la protection, y compris les États. Cela se traduit sur le terrain par une coopération très concrète, fondée sur les rôles et les mandats respectifs du CICR et du HCR, dans des domaines tels que les recherches de personnes et le rétablissement des liens familiaux, mais aussi pour administrer des soins médicaux aux réfugiés blessés, délivrer des documents de voyage en urgence, préserver la nature civile et humanitaire de l'asile et contribuer à la mise en œuvre de solutions durables, par le biais du déminage et de la diffusion et de l'enseignement du droit international humanitaire.

Le CICR joue un rôle particulièrement crucial dans les recherches de proches d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille et le regroupement familial, notamment par la mise en place de services spécialisés, comme par exemple, récemment, pour les réfugiés syriens dans le camp de Zaatari en Jordanie. L'institution fournit en outre fréquemment une assistance vitale dans les nouvelles situations d'urgence liées aux réfugiés, comme par exemple dans le comté de Maban, au Soudan

du Sud, où il a fortement contribué à améliorer l'accès à l'eau potable. Les activités que mène le CICR avec les migrants vulnérables dans les situations de conflit et de violence (par exemple dans le cadre de la crise en Libye) sont également essentielles.

Troisièmement, le CICR remplit une fonction consultative et normative importante. Il joue un rôle directeur crucial dans l'élaboration d'approches communes de la protection, notamment par la récente révision des *Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence*, à laquelle le HCR a activement participé. Son analyse et ses conseils relatifs aux relations entre les acteurs de la protection travaillant dans la sphère humanitaire d'une part, et les forces armées internationales ou les opérations de maintien de la paix menant des activités de protection d'autre part, restent extrêmement précieux. Le HCR bénéficie aussi considérablement du dialogue avec le CICR et de leur analyse commune concernant l'évolution des conflits et les problèmes de protection qui surgissent.

À l'avenir, plusieurs questions clés gagneraient à bénéficier d'une attention accrue ou renouvelée de la part du CICR.

La première a trait aux problèmes de protection qui résultent des déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes soudaines, notamment dues au changement climatique. Un groupe d'États, mené par la Norvège et la Suisse, a lancé l'initiative Nansen dans le but de susciter un débat sur les moyens de les résoudre. La participation du CICR à ce processus serait très utile, étant donné le savoir-faire qu'il possède en matière de protection et les liens étroits qu'il entretient avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Deuxièmement, il est important de continuer de prêter une attention suivie aux « autres situations de violence » en plus des situations traditionnelles de conflit armé. Ces formes de violence, y compris celles liées au crime organisé dans les zones urbaines, sont de plus en plus souvent à l'origine de déplacements, mais les juristes et les décideurs ne les voient pas toujours sous l'angle de la protection des réfugiés. Le savoir-faire que possède le CICR en matière de protection dans les autres situations de violence est extrêmement précieux.

Troisièmement, l'attention soutenue que porte le CICR à la capacité de reconstruction et de redressement pourrait réellement contribuer à mettre au point des solutions durables pour les réfugiés et les déplacés internes et nous lui recommanderions vivement de renforcer cet engagement. Lors de la dernière session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le CICR a, à juste titre, attiré l'attention des États membres sur la situation critique des personnes et des communautés qui passent des dizaines d'années en situation de déplacement prolongé. Il est essentiel de trouver des moyens d'améliorer la dignité humaine et l'autonomie des personnes déplacées dès le début des nouvelles crises, et de trouver ensemble des solutions pour faciliter l'accès aux services existants et pour soutenir d'autres formes de réinstallation plutôt que de recourir par défaut au modèle traditionnel des camps. À cet égard, le CICR peut jouer un rôle important en contribuant à redéfinir les approches adoptées pour prêter protection et assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées en dehors des camps, ainsi qu'aux communautés qui les accueillent.

Aujourd'hui, comme par le passé, le CICR joue un rôle sans équivalent. Dans un contexte où les acteurs humanitaires du système onusien (et à l'extérieur) subissent de plus en plus de pressions les poussant à adopter une approche intégrée, où l'action humanitaire risque d'être utilisée pour servir des intérêts politiques et sécuritaires plus généraux, la capacité du CICR à accéder à des populations touchées par un conflit dans les situations de violence les plus aiguës constitue une preuve très concrète et pratique de l'importance des principes humanitaires et de l'utilité du CICR, aujourd'hui comme lors de sa création, il y a 150 ans.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Perspectives d'un détenu de Guantanamo*

Sami El Haj

Sami El Haj travaillait comme photographe pour la chaîne Al-Jazira lorsqu'il a été arrêté. Il a passé six ans à Guantanamo, avant d'être libéré en 2008. Il est actuellement chef du département des libertés publiques et des droits de l'homme au sein du groupe Al-Jazira.

.....

Mon histoire avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) n'a rien d'exceptionnel. Elle reflète plus ou moins la situation de tous ceux qui ont croupi ou crouissent encore dans les tréfonds de Guantanamo ou d'une autre sombre prison en toute injustice. En racontant mon histoire, en précisant certaines notions et en formulant quelques propositions, j'espère cependant contribuer à améliorer les services humanitaires du CICR et les relations de l'institution avec les détenus.

La longue tradition de cette institution et les activités qu'elle mène pour soulager les souffrances des victimes de la guerre, de la torture et de la détention, sont suffisamment connues pour que je ne les présente pas. Mais pour moi, le CICR est né le jour où mon histoire avec lui a commencé. Ce jour-là, c'est celui où j'ai fait connaissance avec lui et lui avec moi ; celui où je l'ai accepté après l'avoir rejeté pendant longtemps parce que je ne savais pas ce qu'il faisait ni comment il travaillait ; celui où je me suis familiarisé avec son système de valeurs que je ne comprenais pas auparavant.

Mon histoire commence avec une feuille blanche que m'a tendue l'enquêteur américain à Bagram en janvier 2002, me demandant d'écrire une lettre à ma famille et d'indiquer son adresse. Je me suis méfié, parce que je pensais que cette demande était liée à l'enquête. Les autres détenus et moi nous sommes montrés tout aussi méfiants lorsque nous avons rencontré le CICR pour la deuxième fois cette année-

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

là, à la prison de Kandahar, où les délégués de l'institution nous ont demandé de leur décrire comment nous avons été arrêtés et transférés à la prison. Ma première impression positive est venue peu avant l'*Aïd Al-Adha* (la fête du sacrifice), lorsque le CICR nous a donné des exemplaires du Coran qu'il avait amenés à la prison de Kandahar. Il nous a aussi apporté des plats à base de mouton, pour la préparation desquels les animaux avaient été tués conformément au rituel du sacrifice, ce qui nous a beaucoup impressionnés. Quelqu'un s'était souvenu de nous pendant l'*Aïd Al-Adha* et avait essayé, dans une certaine mesure, de compenser notre privation en cette grande occasion.

J'ai reçu la première lettre de ma famille par l'intermédiaire du Croissant-Rouge du Qatar, en septembre 2002. Elle renfermait une photographie de mon jeune fils Muhammad, que j'avais quitté alors qu'il était âgé d'à peine un an et faisait ses premiers pas hésitants. Ce que j'ai ressenti alors est indescriptible : c'était un étrange mélange de réconfort et de tristesse ; les larmes me sont immédiatement montées aux yeux. Tous les détenus des cellules voisines se sont mis à pleurer, pensant que quelque chose de grave était arrivé à ma famille. Cela a continué pendant près d'une heure. J'étais incapable de leur expliquer la situation ou même de lire la lettre. Le seul fait d'avoir reçu ce courrier, accompagné de cette photo, a eu un impact considérable et pas seulement sur moi.

Après ce premier courrier, j'ai pu échanger des lettres avec ma famille régulièrement par l'intermédiaire du CICR. Ma confiance dans l'institution et son rôle s'est encore renforcée à l'arrivée du premier délégué arabe. Il était originaire du Maghreb et nous avons eu encore davantage confiance en lui lorsque nous avons découvert qu'il pouvait réciter le Coran par cœur. Si je mentionne ce détail, c'est parce que, de manière générale, les détenus pensaient qu'une organisation qui arborait une croix comme emblème était forcément à la botte de l'Occident. Le fait que ce délégué était un musulman qui avait mémorisé le Coran a permis de rectifier les préjugés que nous avions tous concernant cette institution avec laquelle nous n'avions jamais été en contact dans nos pays.

Plusieurs autres délégués arabes sont venus ensuite, ce qui a eu un effet très positif sur notre attitude à l'égard du CICR. Leur présence nous a permis de nous sentir à l'aise et d'avoir confiance en l'institution, car ils étaient arabes comme nous et nous pouvions communiquer plus facilement avec eux. Leurs expressions faciales nous étaient familières et nous sentions en eux une bienveillance et une sympathie qui nous semblaient plus authentiques du fait de notre proximité culturelle.

Par la suite, le CICR est venu avec des spécialistes et des médecins. Le fait de pouvoir accéder à des soins médicaux nous a apporté un sentiment de soulagement, encore renforcé par l'arrivée de juristes, qui ont répondu à nos questions. Le CICR a aussi permis la création d'une bibliothèque plus que bienvenue en fournissant plus de 10 000 livres, allant des principaux ouvrages de référence de l'Islam aux meilleurs romans policiers. Nous avons pu mettre à profit cette mine de connaissances pour organiser un programme de lecture entre le lever du soleil et les prières du soir. L'un de nous lisait un ouvrage et le résumait aux autres au cours des séances du soir. Nous faisons la lecture à ceux qui ne savaient pas lire et certains ont commencé à apprendre la langue arabe. Surtout, lire et exercer notre imagination nous a beaucoup

aidés à rester sains d'esprit. À cet égard, il faut souligner qu'un consultant de l'administration de la prison – arabe, cette fois-ci – nous a privés de ces livres en disant à l'administration qu'ils « formaient des théologiens ». À la suite de cette intervention, on nous a apporté les histoires de *Tintin et Milou* et des livres aux titres offensants comme *Un âne venant de l'Est*.

Par ailleurs, le CICR a amélioré encore ses contacts avec les personnes privées de liberté en leur offrant des moyens de communiquer avec leurs proches, notamment par Internet ou par téléphone.

Au regard des expériences que je viens d'évoquer, je vois plusieurs points négatifs auxquels le CICR aurait dû remédier dans ses contacts avec les détenus.

1. Les visites de délégués non arabes ont créé une barrière psychologique en raison des différences culturelles et linguistiques, ce qui a conduit à un manque de confiance de la part des détenus à l'égard du CICR.
2. Concernant l'emblème du CICR, il serait à l'évidence irréaliste de demander à l'institution de le changer pour établir la confiance avec les bénéficiaires de ses services humanitaires. Cependant, il serait très utile que l'institution s'emploie à éclaircir les choses en donnant une explication historique afin de dissiper les malentendus, en particulier chez certaines personnes de culture islamique qui n'ont vraisemblablement pas connaissance de la véritable origine de l'emblème de la croix rouge.

Conformément à son principe de confidentialité, le CICR ne rend pas publiques ses observations sur l'intérieur de Guantanamo. À première vue, cela semble légitime, compte tenu des services que le CICR parvient à offrir aux personnes détenues à Guantanamo. Toutefois, en tant qu'ancien détenu, je suggérerais au CICR de faire preuve de réserve plutôt que d'un silence absolu¹, car certains aspects pourraient et devraient être dénoncés clairement et ouvertement dans les médias. Je pense par exemple au refus de reconnaître aux internés de Guantanamo les privilèges octroyés par les Conventions de Genève, notamment le droit d'étudier et de recevoir les soins médicaux dont ils ont besoin. Paradoxalement, nous avons parfois eu l'impression que c'était nous qui protégeons les délégués du CICR et non l'inverse. Leur silence les rendait faibles aux yeux de nos geôliers, alors que nous voulions qu'ils soient respectés en tant que personnes faisant autorité.

1 Note de l'éditeur : Le CICR se réserve la possibilité de dénoncer publiquement des violations spécifiques du droit international humanitaire, si les conditions suivantes sont réunies : (1) ces violations sont importantes et répétées ou susceptibles de répétition ; (2) les délégué(e)s ont été les témoins directs de ces violations, ou l'existence et l'ampleur de ces violations sont établies au moyen de sources sûres et vérifiables ; (3) les démarches bilatérales faites à titre confidentiel et, le cas échéant, les efforts de mobilisation humanitaire n'ont pas réussi à faire cesser les violations ; (4) une telle publicité est dans l'intérêt des personnes ou des populations atteintes ou menacées. Voir « Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 87, Sélection française 2005, p. 351-358.

Le CICR devrait donc établir un mécanisme efficace de coopération avec les médias internationaux, afin de faire la lumière sur toutes les violations portant atteinte à la dignité humaine. Bien qu'on ne puisse qu'applaudir la Croix-Rouge pour être parvenue à obtenir l'accès à Guantanamo à une époque où les personnalités de premier plan se font d'ardents défenseurs de la démocratie et des droits de l'homme, et même des droits des animaux, il est devenu inacceptable de se taire sur l'existence même de Guantanamo et encore moins sur ce qu'il s'y passe.

PERSPECTIVES SUR LE CICR

**Farzana Sadat***

30 ans, bénéficiaire du programme orthopédique du CICR en Afghanistan



Ma famille est originaire de la province de Logar, dans l'est de l'Afghanistan. Lorsque j'étais enfant, comme la région où nous habitons n'était pas sûre à cause de la guerre, nous avons fui notre foyer pour aller vivre chez des proches à Kaboul. Petite, j'aimais jouer dehors avec les enfants de nos voisins. J'ai perdu ma jambe à cause d'une mine quand j'avais 14 ans. Je me rendais chez mes voisins lorsque j'ai marché sur une mine ; l'explosion m'a projetée en l'air dans un nuage de poussière. Je me souviens des voix assourdies de gens qui criaient alors que je gisais sur le sol, désorientée et en sang.

Mon père et d'autres personnes ont entendu l'explosion et sont venus à mon secours. Je me rappelle son regard horrifié quand il m'a soulevée. Avec d'autres personnes, il m'a transportée d'urgence à l'hôpital sur une brouette. Je ne me souviens pas de tout ce qui s'est passé sur le chemin de l'hôpital, mais les sanglots de ma mère et des autres personnes présentes sont gravés dans ma mémoire. Quand nous sommes arrivés aux urgences de l'hôpital, le personnel médical s'est précipité pour me prendre en charge avant que je perde conscience. J'ai appris par la suite que le CICR soutenait cet hôpital pour qu'il puisse soigner les personnes blessées pendant les combats à Kaboul durant la guerre.

J'avais la tête embrumée en me réveillant le lendemain et j'étais encore somnolente. Les médecins m'ont alors informée que j'avais été grièvement blessée à la jambe droite et qu'ils n'avaient pas réussi à la sauver. Ils avaient dû l'amputer. Sous le coup de l'émotion, j'ai fondu en larmes. Mes parents, qui étaient présents, se sont approchés pour me reconforter. Je suis restée 40 jours à l'hôpital pour me rétablir, puis on m'a laissé sortir.

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

De retour à la maison, j'ai découvert que ma vie allait être difficile. Comme je n'arrivais pas à marcher toute seule, je ne pouvais pas aller à l'école. Ma famille m'aidait chaque jour à faire face à cette situation. Après deux mois à la maison, on m'a emmenée au centre orthopédique du CICR, à Wazir Akbar Khan, où un moulage a été réalisé pour fabriquer une jambe artificielle. Deux semaines plus tard, je suis retournée au centre orthopédique ; on m'a équipée d'une jambe sur mesure et j'ai commencé à faire de la physiothérapie. Grâce à ces séances, j'ai réappris à marcher en quelques semaines.

Pendant, même si l'assistance médicale du CICR était gratuite, ma famille avait du mal à joindre les deux bouts. J'ai donc demandé au centre orthopédique si je pouvais y travailler, afin de venir en aide à ma famille. Par chance, le centre avait justement besoin d'une personne supplémentaire à la laverie et j'ai pu obtenir ce poste.

Après avoir travaillé dans la laverie du centre orthopédique du CICR pendant sept mois, je me suis rendu compte que je pouvais me rendre plus utile. Je me suis donc adressée à la direction du centre, pour lui demander comment je pourrais contribuer à soigner les patients et participer à leur réadaptation physique. On m'a conseillé de retourner à l'école, car une éducation de base était indispensable pour me préparer à une formation en orthopédie. Je suis alors retournée à l'école et, avec le soutien financier du CICR, j'ai étudié jusqu'à l'obtention de mon diplôme de neuvième année. J'ai ensuite commencé à travailler comme stagiaire au centre orthopédique, tout en continuant à fréquenter deux heures par jour l'école du soir. À la fin de ma douzième année d'école, le CICR a financé ma participation à une formation de technicienne orthopédiste sur quatre ans, à la suite de laquelle j'ai suivi un cours de perfectionnement d'une année.

Pendant ma période de formation au centre orthopédique, je travaillais comme technicienne pour renforcer mes connaissances et mes compétences et j'ai acquis de l'expérience en travaillant avec les patients. La satisfaction que j'éprouve quand je peux venir en aide à un patient est toujours très gratifiante. Comme je suis moi-même handicapée, je comprends ce que ressentent les patients et les épreuves qu'ils traversent et cela me permet de les aider. Je ressens leur douleur et je fais toujours de mon mieux pour les aider à surmonter leurs difficultés.

Le CICR m'a donné une occasion exceptionnelle d'aider les personnes qui, comme moi, souffrent d'un handicap. Je souhaite continuer à aider les autres et à gagner honnêtement ma vie grâce à mon travail. Je suis célibataire et le seul soutien de ma famille de 11 personnes. Mes parents sont malades et ne peuvent se passer de mon soutien pour leur traitement et leurs besoins quotidiens. Tous mes frères et sœurs, à part une sœur qui est mariée, dépendent de mon salaire pour subvenir à leurs besoins essentiels.

Depuis que j'ai commencé à travailler pour le CICR il y a 15 ans, j'ai été témoin de l'augmentation de l'assistance orthopédique aux personnes handicapées.

Il y a quelques années, le centre a été déplacé de Wazir Akbar Khan vers un complexe plus grand situé en face de l'université de Kaboul, afin de faire face au nombre croissant de personnes victimes de la guerre. Voici ce que j'ai pu observer :

1. En engageant davantage de techniciens orthopédiques et en améliorant la qualité de la formation, le centre a réussi à faire face à l'augmentation des besoins ; il lui faut toutefois plus de techniciens, car la demande d'appareils orthopédiques est de plus en plus forte.
2. Le recours à de meilleures technologies, telles que le polypropylène, pour la fabrication d'appareils orthopédiques légers, permet aux patients de disposer d'appareils faciles à utiliser et simplifie également notre travail.
3. À mesure que la demande de services de réadaptation physique augmentait, le centre orthopédique s'est doté de davantage de personnel et de matériel. Il est ainsi mieux à même de répondre aux besoins des patients.
4. Le nouveau programme d'intégration sociale propose une formation pratique et du microfinancement ; certains patients peuvent ainsi regagner leur communauté avec les ressources leur permettant de lancer une petite affaire et de gagner leur vie pour entretenir leur famille.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Agir pour un monde meilleur*

Amiral James G. Stavridis

Commandant suprême des forces alliées en Europe

L'amiral James G. Stavridis occupe les fonctions de commandant suprême des forces alliées en Europe à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis le début de l'été 2009. Officier des opérations maritimes de surface, l'amiral Stavridis a aussi servi à terre en tant que responsable de la planification stratégique à long terme au sein des états-majors du chef des Opérations navales et du président du Comité des chefs d'état-major des armées (Joint Chiefs of Staff). Il fut aussi *Executive Assistant* du secrétaire à la Marine et *Senior Military Assistant* du secrétaire à la Défense. L'amiral Stavridis a été diplômé avec distinction de l'Académie navale des États-Unis et a obtenu un doctorat et une maîtrise (MALD) en relations internationales de la faculté de droit et de diplomatie Fletcher de l'Université de Tufts.



C'est pour moi à la fois un privilège et un plaisir de répondre à votre invitation à contribuer à ce numéro spécial de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. En tant que commandant suprême des forces alliées en Europe, je supervise toutes les opérations mondiales de l'OTAN et considère comme essentielles les bonnes relations entre le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les forces armées.

Dans le monde actuel, marqué par des conflits et des insurrections complexes, nombreux sont ceux qui pensent que des frictions sont inévitables entre les forces armées et les organisations civiles internationales et non gouvernementales. Je ne suis pas de ceux-là. Le CICR a toujours été un solide compagnon des hommes et des femmes en uniforme au combat.

Aujourd'hui, le CICR concentre davantage ses efforts sur les civils ; mais à ses débuts, la Croix-Rouge a été créée pour répondre aux souffrances des soldats blessés. En 1864, la première Convention de Genève a défini l'obligation faite aux armées de porter secours aux blessés, quel que soit leur camp, et elle a établi une norme nouvelle

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

et universelle des comportements acceptables. Jusqu'alors, les blessés étaient livrés à leur sort, mais cette Convention et la vision des fondateurs du CICR ont constitué un véritable pas en avant qui a conduit à la mise au point de normes de comportement lors de conflits armés internationaux qui nous guident encore aujourd'hui.

Cette préoccupation quant au sort des combattants a été celle du CICR pendant les 80 premières années de son existence et nombreux ont été les soldats, marins et aviateurs, qui ont vu dans l'emblème de la croix rouge un signe d'espoir et d'assistance. En permettant aux prisonniers de guerre de faire savoir à leurs familles qu'ils étaient en vie, en fournissant des services médicaux, en faisant parvenir des colis aux prisonniers de guerre, en assurant le suivi de leur état de santé, la Croix-Rouge était là pour nous.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et sans perdre de vue son engagement en faveur de la protection des combattants, le CICR a élargi le champ de ses préoccupations afin de protéger aussi les droits des non-combattants. En tant que leader dans le domaine du droit international humanitaire et des droits de l'homme, le CICR n'a cessé de placer toujours plus haut les exigences relatives aux normes de comportement militaire acceptables lors des conflits armés, améliorant ainsi les conditions de vie à la fois des militaires et des populations civiles.

Rien ne peut éliminer les horreurs de la guerre, mais par son action, le CICR est parvenu à limiter les plus graves excès et a contribué à sauver un nombre incalculable de vies. Il reste vrai, malheureusement, que nous continuons à vivre dans un monde où les atrocités ne sont que trop fréquentes et l'action menée par le CICR est plus indispensable que jamais.

Je ferai observer que les Conventions de Genève de 1949, qui ont tracé la voie du CICR que nous connaissons aujourd'hui, ont été signées la même année que le traité fondateur de l'OTAN, qui est un des piliers du système de défense du monde occidental. L'Alliance atlantique souscrit fondamentalement aux valeurs exprimées dans les Conventions et a la plus grande estime pour l'action menée par le CICR.

Les valeurs centrales du CICR que nous estimons le plus au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe, et moi-même en particulier, sont celles qui découlent de son statut d'organisation impartiale, indépendante et neutre. Personne ne peut douter des avantages que tout le monde peut retirer de ces valeurs, car elles permettent à la Croix-Rouge d'avoir un accès crucial aux personnes victimes de conflits armés et elles invitent à respecter le droit international humanitaire.

Les forces de l'OTAN et les membres du CICR participent à des opérations dans le monde entier. C'est grâce à l'impartialité, à l'indépendance et à la neutralité du CICR que l'OTAN et le CICR lui-même sont en mesure d'accomplir leurs missions respectives en réponse aux crises, dans le cadre de certaines valeurs fondamentales communes.

Bien entendu, cette neutralité peut conduire occasionnellement à des situations inconfortables. S'il nous arrive de nous tromper – heureusement, je crois que cela arrive rarement – ou si nous donnons l'impression de nous approcher des limites de ce qui est acceptable, nous savons que la Croix-Rouge se manifestera. Mais toutes les discussions sur les perceptions que l'on peut avoir sont et doivent rester fondées sur notre respect mutuel. Ce faisant, nous gagnons bien plus que nous ne perdons, car

nous acceptons les mêmes normes et partageons les mêmes valeurs. Si un problème survient, qu'il soit réel ou potentiel, nous devons le savoir et il faut nous le signaler. À l'inverse, lorsque nous faisons ce qu'il faut – et je me plais à croire que c'est le plus souvent le cas – il est bon que nous en recevions une validation externe de la part d'une autorité impartiale comme la Croix-Rouge.

Nous faisons également confiance au jugement du CICR, précisément parce que ses qualités de neutralité, d'impartialité et d'indépendance font l'objet d'une application rigoureuse. Je sais que l'institution fait régulièrement son examen de conscience pour s'assurer qu'elle respecte bien les normes qu'elle s'est fixées. Certaines organisations qui se proclament impartiales et neutres le sont peut-être moins qu'elles ne veulent bien le reconnaître, mais nos relations avec le CICR ont toujours été claires, ce qui a été à l'avantage des uns et des autres.

Lors du sommet de l'OTAN de Lisbonne en 2010, l'Alliance a officiellement reconnu la nécessité d'une « approche globale » de la gestion des crises. Une telle approche est un défi considérable à relever et elle ne peut se concrétiser sans une coopération et un dialogue avec toute une série d'organisations et d'agences non militaires. C'est dans le cadre de ce processus que Jakob Kellenberger, l'ancien président du CICR, a signé en juin 2012 un protocole d'accord entre le CICR et les deux commandements militaires stratégiques de l'OTAN : le Commandement allié Opérations et le Commandement allié Transformation.

Cela permettra à nos organisations de poursuivre leur relation déjà ancienne et toujours enthousiaste. Aucune des deux ne peut se reposer sur ses lauriers, mais chacune doit voir au contraire dans nos histoires, dont nous pouvons être fiers, un aiguillon pour continuer à faire preuve d'imagination et redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

Avant de conclure, je voudrais rendre hommage au courage et au professionnalisme des délégués du CICR qui, depuis tant d'années, travaillent dans des environnements dangereux. Nos métiers sont différents, mais notre relation reste fondée sur le respect mutuel et sur des valeurs auxquelles nous sommes profondément attachés.

Je vous félicite donc à l'occasion de votre 150^e anniversaire et nous nous réjouissons déjà de continuer à travailler ensemble dans les années qui viennent. Nous sommes fiers d'être des partenaires du CICR. Le monde reste toujours dangereux et ne cesse de nous lancer des défis, mais il est un peu plus sûr grâce à l'action de l'OTAN et il est plus humain grâce à l'action de la Croix-Rouge.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Une institution indispensable*

Kristalina Georgieva, Commissaire européenne chargée de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises.

Avant de rejoindre la Commission européenne en février 2010, Kristalina Georgieva a occupé diverses fonctions à la Banque mondiale, où elle a été économiste de l'environnement, économiste de l'environnement en chef et directrice du secteur Environnement pour la région Asie de l'Est – Pacifique. De 2000 à 2004, elle a occupé la fonction d'administratrice chargée de la stratégie, des politiques et des financements environnementaux, et est devenue en 2004 administratrice de la Banque mondiale pour la Fédération de Russie. En 2007-2008, elle a été nommée directrice du développement durable, puis vice-présidente et secrétaire du Groupe de la Banque mondiale.



Alors que faire la guerre est parmi les pires pulsions de l'Homme, la compassion et la solidarité sont les meilleurs antidotes qui soient. Depuis sa création il y a 150 ans, une réaction humaine aux souffrances inhumaines causées par la bataille de Solferino, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est le symbole inébranlable de cette compassion et de cette solidarité.

Aujourd'hui, ce 150^e anniversaire est l'occasion de nous rappeler pourquoi le CICR a été créé, de saluer ses accomplissements et de rendre hommage aux personnes qui font de lui ce qu'il est, ainsi que d'examiner les défis auxquels l'institution devra faire face dans les années à venir.

Dans l'exercice de mes fonctions de Commissaire européenne chargée de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises, j'ai souvent eu l'opportunité de voir le CICR à l'œuvre. Où que je me rende, dans les abîmes du désespoir, dans les théâtres les plus sanglants, dans l'enfer des conflits prolongés, je m'emploie à rencontrer les délégués du CICR. Et je dois dire que l'hon-

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

nêteté et la lucidité dont ils témoignent dans leurs évaluations, ainsi que l'engagement et le professionnalisme dont ils font preuve, m'ont toujours beaucoup impressionnée.

C'est à Och, dans le sud du Kirghizistan, que j'ai pu constater pour la première fois sur le terrain à quel point le CICR était indispensable. Je m'y étais rendue à l'été 2010, relativement au début de mon mandat de Commissaire européenne, pour évaluer les besoins humanitaires engendrés par les affrontements ethniques et superviser la fourniture de l'assistance européenne. Comme souvent dans les conflits, les délégués du CICR avaient été les premiers sur place et, lorsque je suis arrivée, ils apportaient déjà une aide vitale en soignant les blessés et en distribuant de l'eau et de la nourriture aux familles et aux communautés touchées par les affrontements. Les balles sifflaient au loin et, bien entendu, les habitants d'Och étaient terrifiés. « L'aide européenne est actuellement très importante pour nous, mais il est tout aussi crucial qu'ils soient là », m'a dit une femme en désignant les travailleurs humanitaires portant des gilets marqués de l'emblème de la Croix-Rouge. « Indépendamment de tout ce qu'ils font pour nous, leur seule présence nous protège. Nous avons besoin d'eux. » Dans le monde d'aujourd'hui où les conflits sont de plus en plus imprévisibles et les crises de plus en plus complexes, nous avons plus que jamais besoin de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Au service de l'humanité

Les besoins sur le terrain ne font qu'augmenter, tout comme la fragilité de notre monde. Le changement climatique, la croissance démographique, l'urbanisation et le déplacement des champs de bataille dans les zones où vit la population civile sont autant de facteurs faisant que les crises humanitaires sont aujourd'hui plus fréquentes et plus graves. Le nombre de personnes touchées ne cesse également d'augmenter et, tragiquement, les personnes les plus pauvres sont généralement les premières touchées et les plus durement atteintes.

C'est avant tout pour ces personnes que le CICR existe aujourd'hui, et il demeure inégalé en termes d'engagement et de capacité à atteindre les personnes vulnérables pour leur fournir une aide et une protection vitales et leur apporter le réconfort et la lueur d'espoir dont elles ont tant besoin. Grâce à la large gamme d'activités qu'il mène dans les zones de conflit et à sa proximité avec les bénéficiaires, le CICR est en mesure de répondre efficacement – et souvent simultanément – à des situations de crise très diverses, allant de flambées de violence soudaines, comme en Syrie depuis l'année dernière ou en Libye l'année précédente, à des situations prolongées comme au Yémen, en Afghanistan et au Pakistan.

La sensibilisation par l'action

La capacité opérationnelle du CICR est impressionnante sur tous les fronts : soins médicaux, distributions alimentaires, approvisionnement en eau, assainissement, soutien aux moyens de subsistance, visites aux détenus, rétablissement du contact

entre les membres des familles séparées par la violence ou les catastrophes. Les valeurs que le CICR incarne mieux que toute autre organisation sont tout aussi essentielles. C'est grâce à leur attachement au droit international humanitaire et à leur respect des principes de neutralité et d'impartialité de l'aide humanitaire que les collaborateurs du CICR peuvent faire leur travail, souvent dans des zones où aucun autre organisme de secours n'est autorisé à pénétrer. Pour comprendre à quel point le CICR se trouve dans une position unique, prenons le cas de la Somalie déchirée par la guerre, pour laquelle les Nations Unies ont déclaré l'état de famine à l'été 2011 lorsque le groupe Al-Shabab a banni la majorité des travailleurs humanitaires de nombreuses régions du pays. Là-bas, dans les zones les plus durement frappées par la faim, seul le CICR était autorisé à distribuer des vivres aux centaines de milliers de Somaliens sur le point de mourir. Or s'il y était autorisé, c'est parce qu'il était perçu comme étant neutre et qu'il établissait des liens avec les communautés locales. C'est aussi parce que les miliciens, bien que ne connaissant que la loi des armes, reconnaissaient l'impartialité du CICR et le laissait donc faire son travail.

Cet attachement aux principes humanitaires, un impératif tant pratique que moral, me fait souvent voir le CICR comme la conscience de la communauté humanitaire. Je suis par ailleurs très impressionnée par la manière dont le CICR parvient à rester fidèle à ces principes dans des contextes en constante évolution, dans lesquels la présence de mercenaires, l'asymétrie des conflits, l'extrémisme et le terrorisme sont de nouveaux facteurs créant des défis supplémentaires.

Pour ces raisons, lorsque j'ai eu des décisions difficiles à prendre pendant les premières années de mon mandat de Commissaire européenne chargée de l'aide humanitaire, j'ai souvent téléphoné en premier lieu à Jakob Kellenberger. Désormais, j'appelle son successeur, l'actuel président du CICR Peter Maurer.

Un lien opérationnel et des principes communs

Je me fie aux conseils honnêtes et au sens de la perspective du CICR du fait des solides relations qu'il entretient avec le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO). Nous travaillons en coopération avec le CICR dans bon nombre des contextes les plus délicats de la planète. Outre notre lien opérationnel, nous partageons également un lien très fort découlant de nos principes communs. Grâce à ces liens, je peux faire en sorte que les victimes des conflits bénéficient au mieux de la solidarité européenne.

Concernant notre lien découlant de nos principes humanitaires communs, j'évoquerai le cas du Yémen, un pays où les acteurs humanitaires étaient dans l'incapacité d'accéder aux centaines de milliers de déplacés internes à cause de l'insécurité et des affrontements fréquents entre les rebelles houthis et le gouvernement. Antonio Guterres, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, et moi-même avons organisé une réunion avec les commandants houthis et sommes parvenus à convaincre ces hommes baraqués avec leurs grandes barbes et leurs armes lourdes de permettre l'accès du CICR aux territoires sous leur contrôle. Cette réussite n'avait rien à voir ni avec Antonio Guterres ni avec moi ; les commandants houthis avaient

simplement pris conscience du fait que les délégués du CICR n'étaient pas là pour prendre parti, mais pour sauver des vies. Cet exemple illustre parfaitement combien la force des principes incarnés par le CICR est supérieure à la puissance des armes.

L'un des métiers les plus dangereux au monde

Pour sauver des vies, les collaborateurs du CICR doivent souvent mettre leur propre vie en danger. Au Yémen, mais aussi en Somalie, en Afghanistan, au Pakistan, au Soudan et, plus récemment, en Syrie, des travailleurs humanitaires sont de plus en plus souvent pris pour cible et visés par des tirs, enlevés ou assassinés. Si cette situation est préoccupante pour la communauté humanitaire, elle l'est encore plus pour les personnes qui ont besoin de son aide et qui se retrouvent isolées lorsque des ambulances et des travailleurs humanitaires sont délibérément pris pour cible. Là où règne le danger il y a aussi des souffrances, et celles et ceux qui se rendent dans ces zones sans armes et avec pour seul objectif d'aider ceux qui en ont besoin sont les véritables héros de notre monde, aussi modestes et peu reconnus soient-ils. Ils méritent notre plus profond respect, ainsi que tous les efforts de sensibilisation et de protection que nous pouvons déployer.

Et maintenant ?

Le CICR peut être fier de tout ce qu'il a accompli depuis sa création et il continue aujourd'hui de se montrer à la hauteur dans un environnement difficile, où les besoins sont énormes, les défis nombreux et les ressources financières bien insuffisantes. Le monde de demain mettra une nouvelle fois cette institution indispensable à rude épreuve.

La crise financière et économique mondiale a érodé la capacité de résilience des plus pauvres, a accru leur vulnérabilité et les a rendus plus susceptibles de dépendre de l'aide humanitaire. Tandis que les besoins ne cessent d'augmenter, les pays donateurs luttent pour retrouver une croissance et les budgets consacrés à l'aide sont mis sous pression. Cette tendance a peu de chances de s'inverser dans les années à venir, même si je suis fière que l'Europe maintienne son engagement sans faille en tant que donateur, l'un des plus généreux qui plus est. Il n'en demeure pas moins que les organisations humanitaires risquent de devoir atteindre davantage de personnes vulnérables sans recevoir de fonds supplémentaires, ce qui soulève la question de notre capacité à faire notre travail comme il se doit. C'est pourquoi la solution à notre problème réside dans l'efficacité de l'aide : il s'agit pour nous de tirer profit au maximum de chaque centime que nous investissons et de chaque opération que nous menons. Et je ne doute pas que le CICR poursuivra sur cette voie.

Aux contraintes externes s'ajoutent des défis au sein même de la communauté humanitaire, où les acteurs sont de plus en plus nombreux, où les donateurs traditionnels interagissent avec de nouveaux donateurs émergents, où la prolifération des organisations – petites et grandes, locales et internationales – complique souvent la

coordination et où certains acteurs poursuivent des intérêts politiques, militaires ou économiques sous couvert d'objectifs humanitaires. Cette nouvelle réalité menace la sécurité des travailleurs humanitaires sur le terrain et crée le risque que les véritables humanitaires soient mis de côté par les acteurs étatiques, les forces armées ou les groupes de pression. Compte tenu de ces dangers, le CICR sera également indispensable en tant que gardien des principes humanitaires – pour garantir que la neutralité, l'indépendance, l'humanité et l'impartialité restent les dénominateurs communs de tous les acteurs humanitaires.

Notre monde va demeurer fragile et il est particulièrement préoccupant de voir que les régions du monde qui sont particulièrement vulnérables au changement climatique et aux catastrophes naturelles sont aussi vulnérables aux conflits – la Corne de l'Afrique, le Sahel, le Yémen et certaines régions de l'Asie du Sud-Est. Ce cocktail explosif est synonyme de nouveaux problèmes imprévisibles et appelle de nouvelles solutions adaptées à une réalité en constante évolution. L'une des solutions est d'investir dans la résilience des communautés, un exemple d'aide intelligente qui doit permettre aux communautés de mieux faire face aux catastrophes récurrentes et de s'aider elles-mêmes. Pour investir efficacement dans la résilience, il s'agit notamment de renforcer les liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. C'est là l'une des priorités de la Commission européenne et encore un domaine dans lequel le CICR et nous œuvrons vers un but commun. Il ne pourrait en être autrement : nous ne pouvons pas empêcher le climat de changer ni les conflits d'éclater, mais nous pouvons agir sur la manière dont les populations réagissent aux crises, et nous pouvons réduire leur vulnérabilité et augmenter leurs chances de se relever et de se développer en dépit de toutes ces difficultés. La résilience des communautés peut être largement renforcée et c'est l'un des points les plus importants sur lesquels nous, la communauté humanitaire, devons agir. Je ne doute pas du fait que le CICR montrera également l'exemple à cet égard.

Au fil de sa douloureuse histoire marquée par les guerres, l'Europe a finalement appris à vivre en paix. Aujourd'hui, nous estimons qu'il en va de notre devoir de diffuser les valeurs de paix dans le monde entier, là où les populations ne connaissent que la guerre. Nous sommes fiers de ce que nous avons accompli dans ce domaine et d'avoir aujourd'hui notre place aux côtés du CICR parmi les lauréats du prix Nobel de la paix. Notre objectif commun est le plus noble qui soit : servir l'humanité, avec pour seul but de sauver des vies et de soulager les souffrances humaines.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Trente ans de collaboration au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans un pays en conflit*

Dr Ahmed Mohamed Hassan

Président du Croissant-Rouge de Somalie

.....

Durant la guerre de l'Ogaden entre la Somalie et l'Éthiopie (1977-1978), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a commencé à apporter une assistance médicale et chirurgicale aux combattants et aux civils blessés à Mogadiscio.

Quand la guerre a éclaté, j'étais directeur du département des services médicaux au ministère de la Santé et j'avais été élu président du Croissant-Rouge de Somalie quelques années plus tôt. Dans cette double mission, j'ai eu l'occasion d'observer les opérations que le CICR a déployées en Somalie pendant la guerre de l'Ogaden et qui consistaient à fournir une assistance humanitaire à des milliers de victimes, de prisonniers de guerre et de réfugiés. Depuis, j'ai collaboré avec le CICR à de nombreux projets dans les différentes phases du conflit en Somalie, ce qui m'a permis d'acquérir une compréhension sans égale de l'approche adoptée par l'institution dans un pays déchiré par la guerre.

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

La guerre de l'Ogaden et ses conséquences : difficultés et bienfaits du travail en partenariat

Pendant la guerre de l'Ogaden, les Sociétés nationales de Somalie et d'Éthiopie, en coopération avec le CICR et conjointement avec les forces armées de chaque pays, ont été appelées à apporter une assistance médicale et chirurgicale aux blessés de guerre. L'hôpital civil Martini, qui possédait une unité militaire, était devenu la base de la première équipe chirurgicale du CICR envoyée de Genève. Au fil du temps, le CICR a commencé à apporter une assistance médicale et chirurgicale à d'autres hôpitaux du pays, comme le centre hospitalier de Hargeisa, l'hôpital de district de Gabiley et l'hôpital de district de Belet Weyne.

La guerre de l'Ogaden a fait plus d'un million de réfugiés. Les camps établis par le CICR, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Croissant-Rouge de Somalie ont joué un rôle majeur dans la fourniture de services de santé et de denrées alimentaires aux réfugiés. Autre conséquence malheureuse de cette guerre : la capture de plus de 4 000 prisonniers de guerre éthiopiens par l'armée somalienne. J'ai pu voir de mes propres yeux que les programmes d'assistance humanitaire mis en œuvre par le CICR pendant la guerre s'appuyaient sur les principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie n'ont pas toujours été au même diapason, mais dans l'ensemble, leur relation a été très bénéfique et leur a permis de renforcer leur capacité de porter assistance aux Somaliens ayant besoin d'aide. En témoigne l'épisode relaté ci-après, qui montre aussi le caractère précieux de cette collaboration : au cours de mon mandat de président du Croissant-Rouge de Somalie dans les années 80, le chef de la délégation du CICR pour la Somalie m'a informé que le CICR prévoyait d'ouvrir à Ogaden un hôpital similaire à celui de Lokichoggio (Kenya)¹. J'estimais que, contrairement à l'hôpital de Lokichoggio, qui est loin de Khartoum, un hôpital à Ogaden pouvait être bombardé par les forces de Siyad Barre. J'ai également convoqué une réunion du comité exécutif du Croissant-Rouge de Somalie, durant laquelle il est apparu clairement que la Société nationale n'approuvait pas la proposition de créer cet hôpital.

La question a continué de faire l'objet de désaccords pendant un moment jusqu'à ce que le dialogue soit rétabli dans le cadre de consultations entre la délégation du CICR pour la Somalie, le gouvernement somalien et le Croissant-Rouge de Somalie. Ces discussions franches mais quelque peu tendues ont permis d'apporter des précisions sur les questions délicates entourant une éventuelle intervention dans la région disputée de l'Ogaden et ont suscité la détermination du CICR et du Croissant-Rouge de Somalie à collaborer sur le long terme. Cette anecdote montre qu'en dépit des discussions directes et parfois délicates entre le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie, les deux organisations ont toujours considéré la mission d'aider

1 Note de l'éditeur : L'hôpital de Lokichoggio, situé dans le district de Turkana (Kenya), fournissait des services de chirurgie de guerre et des soins médicaux d'urgence aux blessés de guerre du Sud-Soudan. Le CICR a remis l'hôpital aux autorités kényanes en 2006.

les victimes des conflits et des catastrophes comme leur priorité et n'ont pas reculé devant les défis pouvant survenir dans l'accomplissement commun de cette mission.



Image 1 : Centre orthopédique, 1979. © CICR/Rémi RUSSBACH

La guerre civile de 1991 : le renforcement du partenariat au sein du Mouvement

Le partenariat entre le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie s'est poursuivi et a même été renforcé en 1991, quand la Somalie a été déchirée par le conflit et divisée sur le plan politique.

Pour la communauté humanitaire internationale, la Somalie de 1991 à 1993 représente la plus grande tragédie humanitaire et une situation où la fourniture de l'aide s'est retrouvée en proie à d'énormes difficultés créées par le contexte et les Somaliens eux-mêmes. Souvenons-nous qu'à l'époque, le CICR a déclaré que tous les Somaliens pouvaient être considérés comme des victimes du conflit et qu'à ce titre, ils devaient recevoir protection et assistance. Les opérations déployées par le CICR entre 1991 et 1993 demeurent l'intervention humanitaire la plus importante jamais menée depuis la Seconde Guerre mondiale.

À leur faite, les opérations menées conjointement par le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie ont permis de nourrir plus d'un million de personnes grâce à 1 000 dispositifs de soupe populaire à travers le pays. L'idée sous-jacente de la



Image 2 : Belet Weyne. Distribution de vivres organisée à une des cuisines communautaires du CICR, 26 janvier 1993. © CICR/Pierre BOUSSEL

distribution d'aliments cuits (par opposition aux rations sèches) était d'avoir un effet dissuasif sur les pilliers, qui, sinon, ciblaient systématiquement les convois alimentaires – la nourriture étant le seul actif liquide disponible dans le pays. Les aliments cuits fournissaient un apport nutritionnel immédiat et étaient difficiles à piller quelle que soit leur quantité.

Depuis la chute du régime de Siyad Barre, en 1991, l'accès humanitaire et la sécurité restent des problèmes majeurs en Somalie. Pour le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie, il était essentiel que la fourniture de l'aide humanitaire repose sur les principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Une autre caractéristique importante de ces opérations était le dialogue ouvert avec tous les intervenants, qu'ils soient internationaux (opération Restore Hope en 1992 ; Opération des Nations Unies en Somalie – ONUSOM – de 1993 à 1995 ; et depuis 2004, Mission de l'Union africaine en Somalie – AMISOM) ou nationaux (seigneurs de guerre, pouvoirs locaux, gouvernement fédéral de transition, et mouvement Al-Shabab).

L'éclatement de toutes les institutions somaliennes à la suite du conflit interne de 1991 a entraîné des difficultés sans précédent pour le Croissant-Rouge de Somalie. Avec le soutien du CICR, la direction de la Société nationale a été déplacée à Nairobi – un lieu neutre à l'époque –, d'où elle a continué et continue encore, de définir les orientations des multiples opérations menées à travers le pays. En dépit du clivage politique entre le Somaliland et la Somalie, le Croissant-Rouge de Somalie continue de mener des activités dans tout le pays. Le fait que sa direction soit restée « expatriée » témoigne de sa non-allégeance politique à une province, une région ou une ville en particulier. Le Croissant-Rouge de Somalie n'a épargné aucun effort



Image 3 : Berbera. Hôpital chirurgical codirigé par le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie, décembre 1991. © CICR/François DE SURY

pour prouver, sur le terrain, qu'il distribue des secours dans le respect des principes d'impartialité et de neutralité.

Le partenariat entre le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie a rapidement été élargi pour intégrer la Croix-Rouge de Norvège. Dans l'intérêt de ce partenariat et dans un souci d'efficacité, le Croissant-Rouge de Somalie et la Croix-Rouge de Norvège ont été intégrés à la délégation du CICR pour la Somalie à Nairobi. De 1991 à 1993, les deux Sociétés nationales ont participé ensemble aux séances de réflexion et aux réunions de planification budgétaire du CICR. Cette situation était bénéfique pour tous². À l'époque, les partenaires du Mouvement s'enrichissaient mutuellement à travers leurs discussions, et le rôle directeur du CICR était de toute évidence une responsabilité, et non un privilège³.

2 Comme l'a indiqué M. Sven Mollekleiv – alors secrétaire général de la Croix-Rouge de Norvège et aujourd'hui son président – durant la conférence sur la Somalie, qui s'est tenue à Oslo en mars 1995 : « Pour la Croix-Rouge de Norvège, il était tout naturel que le Croissant-Rouge de Somalie soit notre partenaire local. Sans cette organisation ancrée dans les collectivités locales dans toute la Somalie et au Somaliland, le Mouvement de la Croix-Rouge dans son ensemble n'aurait pas pu mener à bien l'une des plus grandes opérations jamais déployées par le CICR. J'illustrerai mon propos par un exemple : durant une période très critique où de nombreux problèmes se posaient s'agissant de la distribution de vivres – comme la question de distribuer à tous les clans de telle ou telle région des rations proportionnelles à leurs effectifs et d'éviter les problèmes de sécurité liés à une distribution inéquitable –, le docteur Ahmed Mohamed Hassan, président du Croissant-Rouge de Somalie, a passé deux semaines à négocier âprement avec l'ensemble des clans locaux pour assurer une distribution alimentaire équitable et sûre. » (Traduction CICR).

3 Note de l'éditeur : Le « rôle directeur » du CICR dans les situations de conflits armés internationaux et non internationaux, de troubles intérieurs et de leurs suites directes est reconnu aux articles 4 et 5.3 de l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville), Séville, 25-27 novembre 1997.

Aujourd’hui, au moment où j’écris cet article d’opinion, le Croissant-Rouge de Somalie fait partie intégrante de la délégation du CICR pour la Somalie. Nous gardons à l’esprit que nous avons deux mandats différents, mais nous nous complétons au travers de notre partenariat.



Image 4 : Berbera. Cours de diffusion du droit international humanitaire et des principes de la Croix-Rouge à l’intention des collaborateurs du CICR et du Croissant-Rouge, février 1993. © CICR/Roland BIGLER

Proximité et accès : œuvrer auprès des Somaliens

Quels sont les enseignements à tirer de l’expérience somalienne au cours de cette longue période de conflit ? L’euphorie ressentie par les Somaliens à la suite de la chute du régime de Siyad Barre a rapidement fait place à un sentiment général de honte né de la tragédie qui s’en est suivie. La désintégration rapide des infrastructures du pays, l’atteinte portée aux valeurs morales et culturelles essentielles⁴, l’omniprésence d’actes criminels aveugles et leur impunité ont non seulement causé des souffrances humaines indescriptibles mais ont également fait plus d’un million de réfugiés. La Somalie, qui connaissait une longue tradition de fierté, de dignité et d’indépendance, s’est retrouvée anéantie et brisée. Les rêves de son peuple, notamment d’un monde meilleur pour ses enfants, ont volé en éclats.

Le CICR, en tant que chef de file du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a rempli son rôle non seulement auprès des donateurs et dans le cadre de son propre mandat mais aussi à l’égard des personnes qu’il essayait

4 Note de l’éditeur : Sur cette question, voir CICR et Croissant-Rouge de Somalie, *Spared from the Spear: Traditional Somali Behaviour in Warfare*, 2^e éd., février 1998, pp. 1-3.

d'aider en leur apportant une assistance humanitaire. Il s'y est employé en étroite collaboration avec son partenaire local, le Croissant-Rouge de Somalie. Chaque membre du Mouvement avait son propre rôle à jouer. Le succès de chaque opération s'explique par la capacité du Croissant-Rouge de Somalie, du CICR, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de la Croix-Rouge de Norvège à susciter la confiance des autorités locales somaliennes, en les convainquant d'assumer la mise en œuvre des opérations humanitaires. Le dialogue permanent et l'instauration de la confiance entre les Somaliens et les membres du Mouvement ont garanti un certain niveau de responsabilité partagée.



Image 5 : Le CICR a régulièrement collaboré avec le Croissant-Rouge de Somalie pour porter assistance aux personnes déplacées dans plusieurs régions du pays, notamment à Bakool, à Baidoa, dans le Bas Juba et le Moyen Juba, et à Mudug, 22 mars 2007. © CICR/Pedram YAZDI

L'intégration des victimes et des communautés locales au processus de prise de décisions est extrêmement important en Somalie, certes, mais également dans toutes les autres situations d'urgence complexes. Aucune victime ne souhaite être traitée comme un simple bénéficiaire de l'aide. Les victimes veulent être reconnues, se voir attribuer des responsabilités de personnes ayant des droits et ne pas être considérées comme incompetentes ou désespérées en raison précisément de leur statut de victime.

Tandis que les grandes opérations menées conjointement par le CICR et le Croissant-Rouge de Somalie étaient souvent fondées sur la fourniture d'une assistance, les mécanismes qui permettaient aux bénéficiaires de l'aide alimentaire de devenir des volontaires et de diriger et d'administrer les cuisines communautaires leur ont permis de jouer un rôle actif dans la planification et l'organisation de l'aide d'urgence et leur ont donné les moyens de le faire. Cette approche globale, qui prenait

en considération les intérêts et les besoins du peuple somalien, était très appréciée à l'époque pour son respect des communautés locales.



Dans tout le pays, de nombreuses personnes, communautés et institutions sont prêtes à défendre les intérêts humanitaires à long terme du peuple somalien. À cet égard, je tiens à rendre hommage à la Croix-Rouge de Norvège pour les efforts qu'elle a déployés et l'énorme soutien qu'elle a apporté au Croissant-Rouge de Somalie en termes de développement organisationnel au cours des trente dernières années. Parallèlement, le CICR n'a cessé, durant cette période, de montrer qu'il était prêt à prendre des risques sur le plan opérationnel pour atteindre les personnes les plus vulnérables et veiller à ce que l'aide parvienne à ceux qui en ont le plus besoin. Je ne peux que saluer le rôle moteur extraordinaire qu'ils ont joué à cet égard.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Le CICR dans un contexte humanitaire en évolution*

Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

Ban Ki-moon est le huitième Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Il est titulaire d'une licence en relations internationales de l'Université nationale de Séoul et d'une maîtrise en administration publique de la *Kennedy School of Government* de l'Université de Harvard. Au moment de son élection au poste de Secrétaire général de l'ONU, M. Ban était ministre des Affaires étrangères et du Commerce de la République de Corée. Au cours de ses 37 ans de carrière au ministère, il a servi, entre autres, à New Delhi, à Washington et à Vienne, et occupé différents postes dont celui de conseiller du président en matière de Politique étrangère, de conseiller principal du président en matière de Sécurité nationale, de vice-ministre chargé de la Planification de la politique et de directeur général aux Affaires américaines. M. Ban est entré en fonction le 1^{er} janvier 2007. Il a été réélu à l'unanimité par l'Assemblée générale en juin 2011 et occupera ses fonctions jusqu'en décembre 2016.

.....

Aux Nations Unies, nous tenons l'action et le rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en très haute estime. J'ai moi-même été personnellement influencé par l'esprit de la Croix-Rouge, quoique pas spécifiquement par le CICR. Ayant grandi dans une République de Corée déchirée par la guerre, j'ai bénéficié de l'aide internationale vitale acheminée dans le pays par les personnes portant le bleu des Nations Unies et par les hommes et les femmes arborant le symbole rouge emblématique du Mouvement de la Croix-Rouge. Le premier voyage que j'ai effectué à l'étranger pendant mes études secondaires, parrainé par la Croix-Rouge, a transformé ma vision du monde et celle de ma place dans celui-ci. J'ai été tant impressionné par ces marques de solidarité mondiale que j'ai choisi de faire carrière dans la fonction publique internationale.

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

Aujourd'hui, alors que le CICR célèbre son 150^e anniversaire, les raisons que nous avons d'admirer l'institution sont nombreuses et vont bien au-delà de sa simple longévité.

Il y a tout d'abord la capacité qu'a le CICR de se déployer rapidement et de maintenir une présence dans les conflits armés et autres situations de violence dans le monde entier, notamment dans des lieux isolés, où les Nations Unies et les autres acteurs humanitaires ne peuvent parfois pas se rendre et où le CICR est parfois alors la seule chance de survie des personnes ayant besoin de protection et d'assistance.

Il y a ensuite l'étendue des activités menées par le CICR, dont la pierre angulaire est l'idée que protection et assistance sont les deux faces d'une même médaille. Certaines de ces activités sont spécifiques à l'institution, plus particulièrement au mandat qui lui a été conféré de promouvoir le droit international humanitaire et de s'en faire le gardien. D'autres sont complémentaires aux activités réalisées par la famille des Nations Unies et ses institutions humanitaires, de défense des droits de l'homme et de développement : je pense ici notamment aux activités du CICR visant à protéger les civils, à rétablir le contact entre les membres des familles dispersées, à fournir un accès aux soins médicaux, à l'eau, à la nourriture et à d'autres biens de première nécessité, ainsi qu'à ses visites aux détenus, à ses programmes destinés à assurer une production alimentaire durable et à ses initiatives microéconomiques.

J'évoquerai aussi le professionnalisme et le dévouement du personnel de l'institution, sans oublier tous ceux qui travaillent au sein du réseau mondial des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Malheureusement, le CICR n'a pas été épargné par la violence qui frappe de plus en plus souvent les travailleurs humanitaires, bien trop nombreux à avoir payé de leur vie le fait d'avoir courageusement voulu aider les autres.

Je relèverai en outre l'attachement inébranlable du CICR aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance de l'action humanitaire. Neutralité lorsqu'il s'agit d'établir et de maintenir le dialogue avec toutes les parties au conflit sans pour autant demeurer indifférent aux violations du droit international humanitaire. Indépendance, parce que son action n'est motivée par aucune visée politique ou militaire. Et impartialité en ce sens que toutes les personnes vulnérables bénéficient des activités du CICR, sans discrimination aucune fondée sur la race, l'origine, le sexe, la religion ou autre et que l'institution définit ses priorités en fonction des besoins uniquement. N'importe quel délégué du CICR sur le terrain vous dira la même chose : c'est grâce aux principes sur lesquels est fondée son action humanitaire que le CICR parvient à atteindre les personnes qui ont besoin d'assistance et à être accepté par les différents acteurs, étatiques et non étatiques, parties aux conflits armés. Faute d'acceptation, les travailleurs humanitaires n'ont pas accès aux zones touchées. Et sans accès, leur capacité d'aider celles et ceux qui en ont besoin est sévèrement limitée, voir réduite à néant.

Enfin, je soulignerai l'admirable capacité d'adaptation du CICR. Une telle flexibilité sera à l'avenir plus que jamais nécessaire, dans la mesure où la nature des conflits et de la violence et du système humanitaire lui-même évolue et continuera de poser de nouveaux défis.

L'une des principales caractéristiques de nombreux conflits contemporains est le non-respect du droit international humanitaire par les parties. Or la lutte contre les violations flagrantes de ce droit est rendue plus difficile encore par la prolifération et la fragmentation des groupes armés non étatiques et par la nature de plus en plus asymétrique des conflits. Cette réalité a des conséquences extrêmement graves pour la population civile, puisque certains groupes armés cherchent à compenser leur infériorité militaire en attaquant les civils et en les utilisant pour protéger des objectifs militaires. Les risques encourus par la population sont en outre d'autant plus grands que, confrontées à un ennemi parfois difficile à identifier, les parties jouissant de la supériorité militaire tendent à employer des moyens et méthodes de guerre qui violent les principes de distinction et de proportionnalité, faisant payer un lourd tribut aux civils.

Dans ce contexte, il est crucial que les délégués du CICR continuent à dialoguer avec les parties aux conflits. Plus globalement, le CICR joue un rôle essentiel s'agissant de promouvoir la réflexion et la discussion avec les États et les autres acteurs concernés dans le but de clarifier la compréhension et l'interprétation du droit. Ce rôle est particulièrement important compte tenu de la nécessité d'engager collectivement une réflexion et un débat ouverts face à l'apparition de nouvelles problématiques telles que l'emploi d'armes explosives dans les zones densément peuplées et la mise au point de nouvelles technologies d'armements.

Tout comme la nature même des conflits a sensiblement évolué au fil des 150 ans d'histoire du CICR, les acteurs qui mènent des activités visant à répondre aux besoins engendrés par les conflits sont aujourd'hui très différents. Si le CICR est sans doute la plus ancienne institution humanitaire, il n'est pas la seule. Les institutions des Nations Unies et d'autres organismes humanitaires, y compris un grand nombre d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, jouent également depuis longtemps un rôle crucial dans la réponse aux crises humanitaires et la fourniture de protection et d'assistance.

Par ailleurs, de nouveaux acteurs de plus en plus nombreux, issus notamment des forces armées et du secteur privé, entrent désormais sur la scène de l'aide humanitaire d'urgence. S'ils apportent des capacités supplémentaires, leurs modalités de travail sont parfois différentes des approches classiques et ne reposent pas toujours sur les principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité de l'action humanitaire.

Les missions de maintien de la paix jouent un rôle déterminant et complexe dans les situations d'urgence. De plus en plus fréquemment, elles sont autorisées par le Conseil de sécurité pour prendre des mesures afin de protéger la population civile, déployant ainsi une combinaison unique de capacités civiles, militaires et de police. Elles ont également souvent pour mandat d'aider à établir les conditions de sécurité nécessaires pour que les acteurs humanitaires puissent intervenir. Par ailleurs, ces missions peuvent entreprendre des activités de protection complémentaires à celles des autres acteurs, par exemple en faveur des enfants et des victimes de la violence sexuelle. S'il ne fait aucun doute que les missions de maintien de la paix ayant pour mandat de protéger la population civile fournissent un service déterminant en améliorant la sécurité et en réduisant le nombre de victimes, les acteurs humanitaires traditionnels ont néanmoins des inquiétudes légitimes quant à leur accès et

à leur sécurité si leurs activités venaient à être perçues par les belligérants ou par des groupes de population comme étant alignées sur les objectifs politiques de ces missions. Le CICR a maintes fois souligné combien il importe que le rôle distinct des différents acteurs menant des activités de protection soit compris et respecté, une recommandation dont les Nations Unies tiennent compte dans leurs décisions relatives à l'intégration des missions. Le CICR a bâti des relations constructives avec les missions de maintien de la paix déployées dans les contextes où il est actif. Ses délégations nouent des contacts avec les autorités des pays contributeurs de contingents et de forces de police afin de former et d'instruire les membres du personnel de maintien de la paix avant leur départ. Le siège du CICR entretient par ailleurs un dialogue institutionnel et des contacts réguliers avec le Département des opérations de maintien de la paix.

Dans le cadre du programme d'action quinquennal de mon deuxième mandat de Secrétaire général, je m'attacherai à renforcer le système humanitaire afin que tous les partenaires puissent améliorer leur réponse aux conflits armés, aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine et aux autres situations d'urgence. Je me réjouis à la perspective de la participation constructive du CICR au Sommet humanitaire mondial que je prévois d'organiser en 2015.

Pour toutes les raisons que j'ai évoquées, je salue le travail du CICR, qui ne manque jamais à son rôle de gardien du droit international humanitaire et demeure fidèle aux principes sur lesquels se fonde son action humanitaire. Les Nations Unies ont hâte de renforcer encore leur solide partenariat avec le CICR afin que nous puissions tous venir en aide aux personnes qui recherchent notre protection et notre assistance dans des moments de grande vulnérabilité.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Réflexion sur le rôle actuel et futur du CICR dans les crises humanitaires*

Matthias Schmale

Matthias Schmale est Secrétaire général adjoint chargé de la Division du développement des Sociétés nationales et des connaissances de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Au cours de sa carrière au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, M. Schmale a également occupé la fonction de Secrétaire général adjoint de la Fédération internationale pour les Services liés aux Programmes. Il a par ailleurs été Secrétaire général adjoint de la Fédération internationale pour le développement et Directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge britannique de 2005 à 2009.

.....

Alors que je prépare cette note d'opinion sur le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à l'occasion de son 150^e anniversaire, je me remémore avec nostalgie toutes les rencontres que j'ai eues avec des collègues de l'institution depuis près de vingt ans. Au cours de nombreuses visites de terrain dans des contextes extrêmement difficiles, comme le Darfour ou l'Afghanistan sous le régime des talibans, j'ai eu le privilège de voir à l'œuvre cette institution humanitaire tournée vers l'action qu'est le CICR. Dans le monde entier, d'innombrables personnes vous raconteront avec une profonde gratitude comment le CICR leur a sauvé la vie et les a aidées à surmonter d'immenses souffrances causées par les conflits armés et la violence.

Si le CICR est un acteur indépendant, neutre et crédible, c'est en grande partie grâce à ses collaborateurs compétents et dévoués. Comme pour beaucoup d'organismes humanitaires, les hommes et les femmes qui le composent sont sans doute le plus grand atout du CICR, à l'exception peut-être du droit international humanitaire,

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

qui constitue le fondement juridique de son action et du pouvoir protecteur de l'emblème. Au fil des ans, j'ai rencontré de très nombreux collaborateurs du CICR et je peux témoigner que, pour bon nombre d'entre eux, œuvrer pour l'institution est bien plus qu'un emploi : c'est pour eux une vocation et ils se consacrent corps et âmes à servir l'humanité. Je me souviens parfaitement de cette chaude soirée d'été, quelque part en Afrique, au cours de laquelle un délégué à la coopération déclarait avec conviction à plusieurs collègues de la Fédération internationale et à moi-même qu'il était prêt à mourir pour le CICR, ce que nous n'aurions su mettre en doute.

D'abord composé essentiellement de Suisses et dominé par les hommes, le CICR a beaucoup évolué et est devenu une institution multinationale au ratio hommes-femmes beaucoup plus équilibré. Il y a quelques années déjà, le directeur des opérations du CICR expliquait fièrement lors de discussions à Londres avec des représentants du gouvernement britannique et de la Croix-Rouge britannique que, parmi ses quelques 200 collaborateurs expatriés travaillant au Soudan, près de cinquante nationalités étaient représentées.

Pour accéder aux personnes les plus vulnérables, qui se trouvent souvent dans des régions que les autres organisations ne peuvent pas atteindre, le CICR s'appuie sur le concept d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. C'est plus particulièrement lors d'une mission au Darfour que j'ai compris combien le CICR s'efforçait toujours d'entretenir un dialogue avec toutes les parties au conflit, afin de s'assurer un accès aux personnes vulnérables. Sauf erreur de ma part, outre l'armée nationale soudanaise, il y avait à un moment donné au moins 18 factions armées présentes sur le terrain au Darfour, le CICR maintenant un dialogue régulier et professionnel avec chacune d'entre elles.

Cette approche d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante est souvent mal comprise et le CICR accusé de fermer les yeux sur les injustices. À cet égard, je me souviens très bien d'un groupe de discussion à Nairobi, au milieu des années 1990, sur la manière de gérer la présence d'auteurs présumés du génocide rwandais parmi les nombreux réfugiés hébergés dans les camps situés dans le nord-ouest de la Tanzanie. La réunion avait été organisée afin d'examiner les implications d'un rapport de Médecins Sans Frontières (MSF) suggérant que les organisations humanitaires pourraient bien être obligées de mettre un terme à leurs activités de secours en raison de la détérioration des conditions de sécurité dans les camps. Lors des discussions, le chef de la délégation régionale du CICR avait souligné avec éloquence qu'être neutre ne signifiait pas ne pas prendre position et que, de fait, le CICR prendrait toujours le parti du plus vulnérable. Il avait ajouté qu'aussi longtemps que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge pourraient atteindre la majorité des personnes ayant désespérément besoin d'assistance, ils resteraient sur place et poursuivraient leurs activités humanitaires. Le chef de délégation avait certes reconnu la présence, dans les camps, de personnes soupçonnées d'avoir commis d'atrocités contre l'humanité, mais avait insisté sur le fait que traquer les criminels et les auteurs de violations du droit international humanitaire n'était pas le travail des acteurs humanitaires, mais celui de la police, des forces armées et des gouvernements.

Au début de mon propre voyage dans le monde humanitaire, un autre collègue du CICR m'a expliqué qu'en travaillant pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, « il fallait être prêt à traiter avec le diable ». J'ai compris ce que cela signifiait dans la pratique lors d'une mission en Afghanistan, alors sous le régime des talibans : il ne faisait aucun doute à l'époque que les dirigeants du Croissant-Rouge afghan étaient étroitement liés au régime, ce qui était dur à accepter même pour les collaborateurs les plus chevronnés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans le même temps, maintenir un dialogue et des relations avec les talibans et le Croissant-Rouge afghan permettait au CICR et à ses partenaires du Mouvement d'atteindre des centaines de milliers d'Afghans – dont des femmes et des enfants extrêmement vulnérables – et de leur fournir une assistance humanitaire vitale et digne.

Se concentrer sur l'action ne veut pas dire que le CICR refuse la controverse et évite d'influencer l'opinion des responsables et des décideurs. En 2007, le CICR a mis un terme à ses activités humanitaires au Myanmar et a reproché publiquement aux autorités de ne pas lui assurer l'accès humanitaire nécessaire pour mener efficacement son action (il a depuis repris ses activités dans le pays). Le travail d'influence et de sensibilisation de l'institution se fait en grande partie loin des projecteurs et n'est donc souvent pas reconnu à sa juste valeur. C'est le cas notamment des activités que le CICR mène dans les coulisses afin d'assurer de meilleures conditions de détention aux personnes privées de liberté dans le cadre de conflits armés et de tensions politiques. Les délégués du CICR chargés des activités en lien avec la détention sont des héros méconnus. Lorsqu'ils ont été libérés après leur longue captivité sous le régime de l'apartheid, Nelson Mandela et d'autres militants anti-apartheid ont reconnu que les visites des délégués du CICR avaient été comme une bouée de sauvetage leur permettant de conserver un lien vital avec l'extérieur et de ne pas sombrer dans la folie.

De quoi l'avenir du CICR sera-t-il fait ?

Après ces compliments amplement justifiés à l'égard du CICR et de ce qu'il accomplit, il reste à savoir si l'institution va pouvoir demeurer telle qu'elle est. Il nous faut admettre que le concept de l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante est de plus en plus remis en question et depuis un certain temps déjà. En juin 1996, je travaillais avec la délégation régionale de la Fédération internationale à Nairobi – où le CICR avait une base importante – lorsque nous avons appris que des délégués du CICR avaient été pris pour cible et tués au Burundi. Cette tragédie a profondément ébranlé mes amis et collègues du CICR, d'autant plus qu'elle a été suivie quelques mois plus tard – en décembre 1996 – par l'assassinat de délégués de l'institution en Tchétchénie. L'accès privilégié aux personnes vulnérables dans les conflits armés et les autres situations de violence dont jouissait le CICR a soudain paru menacé par la prolifération de groupes armés qui ne comprenaient pas ou n'acceptaient pas le droit international humanitaire et qui étaient mus par un profond mépris de l'humanité, ainsi que par le sentiment qu'une organisation ayant ses racines en Occident ne pouvait pas être véritablement neutre.

Les dirigeants du CICR ont compris que le monde évolue rapidement et que l'institution doit s'adapter – peut-être de façon radicale – si elle entend assurer sa pertinence. L'une des raisons pour lesquelles le CICR accorde une importance croissante à ses partenariats opérationnels avec les Sociétés nationales est la constatation que son accès aux personnes vulnérables dans les situations de conflit les plus délicates ne peut plus être garanti par son personnel expatrié et par ses relations avec les autorités nationales et locales. Depuis plusieurs années maintenant, le CICR investit des ressources considérables dans ce qu'il appelle « la coopération avec les Sociétés nationales ». De nombreux exemples, tels que l'Afghanistan et la Palestine, montrent que si le CICR peut fournir efficacement ses services humanitaires, c'est grâce au réseau de volontaires et au personnel des Sociétés nationales.

On peut légitimement se poser la question de savoir si le CICR instrumentalise les Sociétés nationales pour assurer sa survie opérationnelle. Je suis d'avis que le CICR fait preuve d'une certaine « arrogance institutionnelle » – qui découle de sa taille et de ses impressionnants accomplissements – et qu'il faudra du temps pour qu'il intègre véritablement en son sein la manière dont ses relations avec les Sociétés nationales doivent évoluer. Le CICR ne doit plus se voir comme un donateur dont les Sociétés nationales seraient les prestataires de services, mais au contraire doit considérer les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme de véritables partenaires, avec lesquelles il coopère sur un pied d'égalité et en toute transparence.

À l'évidence, il y a aussi des limites aux responsabilités opérationnelles qu'une organisation au mandat international peut transférer à des organismes nationaux. En leur qualité de parties prenantes locales, les Sociétés nationales vont continuer de faire face à des situations de conflit dans lesquelles, avec les meilleures intentions du monde, elles ne seront pas en mesure de fournir aux personnes touchées des services qui soient parfaitement neutres et indépendants. Dans de telles situations, il est probable que la responsabilité de l'action humanitaire demeurera entre les mains de l'acteur neutre reconnu sur le plan international, à savoir le CICR.

Alors qu'il se prépare à affronter l'avenir, le CICR semble avoir des difficultés à redéfinir son rôle et sa valeur ajoutée dans le contexte plus large du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le président et le directeur général du CICR ont déclaré publiquement que nous devons reconnaître le fait que, de l'extérieur, le CICR, les Sociétés nationales et la Fédération internationale sont perçus comme ne faisant qu'un et doivent par conséquent travailler ensemble. Au CICR, certains estiment qu'il est essentiel pour l'institution d'adhérer pleinement au Mouvement, d'élargir davantage ses services pour englober d'autres situations de violence et de diversifier ses activités de développement humain (par exemple dans les domaines de la protection des moyens de subsistance et de l'agriculture), de développement institutionnel et de renforcement des capacités. D'autres pensent que la priorité doit rester de préserver et de renforcer le CICR – quoi qu'il advienne dans le reste du Mouvement – et de demeurer aussi proche que possible du mandat originel conféré à l'institution. L'ancien président du CICR, Jakob Kellenberger, que j'ai entendu à plusieurs reprises dire qu'il était le président du CICR et non du Mouvement, partageait clairement ce second avis. Il considérait les Sociétés nationales et la Fédération comme des partenaires privilégiés du CICR, mais pas exclusifs.

De mon point de vue, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge restera fort et pertinent si ses trois composantes – le CICR, les Sociétés nationales et le Secrétariat de la Fédération internationale – entretiennent un dialogue constructif sur ce que l’avenir peut leur réserver et sur les ajustements ou les changements qui devront être réalisés. Beaucoup estiment que ces composantes doivent rester des organisations en bonne santé fournissant chacune des services distincts et apportant une valeur ajoutée propre. Surtout, compte tenu des difficultés financières actuelles, nous devons au moins éviter autant que possible les chevauchements d’activités, fournir nos services de la manière la plus efficace et rentable possible et veiller à ce que nos organisations offrent des services uniques et complémentaires. Dans cette perspective, il convient de mettre le CICR en garde contre une dérive de sa mission première due à une trop grande diversification de ses activités. Tout en se modernisant et en s’adaptant, le CICR ferait bien de ne pas renier ses racines et de s’employer à demeurer l’organisation humanitaire internationale de référence lorsqu’il s’agit de mener une intervention neutre, impartiale et indépendante en période de conflit et de violence, de veiller à ce que les personnes détenues soient traitées avec humanité et d’être le gardien du droit international humanitaire.

Exprimant un avis un peu moins conventionnel, d’aucuns diront que les solutions décrites aux paragraphes précédents reviennent à « poser un emplâtre sur une jambe de bois » et que nous devons nous montrer plus courageux et audacieux en élaborant ensemble l’architecture future du Mouvement. Il pourrait s’agir tant de fusionner les deux composantes internationales du Mouvement (en particulier si elles devaient finir par faire plus ou moins la même chose) que de redéfinir les attributions de chacune. Cela s’accompagnerait d’une tolérance zéro à l’égard des chevauchements d’activités, et l’une seulement des institutions internationales réaliserait donc des activités opérationnelles tandis que l’autre s’emploierait à définir des normes et à entretenir une base de valeurs et de principes communs.

Quel que soit le scénario qui se révèle le plus réaliste et approprié, le CICR ne devrait pas se reposer sur ses lauriers. S’il veut que le Mouvement dans son ensemble soit fort et pertinent, alors il devra faire plus que défendre ses propres intérêts et aller au-delà des accords énonçant le rôle et les responsabilités de chacun, comme l’accord élaboré par le Conseil des Délégués de 1997 à Séville. Le CICR devrait continuer de recenser et de favoriser les changements de mentalité et de culture institutionnelle qui lui permettront, à son prochain anniversaire important, de recevoir autant d’éloges sur son rôle et son action que dans cette édition de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

PERSPECTIVES SUR LE CICR



Réflexions d'un admirateur asiatique à l'occasion des 150 ans du CICR*

Tommy Koh

Le professeur Tommy Koh est ambassadeur itinérant au ministère des Affaires étrangères de Singapour. Il est président du *Centre for International Law* et recteur du *Tembusu College* à l'Université nationale de Singapour. Il est co-président du *China-Singapore Forum*, de l'*India-Singapore Strategic Dialogue* et du *Japan-Singapore Symposium*. Le professeur Koh a été le représentant permanent de Singapour auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York pendant 13 ans. Il a été l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour la Russie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.



Je remercie la *Revue internationale de la Croix-Rouge* de m'avoir invité à participer à ce numéro spécial à l'occasion du 150^e anniversaire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

J'ai été deux fois représentant permanent de Singapour auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU). C'est durant mon second mandat (1974-1984) que j'ai eu l'occasion de collaborer étroitement avec le CICR pour sauver des vies cambodgiennes. J'ai également été conseiller auprès du CICR pendant plusieurs années. Je me considère comme un vieil ami et comme un admirateur de l'institution. Dans les réflexions qui suivent, j'aborderai son passé, son présent et son avenir.

Les principes fondateurs

Je me permets de rappeler que tout commence en 1863, lorsqu'un groupe de cinq membres d'une société genevoise de bienfaisance préexistante, conduit par Henry

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

Dunant, décide de prendre des mesures pour venir en aide aux blessés de guerre suite aux atrocités commises sur le champ de bataille de Solferino. L'idée simple de fournir des secours humanitaires aux soldats blessés repose sur les trois principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. Le succès de leur initiative montre à quel point une idée peut être puissante lorsqu'elle est mise en œuvre au moment opportun. C'est aussi l'exemple d'une initiative privée qui a changé le monde. J'attends avec impatience le jour où des visionnaires asiatiques porteront des initiatives qui auront un tel impact de bienfaisance sur le monde.

Le rôle et les fonctions uniques du CICR

Je considère le CICR comme une institution internationale unique et indispensable. J'attache une très haute valeur à ses fonctions, qui consistent notamment à :

- (i) être le gardien et le promoteur du droit international humanitaire (DIH) ;
- (ii) fournir des secours aux prisonniers de guerre et aux civils détenus ;
- (iii) visiter les personnes privées de leur liberté ;
- (iv) fournir des secours aux victimes de situations d'urgence humanitaire, qu'elles soient d'origine humaine ou provoquées par une catastrophe naturelle ;
- (v) être sur le terrain dans les situations de conflit afin de veiller au respect du DIH ;
- (vi) rechercher les personnes portées disparues ;
- (vii) pratiquer une diplomatie discrète pour mieux faire connaître les besoins des victimes des situations d'urgence humanitaire et convaincre les décideurs de soulager leurs souffrances et de respecter le DIH ; et
- (viii) travailler en partenariat avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La guerre existera toujours

La guerre est un phénomène intrinsèquement cruel et destructeur. Cependant, au vu de la nature humaine, elle existera toujours. D'après un article paru en 2007, on dénombre 32 conflits armés dans 27 pays, affectant 2,3 milliards de personnes¹. Puisqu'il est impossible de supprimer les guerres, nous devrions faire ce qui est en notre pouvoir pour limiter leur cruauté à travers la promotion et le renforcement du DIH. Cette branche du droit prescrit notamment des règles interdisant l'emploi

1 Jessica Williams (éd.), *50 Facts that Should Change the World 2.0*, The Disinformation Company, New York, 2007.

Note de l'éditeur : *The Disinformation Company* est une maison d'édition privée basée à New York, qui se définit comme le service de recherche privilégié des personnes en quête d'informations sur les affaires publiques, la politique, les phénomènes paranormaux, et les « informations cachées », souvent filtrées par les médias détenus par des grands groupes. Plus de détails sur : <http://disinfo.com/about/> (dernière consultation le 19 juin 2013).

de certaines armes, telles que les armes chimiques et biologiques, et les attaques délibérées contre la population civile. Le DIH contient aussi des dispositions relatives à la protection des prisonniers de guerre, des femmes et des enfants.

L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et le droit international humanitaire

Dans l'équipe spéciale de haut niveau sur la rédaction de la charte de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), en 2007, mes collègues et moi avons décidé de faire une référence au DIH dans le paragraphe (2)(j) de l'article 2 : « *l'ASEAN et ses États membres respecteront la Charte des Nations Unies et le droit international, notamment le droit international humanitaire* »². Il me semble qu'en Asie, la connaissance et la compréhension du DIH, ainsi que l'adhésion à cette branche du droit, sont insuffisantes. Le CICR devrait envisager d'accroître sa coopération avec l'ASEAN pour renforcer la compréhension et le respect du DIH et susciter une plus grande adhésion à ses principes au sein de l'Association et dans toute l'Asie. Je me félicite des activités que déploie le CICR avec l'ASEAN et en Asie, par exemple les sessions annuelles de formation sur le DIH en Asie du Sud-Est à l'intention des représentants du gouvernement et des universitaires, les concours nationaux et régionaux de plaidoirie et le fait que pour la première fois cette année, en 2013, le concours Pictet se soit tenu dans un pays asiatique, la Thaïlande³. Nous devrions néanmoins être plus ambitieux. Le CICR devrait collaborer plus étroitement avec les secrétariats de l'ASEAN et de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale. Il devrait également s'employer plus activement à gagner la confiance des gouvernements en Asie et leur offrir son aide de façon appropriée sur le plan culturel.

Hommage aux délégués du CICR

Des délégués du CICR sont présents sur le terrain dans pratiquement toutes les situations de conflit dans le monde. Certaines présentent un danger tel que des hommes et des femmes courageux et dévoués ont déjà perdu la vie dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Je voudrais évoquer une situation où de nombreuses vies cambodgiennes ont pu être sauvées sans qu'aucun collaborateur du CICR ne périsse. En 1979, des centaines de milliers de Cambodgiens affamés, malades et mourants ont gagné la frontière thaïlandaise sous les yeux de la communauté internationale horrifiée. Les

2 Traduction CICR.

3 CICR, *Malaysia: South-East and East Asia teaching session on IHL*, disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/malaysia-ihl-interview-2012-07-17.htm> (dernière consultation le 19 juin 2013) ; CICR, *International Humanitarian Law Moot Court competitions 2012, National and South Asian rounds*, disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/event/2012/ihl-event-2012-07-25.htm> (dernière consultation le 19 juin 2013). Pour une brève présentation du concours Jean Pictet, voir : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jmgf.htm> (dernière consultation le 19 juin 2013).

Nations Unies et le CICR se sont mobilisés : dans le cadre d'une opération dirigée conjointement par le CICR et l'UNICEF – la fonction de représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU étant assumée par le légendaire Sir Robert Jackson – les réfugiés cambodgiens ont été mis à l'abri et en sécurité et ils ont reçu de la nourriture et des soins médicaux, le long de la frontière et dans des camps spéciaux établis sur le sol thaïlandais. Je me suis rendu dans un de ces camps, à Khao I Dang, et j'ai été extrêmement impressionné par ce que j'ai vu. Ce qui était accompli sur le terrain n'aurait pas pu l'être sans les talents de diplomate dont ont fait preuve trois délégués du CICR à l'ONU : MM. Jean-Pierre Hocké, Jacques Moreillon et Michel Veuthey. Bien des années se sont écoulées depuis cette période cruciale où nous collaborions étroitement à l'ONU pour sauver les Cambodgiens, mais je souhaite rendre ici hommage à ces hommes et à leur contribution. Le succès du CICR repose en grande partie sur l'excellence de ses collaborateurs.

La Société de la Croix-Rouge de Singapour

Je conclurai en évoquant la Société de la Croix-Rouge de Singapour. Les Sociétés nationales et le CICR ont des origines communes et la délégation du CICR à Kuala Lumpur (Malaisie) a énormément soutenu la Société de la Croix-Rouge de Singapour. Celle-ci joue un rôle actif non seulement à Singapour même mais également pour venir en aide aux Sociétés sœurs. La Société de la Croix-Rouge de Singapour jouit de la confiance du gouvernement et de la population. Elle peut se targuer d'avoir très souvent réagi à des appels à l'aide avec rapidité, générosité et efficacité. Les exemples qui suivent illustrent ce bilan positif.

Le tsunami dans l'océan Indien

Après le tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004, la Société de la Croix-Rouge de Singapour a reçu un soutien massif, tant en espèces qu'en nature. La Société nationale a coordonné les activités de nombreuses organisations non gouvernementales qui ont afflué dans la région pour prêter main forte. Les fonds provenant du public ont été utilisés pour reconstruire des infrastructures et des logements, bâtir un orphelinat et fournir aux habitants des dispositifs simples de purification d'eau, en Indonésie, au Sri Lanka et aux Maldives.

Myanmar, Chine et Japon

La Société de la Croix-Rouge de Singapour est également intervenue rapidement et efficacement pour apporter son assistance aux victimes du tremblement de terre qui a secoué la province du Sichuan en 2008 et à celles du cyclone Nargis, qui a frappé le Myanmar en 2008. À la suite du séisme au Tohoku et du tsunami au Japon en 2011, le public a une nouvelle fois massivement soutenu le Japon. La Société de la Croix-Rouge de Singapour a utilisé l'argent récolté pour construire des installations communautaires dans trois des zones touchées. Je suis heureux de constater que

cette Société nationale est devenue extrêmement active et que, face aux situations de crise humanitaire, notamment en Asie, elle sait assumer ses responsabilités pour contribuer à collecter des fonds et des secours d'urgence au profit des victimes.

La promotion du DIH

La Société de la Croix-Rouge de Singapour joue aussi un rôle actif dans la promotion du DIH. Par exemple, elle organise régulièrement des séries de débats en la matière et elle apporte son aide à nos étudiants en droit qui participent au concours Jean Pictet de DIH et au concours de plaidoirie en DIH de la Croix-Rouge de Hong Kong. La Société nationale collabore aussi avec le ministère de la Défense pour la diffusion du DIH auprès des membres de nos forces armées.

Ce que réserve l'avenir

Je suis convaincu que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge continuera de jouer un rôle important à l'avenir – un avenir riche en nouveaux défis et en nouvelles possibilités. Les nouveaux médias et les réseaux sociaux font partie des nouvelles opportunités à exploiter. S'agissant des défis qui l'attendent, le CICR devra se tenir informé des évolutions dans le domaine des conflits armés, comme par exemple le rôle complexe des acteurs non étatiques, les bouleversements en matière de technologies militaires et les changements radicaux dans la géopolitique mondiale.

Dans un contexte de mondialisation croissante, le CICR devrait réfléchir à des moyens de marquer davantage sa dimension internationale. Dans certains endroits d'Asie, il est considéré comme une organisation de Blancs. Compte tenu de la douloureuse histoire coloniale des pays en question, cette perception est un obstacle à l'acceptation et à l'efficacité du CICR. Pour rompre avec cette image, il lui faudrait mener une profonde réflexion. Cela dit, certaines de ses caractéristiques devraient être conservées. Le Principe fondamental de neutralité doit rester immuable : c'est le socle sur lequel repose la confiance dans l'institution. Et, dans les situations de conflit, la confiance est un bien rare et précieux.

Heureux anniversaire !

Une institution à l'épreuve du temps ? Retour sur 150 ans d'histoire du Comité international de la Croix-Rouge*

Daniel Palmieri

Daniel Palmieri est chargé de recherches historiques au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il est l'auteur de nombreux travaux sur l'histoire du CICR et sur l'histoire de la guerre.

Résumé

Cet article cherche à comprendre comment le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) – la plus ancienne des organisations internationales humanitaires encore en activité – a réussi à traverser 150 années d'existence. En analysant quelques-uns des moments clés de l'histoire du CICR, mais également en examinant à la fois son fonctionnement interne et son interaction avec les contextes dans lesquels l'organisation a été amenée à travailler, le présent article présente deux caractéristiques qui permettent de comprendre ce qui a permis la continuité de l'action du CICR : sa spécificité et sa capacité d'innovation.

.....

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est né d'un pari sur l'avenir. Celui de cinq citoyens de Genève qui se réunirent, le 17 février 1863, pour étudier les propositions émises par l'un d'entre eux et qui, à cette occasion, se constituèrent en un

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR. La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

« Comité international permanent »¹. L'histoire est bien connue. Ce qui l'est moins, en revanche, ce sont les motifs qui poussèrent Dunant et ses collègues à envisager leur œuvre comme nécessairement pérenne, et surtout les raisons objectives qui permirent au CICR de perdurer au travers les multiples soubresauts de ces 150 dernières années, alors même, on le verra, que différents événements auraient pu causer sa perte.

Résumer dans le cadre d'un article les 150 ans d'activité de la plus ancienne des organisations humanitaires n'est pas chose aisée et implique de faire des choix. Choisir amène à son tour à faire preuve de subjectivité, une caractéristique qui pourrait être encore accentuée par le fait que l'auteur de ces lignes travaille, depuis plusieurs années, pour l'organisation qu'il va analyser. Le lecteur aura donc compris que les lignes qui suivent ne reflètent que l'opinion toute personnelle de celui qui les écrit. Une autre gageure était de trouver une logique au récit, pour éviter une narration linéaire. L'option retenue est donc celle de ne sélectionner que quelques-uns des moments clé de l'histoire du CICR et, au travers de ces tournants, points de rupture ou étapes de consolidation, d'essayer de comprendre l'évolution de l'institution au cours de ce dernier siècle et demi, et par là même les motifs qui expliquent sa pérennité jusqu'à nos jours.

1863-1864 : le point de départ

La naissance du CICR constitue une étape nécessaire pour comprendre sa longévité. Mieux, ces deux années-charnières au cours desquelles l'institution a été créée, puis a été internationalement reconnue mettent en lumière deux éléments qui vont s'interpénétrer et interagir tout au long de son histoire : le fonctionnement interne de l'institution et le contexte dans lequel elle évolue.

C'est sous la forme d'une association que le CICR a vu le jour le 17 février 1863, c'est-à-dire par la réunion de quelques individus qui poursuivaient un objectif commun. La structure choisie n'est pas inédite et correspond à celle la plus usitée à l'époque sur les continents européen et nord-américain pour les organisations de particuliers². Si les mondes religieux, professionnel ou commercial connaissent la forme associative depuis fort longtemps, la bourgeoisie la découvre au tournant du dix-neuvième siècle dans le cadre d'activités cette fois socioculturelles. Le CICR s'inspire donc d'un modèle existant. Là où les cinq Genevois innovent, c'est en donnant immédiatement une dimension universelle à leur association³. La nouveauté est ici double. Le CICR se démarque tout d'abord de l'aspect local ou, au mieux, national propre aux autres associations. Ses ambitions dépassent les frontières et sont clairement internationales, à l'image même de la guerre, phénomène à la base de ses activités. Mais, parallèlement, le CICR donne à cette notion d'« internationalité » un

1 Archives du CICR [ci-après ACICR], A PV, Commission spéciale de la Société [d'utilité publique] en faveur des militaires blessés durant les guerres, séance du 17 février 1863.

2 Jean Desfrane, *Histoire des associations françaises*, L'Harmattan, Paris, 2004.

3 Il faut toutefois relativiser cet aspect puisque le CICR se propose d'agir dans un premier temps uniquement en faveur des guerres européennes ; ACICR, A PV, Commission spéciale de la Société..., séance du 17 février 1863.

nouveau sens, puisqu'il ne s'agit plus de réguler des relations de nation à nation, mais plutôt celles d'un groupe d'individus avec des États ou des représentants légitimés par eux (comme le seront, plus tard, les membres des Sociétés nationales de la Croix-Rouge). Cette seule prétention aurait pu mettre fin à la carrière du CICR avant même qu'elle ne débute, car les pouvoirs publics n'étaient pas censés prêter l'oreille aux initiatives personnelles, provenant de surcroît de citoyens d'un État bien marginal sur l'échiquier international. Par ailleurs, en se proclamant international, le CICR offrait le flanc à la critique car il n'était alors formé que de représentants d'un petit canton suisse, Genève⁴.

Mais, paradoxalement, c'est justement grâce à cette composition toute particulière que le CICR va réussir dans son entreprise. Bénéficiant d'une grande marge de manœuvre due à sa structure associative (qui n'est réglementée en Suisse qu'avec l'adoption d'un Code civil en décembre 1907)⁵, le CICR bénéficie également du fait que ses cinq fondateurs appartiennent tous non seulement à la même ville mais aussi à la même classe sociale et à la même religion⁶. Partageant une vision du monde (*weltanschauung*) commune, ils forment un groupe soudé, mû par des convictions identiques⁷. Parallèlement, les cinq personnalités au sein du CICR participent aussi à la réussite de ses desseins. Ayant réunis un juriste (Gustave Moynier), un publiciste infatigable (Henry Dunant), deux chirurgiens (Théodore Maunoir et Louis Appia)⁸ et un militaire (Guillaume-Henri Dufour) ayant pris part à des campagnes militaires⁹, le CICR peut, au sein d'un seul forum, aborder et parler de différentes facettes de la guerre, qui plus est sur la base d'expériences réelles. À cela s'ajoutent les réseaux personnels de ses membres, liens déjà existants¹⁰ ou qui vont être noués, en particulier lors d'une tournée de Dunant auprès des gouvernements de plusieurs capitales européennes ; soit autant d'éléments à même de soutenir les positions du CICR.

Enfin, bien que controversée, la mononationalité helvétique (et la neutralité qui lui était accolée) de ses membres allait se révéler un précieux atout au moment du réveil des nationalismes en Europe, et en particulier après la guerre de 1870¹¹.

4 La mono-nationalité du CICR lui sera régulièrement reprochée pendant les cent premières années de son existence. François Bugnion, « La composition du Comité international de la Croix-Rouge », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge* [ci-après RICR, y compris pour la version anglaise], N° 814, juillet-août 1995, pp. 473-493.

5 Le Code civil suisse est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1912.

6 Diego Fiscalini, *Des élites au service d'une cause humanitaire : le Comité international de la Croix-Rouge*, mémoire de licence, Faculté des Lettres, Département d'Histoire, Université de Genève, 2 tomes, avril 1985.

7 Y compris au niveau politique. Voir Daniel Palmieri, « *Post Tenebras Lux. New Perspectives on the Foundation of the Red Cross* », dans Wolfgang U. Eckart, Philipp Osten (éd.), *Schlachtschrecken, Konventionen. Das Rote Kreuz und die Erfindung der Menschlichkeit im Kriege*, Fribourg, 2011, pp. 17-26.

8 Appia avait d'ailleurs une pratique concrète du soin aux blessés de guerre. Voir Roger Boppe, *L'homme et la guerre. Le Docteur Louis Appia et les débuts de la Croix-Rouge*, Muhlethaler, Genève, 1959, pp. 30 et s.

9 Le général Dufour avait commandé, en 1847, les troupes fédérales lors de la guerre du Sonderbund, dernière guerre civile en Suisse.

10 Dufour connaissait ainsi personnellement l'empereur Napoléon III.

11 Jusqu'à l'éclatement de ce conflit, le CICR était lui-même partisan de son ouverture aux membres de Sociétés nationales et avait même pris les premières initiatives en ce sens. Voir F. Bugnion, *op. cit.*, note 4, pp. 474-476. Dans son esprit, ce changement ne remettait pas en cause son existence propre. Après le conflit franco-prussien, et son nationalisme exacerbé qui n'épargna pas les Croix-Rouges, le CICR changera radicalement de position, défendant par la suite sa spécificité helvétique.

La seconde moitié du XIX^e siècle offre de son côté des conditions propices à l'écllosion d'idées charitables en lien avec la guerre. Les « progrès » réalisés dans l'armement, surtout dans l'artillerie et la puissance de feu des fusils¹² causent des blessures toujours plus nombreuses et plus graves. Car, l'apparition de ces nouvelles technologies guerrières coïncide avec le retour en Europe de conflits particulièrement meurtriers. La guerre de Crimée (1853-1856), puis la deuxième guerre d'indépendance italienne (1859) se soldent par des milliers de victimes. L'hécatombe causée par la Guerre de Sécession aux États-Unis (1861-1865) montre que ce phénomène n'est pas propre au vieux continent, mais correspond à un tournant dans la manière de faire la guerre.

Cette violence, que l'on n'avait plus connue depuis l'épopée napoléonienne, émeut d'autant plus l'opinion publique que les services de santé traditionnels des armées semblent impuissants à y faire face. La porte est donc entrouverte à l'intervention de tiers dans le secours aux militaires blessés et malades. Durant la Guerre de Crimée, la Britannique Florence Nightingale, comme son *alter ego* russe, la grande-duchesse Helena Pawlowna (ou plus tard Clara Barton aux États-Unis), prouvent le bien-fondé de cette politique, tout en mobilisant l'empathie de la bourgeoisie à leur cause. Déjà sensibilisée à la nécessité de soutenir les soldats blessés par le rôle pionnier de ces icônes de la charité, la bourgeoisie européenne s'intéressera d'autant plus volontiers aux projets de Dunant et du CICR.

Cet intérêt public rejoignant celui des dirigeants¹³, dont plusieurs ont rencontré Henry Dunant, la voie est pavée pour la convocation de la Conférence internationale d'experts en 1863, puis pour la Conférence diplomatique l'année suivante. Celle-ci accouche, le 22 août 1864, on le sait, de la première Convention de Genève.

L'adoption de ce texte – le premier du droit international humanitaire moderne – par une douzaine d'États contribue à renforcer le prestige du CICR, son initiateur, et à lui donner une assise morale, voire politique, sur la scène européenne. En effet, pour la première fois, des membres de ce que l'on appelle aujourd'hui la société civile ont non seulement eu une idée à portée universelle, mais l'ont surtout concrétisée pas à pas, en étant présents tout au long de son processus d'élaboration, y compris lors de deux conférences diplomatiques internationales qu'ils ont réussi à organiser et à diriger personnellement¹⁴. La reconnaissance obtenue à la suite de ce travail, s'ajoutant à un contexte alors favorable aux initiatives de charité sur le champ de bataille, et au hasard qui l'a fait naître dans un pays neutre sur un plan militaire, sont autant d'éléments qui permettent de comprendre pourquoi le CICR a réussi son premier pari : s'assurer que son activité allait pouvoir continuer bien après l'enthousiasme initial passé, et en dépit du départ de la figure mobilisatrice de

12 Richard Holmes (éd.), *Atlas historique de la Guerre. Les armes et les batailles qui ont changé le cours de l'histoire*, France Loisirs, Paris, 1991, pp. 108-110.

13 Notons toutefois que les motivations des gouvernements à participer à ces réunions ne répondaient pas uniquement à des buts « humanitaires » mais que la politique internationale y joua aussi un rôle. Voir Daniel Palmieri, « De la persuasion à l'auto persuasion : le CICR et le droit humanitaire », dans *Revue Suisse d'Histoire*, Vol. 61, N° 1, 2011, p. 58.

14 Ce même phénomène de « bottom-up » va se retrouver plus tard dans la protection juridique internationale de la propriété intellectuelle. Voir les travaux de Blaise Wilfert à ce propos.

Dunant. La constitution d'un réseau d'interlocuteurs regroupés au sein de Sociétés nationales de la Croix-Rouge (puis du Croissant-Rouge) et le rôle du CICR de courroie de transmission entre ces diverses associations vont conforter la position de l'institution, du moins jusqu'en 1914.

1914-1923 : la métamorphose

Le CICR traverse tranquillement les cinquante premières années de son existence, sans changement majeur. Certes, le nombre de ses membres a légèrement augmenté, passant de cinq en 1863 à neuf à la veille de la Première Guerre mondiale, mais son fonctionnement reste identique, basé sur le bénévolat¹⁵. Certes aussi, il a connu quelques frayeurs quant à son avenir. Par trois fois en une quinzaine d'années, le gouvernement russe s'est ainsi attaqué, lors de conférences internationales de la Croix-Rouge¹⁶, à la composition du CICR, envisageant de réellement l'internationaliser, mais les propositions de Saint-Petersbourg ne sont finalement pas avalisées par les autres participants. En 1874, une autre initiative de la Russie menace l'autonomie de la Convention de Genève, en voulant l'englober sous forme d'un seul article dans un ensemble beaucoup plus vaste de normes sur les lois et coutumes en temps de guerre. La campagne de mobilisation entreprise par le CICR auprès des Sociétés de la Croix-Rouge et le soutien du Conseil fédéral suisse pour défendre, avec succès, l'intégrité du texte de 1864¹⁷ prouveraient que le Comité a l'intention de se protéger de façon énergique.

Exception faite de la guerre franco-prussienne (1870-1871), où le CICR a travaillé au travers de son Agence internationale de secours aux militaires blessés basée à Bâle, son activité principale se résume à un travail en cabinet, fait d'échanges de correspondances et de réflexions théoriques sur les activités de secours en temps de guerre. Les procès-verbaux du Comité de l'époque en témoignent. En 1875, lors de la Guerre d'Orient, le CICR envoie une mission – sa toute première¹⁸ – sur le théâtre d'un conflit armé pour s'occuper des victimes collatérales des affrontements armés¹⁹. Mais cette expérience est éphémère et ne se reproduira plus avant le déclenchement des hostilités en août 1914²⁰.

La Première Guerre mondiale et ses suites vont modifier à tout jamais le visage du CICR et le faire entrer dans une modernité qu'il n'aurait peut-être jamais

15 Y compris au niveau financier, puisque le CICR s'autofinance largement. Voir Jean-François Golay, *Le financement de l'aide humanitaire : l'exemple du Comité international de la Croix-Rouge*, Lang, Berne, 1990, p. 8.

16 En 1884, en 1887 et en 1897.

17 ACICR, A PV, Comité, séances du 22 juin 1874 et du 9 septembre 1874.

18 Contrairement à ce qu'affirme l'historiographie institutionnelle, la mission envoyée lors de la Guerre du Schleswig, en 1864, n'est pas le fait du CICR mais de la section genevoise de la Croix-Rouge. Voir ACICR, A PV, séance de la section genevoise du 17 mars 1864.

19 Il s'agissait d'aider des réfugiés fuyant l'Herzégovine et qui avaient trouvé asile au Monténégro. Voir ACICR, A AF, 21-12, Monténégro et Herzégovine, 1875-76.

20 En 1912, le CICR a délégué le Dr de Marval sur le théâtre de la Première Guerre balkanique, mais il s'agissait essentiellement d'une mission d'évaluation du système de santé des belligérants. Voir ACICR, A AF, 25-8, Rapport de Marval.

connue sans elle. La transformation de la petite association philanthropique est sans pareille. Moins de deux mois après le déclenchement des hostilités, le CICR a déjà multiplié par douze ses effectifs²¹. À la fin de l'année 1914, quelque 1 200 personnes travaillent au sein de son Agence internationale des prisonniers de guerre (AIPG), et une partie d'entre elles sont même salariées, ce qui entraîne la mise en place de structures et méthodes de gestion et de travail pour ce personnel particulier, bien que la majorité de ses membres restent bénévoles. Juridiquement toutefois, le CICR continue à se considérer comme une association régie par le code civil suisse, comme il le précise dès ses tout premiers statuts de novembre 1915²². Dans les faits, pourtant, il fonctionne comme une organisation. D'ailleurs, ces statuts ne concernent que les membres du Comité, c'est-à-dire les dirigeants de l'institution, qui vont personnellement les signer. Or, le CICR est alors surtout formé par l'AIPG qui, elle, est régie par d'autres règles, d'abord tacites puis écrites²³. C'est l'AIPG qui décide et qui verbalise.²⁴ C'est elle encore qui envoie régulièrement au cours de la guerre des missions visiter les camps de prisonniers²⁵, puis pour s'occuper de leur rapatriement à l'issue du conflit. Cette dernière activité requiert que le CICR installe durablement des collaborateurs expatriés (dont certains délégués non suisses)²⁶ dans plusieurs pays : les premières délégations sont nées ! Et elles emploient déjà du personnel local²⁷. C'est donc grâce à l'AIPG que le CICR acquiert une compétence et une expérience opérationnelles, mais aussi une visibilité auprès des victimes, en les aidant directement quel que soit l'endroit où elles se trouvent, y compris sur des continents jusque-là ignorés du CICR, comme l'Afrique ou l'Asie.

Si le CICR subsiste en tant qu'association portée sur la réflexion, c'est donc essentiellement au niveau de sa « tête » ; son « corps » est désormais celui d'une organisation portée sur l'action. Cette dichotomie – qui se traduira plus tard par les appellations de « siège » et de « terrain » – naît du conflit de 1914.

La Grande Guerre et ses suites directes constituent un tournant majeur dans l'histoire de l'institution, non seulement en lui donnant une dimension internationale, cette fois géographiquement parlant, mais aussi en la transformant radicalement par l'adjonction d'activités concrètes à son champ opératoire. Avant 1914, le CICR réfléchissait sur la guerre ; après cette date, il en sera l'un des acteurs.

21 ACICR, A PV, AIPG, séance du 30 septembre 1914. Le CICR est passé d'une dizaine de personnes à 120 durant cette période.

22 ACICR, B CR 92/1, 1-00, Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 15 novembre 1915.

23 ACICR, C GI A 01.

24 À l'exception des questions du personnel du Comité proprement dit (démissions, recrutement) qui restent de son unique ressort et sont consignées dans des procès-verbaux distincts.

25 Entre janvier 1915 et décembre 1919, une quarantaine de délégués du CICR effectueront 524 visites de camps de prisonniers, en Europe avant tout, mais aussi en Asie ou en Afrique du Nord.

26 Célébrée comme une innovation introduite au début des années 1990, la tradition des délégués non suisses remonte pourtant aux origines du CICR. Voir Brigitte Troyon et Daniel Palmieri, « Délégué du CICR : un acteur humanitaire exemplaire ? », dans *RICR*, Sélection française 2007, Vol. 89, pp. 67-82. Il semble que c'est sous la présidence de Max Huber et en lien avec des relations toujours plus étroites entre la Confédération helvétique et le CICR que ce dernier a opté pour un personnel expatrié uniquement suisse, une caractéristique qui trouve une vraie justification durant la Guerre froide, et qui se finira avec elle.

27 À l'image de la délégation de Moscou, qui perdure durant tout l'entre-deux-guerres. Quand le CICR décide de sa fermeture en 1938, elle emploie une quinzaine de collaborateurs nationaux.

Mais la nouveauté ne s'arrête pas là. La Première Guerre mondiale amène des bouleversements sociétaux notables, dont l'occupation de l'espace public par les femmes, en remplacement des hommes partis au front. Ce phénomène se retrouve aussi au CICR puisque, sur les quelque 3 000 personnes employées par l'AIPG, les deux tiers seront des femmes²⁸, recrutées essentiellement au sein de l'un des nouveaux métiers ouverts aux femmes : la dactylographie. Mais ce processus de féminisation touche aussi les hautes instances du CICR, car, en novembre 1918, Renée-Marguerite Cramer est la première femme à faire partie du Comité. Le CICR est d'ailleurs pleinement conscient de l'innovation que constitue cette nomination, « la première dans un organe international »²⁹. Malgré les réticences de certains de ses membres, il la juge même inévitable du fait de « l'égalité complète qu'a soulignée et mise en évidence la guerre entre la femme et l'homme »³⁰. Le contexte ambiant semble, dans ce cas, avoir infléchi le comportement du CICR envers les femmes. On retrouve aussi quelques femmes dans les opérations du CICR sur le terrain. Même si c'est dans une proportion infime³¹, le précédent est créé.

Un autre changement majeur a trait aux victimes et aux conflits auxquels le CICR va désormais se consacrer. L'immédiat après-guerre marque en effet une rupture avec cinquante années de tradition. Dès ses débuts, le CICR a clairement délimité son champ d'action : il agirait dans le cadre des « grandes luttes de puissance à puissance en Europe », même s'il ne fermait pas la porte, « plus tard, après quelques années d'expérience » à d'autres types de conflits et à d'autres continents pour remplir son vœu d'universalité³². Une restriction similaire touchait les bénéficiaires de son œuvre, puisque celle-ci était destinée aux militaires blessés dans les armées en campagne, comme le prévoit la première Convention de Genève. Certes, avant 1914, le CICR s'était occasionnellement intéressé à d'autres populations victimes (réfugiés civils en 1875-1876 ; prisonniers de guerre en 1870-1871 ; militaires ou marins blessés lors de combats maritimes), mais ces contacts avaient été éphémères, si non théoriques. La Première Guerre mondiale et ses lendemains mettent le CICR aux prises avec à la fois de nouvelles méthodes de combat (emploi des gaz)³³, de nouveaux contextes de violence (guerres civiles, révolutions, insurrections) et de nouvelles catégories de victimes (prisonniers politiques, civils dans les territoires

28 D'après la *Liste des personnes ayant travaillé à l'Agence internationale des prisonniers de guerre (août 1914-décembre 1918)*, dans *L'Agence internationale des prisonniers de guerre, Genève 1914-1918*, CICR, Genève, 1919, pp. 113 et s.

29 ACICR, A PV, AIPG, séance du 11 juin 1918.

30 ACICR, A PV, Comité, séance du 29 juin 1918.

31 Dans un document fournissant la liste des principaux délégués de l'institution jusqu'au milieu des années 1920, seuls deux noms féminins apparaissent sur un total de 108 personnes, soit 2 % de l'effectif total. Voir *L'expérience du Comité international de la Croix-Rouge en matière de secours internationaux*, CICR, Genève, 1925, pp. 52 et s. Auparavant, les rares femmes présentes dans les délégations du CICR sont cantonnées à des tâches de secrétariat. Voir par exemple la liste du personnel expatrié dans le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, tome LII, N° 221, 15 janvier 1921, pp. 47-48.

32 ACICR, A PV, Comité, séance du 17.03.1863.

33 Voir *l'Appel contre l'emploi des gaz vénéneux*, dans *Bulletin international de la Croix-Rouge*, N° 194, avril 1918, pp. 185-192.

occupés, otages, personnes disparues, enfants et réfugiés)³⁴. Pour répondre à leurs besoins humanitaires, l'institution est amenée à développer de nouvelles activités, en particulier dans les domaines de la médecine et de l'assistance alimentaire, que ce soit seule ou en collaboration avec d'autres organismes internationaux (dont certains qu'elle a elle-même co-fondés, comme l'Union Internationale de Secours aux Enfants – UISE). De cette action naît aussi une réflexion sur le DIH et les compléments nécessaires à y apporter afin que ces « nouvelles » victimes, telles que les prisonniers de guerre et les populations civiles tombées au pouvoir de l'ennemi, bénéficient à leur tour d'une protection juridique. Si les efforts du CICR en faveur des militaires captifs sont récompensés par la signature de la Convention de 1929, son activité diplomatique en faveur des civils va rester, on le sait, lettre morte avant le déclenchement du second cataclysme mondial. Ironie de l'histoire, les civils avaient suscité l'intérêt concret du CICR bien avant les prisonniers de guerre³⁵.

Enfin, l'après-1918 a failli coïncider avec la disparition pure et simple du CICR. La menace est venue cette fois-ci de l'intérieur même de l'œuvre que l'institution avait fondée. En février 1919, sous l'impulsion de la puissante Croix-Rouge américaine, une Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge est fondée. Son nom est du reste fallacieux, puisque la Ligue ne regroupe en réalité que les Sociétés de la Croix-Rouge de cinq grands vainqueurs de la guerre (États-Unis, Royaume-Uni, France, Japon, Italie) et qu'elle est réticente à accueillir en son sein les Croix-Rouges des pays vaincus. Bénéficiant du soutien de l'Entente (États-Unis et Royaume-Uni en tête) et de la Société des Nations, dont elle se veut le pendant humanitaire, surfant sur la vague du pacifisme universel qui suit la *Der des ders*, la Ligue entend diligenter et moderniser le travail des Croix-Rouges en l'orientant vers des activités sociales et de prévention sanitaire en temps de paix. Dans ce nouveau système, le CICR n'a évidemment plus de rôle actif à jouer, puisque la Ligue se propose de reprendre à son compte plusieurs de ses compétences et attributions. Le CICR était donc destiné à devenir un « objet de musée »³⁶. Cette situation va aboutir à une véritable « guerre des Croix-Rouge[s] »³⁷ opposant le David genevois au Goliath anglo-saxon, la lutte tournant finalement à l'avantage du premier. Si le CICR a pu bénéficier dans ce « combat » de circonstances externes favorables – à commencer par le fait que, contrairement aux prédictions euphoriques, la guerre continuait toujours – sa réussite tient avant tout à des facteurs internes, en particulier à la composition de son Comité. Outre le fait qu'ils sont Genevois et protestants, ses membres appartiennent tous à la bourgeoisie locale.

34 Des catégories que le CICR a redécouvert ces dernières années, à l'occasion de lancement de campagnes spécifiques.

35 La section des civils au sein de l'AIPG est créée en septembre 1914 (ACICR, A PV, AIPG, 16 septembre 1914), tandis que les premières visites dans des camps de prisonniers ont lieu dès janvier 1915. Plutôt qu'au CICR, la section des civils est redevable à la pugnacité de son fondateur, Frédéric Ferrière, qui dut « lutter » contre l'opposition des autres membres du Comité pour la faire exister. Voir Rachad Armanios, *Le Dr Frédéric Ferrière. Les années de formation d'un médecin et d'un philanthrope*, Mémoire de licence en histoire générale, Université de Genève, 2003, pp. 166 et s.

36 Paul Grossrieder, « La mononationalité suisse du CICR : une étrangeté organisationnelle... », 14 février 2010, disponible sur : <http://www.grotius.fr/une-etrangete-organisationnelle/> (dernière consultation le 11 juillet 2012).

37 Irène Herrmann, « Décrypter la concurrence humanitaire : le conflit entre Croix-Rouge(s) après 1918 », dans *Relations internationales*, N° 151, automne 2012, pp. 91-102.

Mieux, à partir de 1870, ils sont liés par des appartenances familiales étroites que le système de cooptation vient encore renforcer. Ainsi, Gustave Ador, président du CICR depuis 1910, est apparenté à cinq autres membres du Comité, morts ou vivants. Cela permet à cet organe, en temps de crise, de pouvoir compter sur une cohésion et une discipline exceptionnelle des membres qui le composent. En face, la Ligue ne peut revendiquer une pareille homogénéité, ne serait-ce que par sa structure multinationale. De plus, depuis la Première Guerre mondiale, le CICR a engagé, pour ses missions à l'étranger, des collaborateurs qui, s'ils n'appartiennent pas tous au même milieu, ont toutefois été choisis sur la base de relations ou de recommandations personnelles des membres du Comité. Ces critères élitistes dans la sélection contribuent à souder encore plus le CICR en interne et, autre avantage, à resserrer les liens avec la société suisse dont sont issus ses délégués. Ce point est essentiel car la rivalité qui oppose la Ligue au CICR va permettre à ce dernier de se rapprocher et de bénéficier du soutien – y compris financier –³⁸ de la Confédération helvétique. Une des conséquences majeures de ce rapprochement sera l'entrée, dès 1923, des tout premiers membres non genevois au Comité.

1936-1946 : la consolidation

À la phase d'expansion des années 1920 va succéder une période de repli au tournant de la décennie suivante. Plusieurs raisons peuvent expliquer la contraction de l'institution sur elle-même : une mauvaise situation financière entravant les vellétés transnationales de l'institution ; une nouvelle présidence à la tête du CICR³⁹ moins encline à l'action qu'à la réflexion doctrinaire et juridique ; un retour à un champ plus traditionnel d'activités et centré sur les conflits internationaux ; et surtout, comme corollaire, une raréfaction des guerres interétatiques à partir de la seconde moitié des années 1920, au profit de luttes armées internes dans lesquelles le CICR montre plus de réticences à intervenir que par le passé.

Mais, dès les années 1930, cette situation change, avec une reprise des grands conflits internationaux. En 1932, après l'occupation de Shanghai par les troupes impériales japonaises, le CICR profite de l'envoi d'un délégué au Japon pour lui faire faire une escale dans cette province chinoise afin de lui rapporter sur la situation qui y prévaut. L'année suivante, puis à nouveau en 1934, le CICR envoie des missions – les premières sur le continent sud-américain – dans le cadre de la guerre frontalière du *Gran Chaco* entre la Bolivie et le Paraguay. Les délégués y effectuent alors les activités désormais traditionnelles du CICR en faveur des prisonniers de guerre des deux pays (visites de camps, échange de correspondance, rapatriements)⁴⁰. En 1935, le CICR s'implique dans le conflit italo-éthiopien, qui marque également la première

38 J.-F. Golay, *op. cit.*, note 15, p. 49.

39 Max Huber devient président du CICR en 1928, après le décès de Gustave Ador.

40 Cécile Aubert, *Les premiers pas du CICR en Amérique latine. La guerre du Chaco*, mémoire de licence, Département d'histoire générale de la Faculté des lettres, Université de Genève, 2001 ; Daniel Palmieri, « Mission humanitaire ou voyage d'étude ? Le CICR et la guerre du Chaco », dans Nicolas Richard, Luc Capdevilla, Capucine Boidin (éds), *Les guerres du Paraguay aux XIX^e et XX^e siècles*, CoLibris, Paris, 2007, pp. 49-61.

présence de l'institution en Afrique subsaharienne. Il expérimente alors, bien sûr sans le savoir, la nature de la guerre à venir : totale et totalitaire⁴¹.

À l'expérience éthiopienne succède la guerre civile espagnole (1936-1939) dont les atrocités, commises tant du côté franquiste que républicain, constituent pour le CICR un rappel et une mise en garde constants sur les dangers qui menacent les populations civiles lors des conflits armés. La Guerre d'Espagne marque aussi un double tournant dans l'histoire de l'institution. Tout d'abord, il s'agit de sa première implication en faveur des victimes d'une guerre fratricide d'une telle ampleur. Le précédent de la révolution et de la guerre civile russes n'est pas comparable, car l'action du CICR avait alors été essentiellement « diplomatique ». Et si des victimes russes avaient bien été assistées, cette aide découlait d'abord de la terrible famine qui régnait dans le pays, plus que des affrontements armés qui s'y déroulaient. Quant aux quelques autres cas de guerre civile où le CICR était déjà intervenu (Hongrie « soviétique » en 1919, Irlande en 1923), ils n'ont ni l'amplitude, ni la durée du conflit ibérique. Ensuite et surtout, c'est à partir de 1936 que l'on va assister à une professionnalisation de la fonction de délégué et que l'humanitaire au CICR va devenir un véritable « métier ». D'ailleurs, certaines des personnes engagées à ce moment redeviennent actives en 1939-1945⁴². Cet aspect n'est pas anodin car, lorsqu'éclate le Second conflit mondial, le CICR dispose d'un embryon de volontaires à la fois relativement jeunes et expérimentés, qui connaissent déjà l'institution et son fonctionnement.

Pour le CICR, la période 1939-1945 est une répétition de celle de 1914-1918, mais dans des proportions jamais égalées jusqu'alors. Preuve en est que le rapport « résumé » que fait l'institution sur son activité durant ces années de guerre avoisine les 1 700 pages⁴³ !

Comme en 1914, les effectifs du CICR explosent en quelques mois. Ainsi, à la fin du mois de décembre 1939, 360 collaborateurs travaillent pour le CICR à Genève, principalement pour l'AIPG. Ils sont 1 300 une année plus tard et près de 2 000 en décembre 1945. Sur le terrain, les délégués et délégués-adjoints passent de 3 en 1939 à 179 six ans plus tard, répartis dans 76 délégations à travers le monde⁴⁴. Et ces chiffres ne tiennent pas compte du reste du personnel « subalterne » employé en Suisse et à l'étranger⁴⁵. Par ailleurs, contrairement au premier conflit mondial, la

41 Des installations de la Croix-Rouge sont délibérément attaquées par l'aviation italienne sous les yeux du CICR, qui a également la preuve de l'utilisation de gaz toxiques (ypérite) par ces mêmes troupes italiennes. Ces gaz étaient interdits par le Protocole de Genève de 1925, ratifié par l'Italie en 1928. Rainer Baudendistel, « La force contre le droit : le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre chimique dans le conflit italo-éthiopien, 1935-1936 », dans *RICR*, N° 829, mars 1998, pp. 85-110.

42 B. Troyon et D. Palmieri, op. cit., note 26, p. 99 ; Daniel Palmieri, « Une neutralité sous influence ? Le CICR, Franco et les victimes », dans *Revue suisse d'Histoire*, Vol. 59, N° 3, 2009, pp. 279-297.

43 *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale* (1^{er} septembre 1939 – 30 juin 1947), 3 volumes, Genève, mai 1948.

44 *Ibid.*, Rapport, Vol. I, p. 58.

45 En Suisse, ce personnel dont on connaît les effectifs entre 1940 et 1947 (*ibid.*, Rapport, vol. I, p. 58) travaillent dans les 33 sections auxiliaires de l'Agence centrale des prisonniers de guerre essayées sur tout le pays. Le nombre des collaborateurs – suisses ou étrangers – autres que les délégués dans les délégations du CICR à l'étranger est, lui, inconnu.

plupart des personnes qui œuvrent pour le CICR le font de façon salariée⁴⁶. Plusieurs d'entre elles feront même carrière au service de l'institution.

Au niveau des activités, les records de la Première Guerre mondiale sont battus dans tous les domaines, notamment les visites de camps (plus de 11 000), l'assistance distribuée⁴⁷, le nombre de fiches individuelles à l'AIPG, pour n'en citer que quelques-uns⁴⁸. De telles activités sont d'ailleurs à l'image des très gros moyens financiers dépensés par le CICR pour remplir son mandat humanitaire. Avec cet argent, l'institution se modernise, en se dotant de sa première flotte de véhicules (navires puis camions). La modernité ne s'arrête pas là, et le travail de l'AIPG bénéficie aussi des tout premiers « ordinateurs » pour le traitement rapide des fiches individuelles⁴⁹.

La masse et la diversité du travail auquel le CICR est confronté entraîne des modifications dans son fonctionnement. Contrairement à la Première Guerre mondiale, où l'essentiel des processus décisionnels était le fait de l'AIPG et accessoirement du Comité, la Seconde Guerre mondiale voit une multiplication des forums où sont discutées toutes sortes de questions intéressant le CICR. Certes, l'institution avait déjà, durant l'entre-deux-guerres, eu recours à des commissions thématiques internes (Commission des œuvres de guerre, Commission d'Espagne, d'Éthiopie...) responsables d'une problématique particulière, mais leur nombre s'accroît fortement avec l'éclatement du conflit. Y compris le Comité et le Bureau (constitué d'une partie des membres du Comité), le CICR compte sept organes *ad hoc* en 1939 ; ils sont onze en 1940, quatorze en 1941, quinze en 1942, 17 entre 1943 et 1945, et finalement 18 en 1946⁵⁰. Une autre particularité est le fait que ces diverses commissions n'impliquent plus seulement des membres du Comité, mais aussi des collaborateurs « subalternes » qualifiés qui, de cette façon, participent eux aussi à la prise de décisions. De manière plus anecdotique, le CICR se dote durant la guerre de services dits d'« utilité générale », dont un service de presse et d'information qui devient, dès 1943, une division autonome, ouvrant la voie au développement d'activités de « communication » humanitaire⁵¹ toujours plus intenses grâce à l'utilisation de moyens audiovisuels⁵².

46 Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. I, p. 99.

47 Le CICR estime la valeur de l'aide qu'il a distribuée à plus de 3 milliards de francs suisses actuels.

48 Elles dépassent, tous fichiers confondus, les 35 millions, soit environ sept fois plus qu'en 1914-1918. Voir Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. II, p. 340.

49 Il s'agit des machines Hollerith, mises à disposition par l'*International Business Machines Corporation* (IBM), et qui traitent des cartes perforées. Voir Monique Katz, « Quand des machines travaillaient pour la Croix-Rouge », dans *RICR*, N° 453, septembre 1956, pp. 507-511. Sur la carte perforée IBM, voir : <http://www-03.ibm.com/ibm/history/ibm100/fr/fr/icons/punchcard/> (dernière consultation le 12 juillet 2012).

50 À partir de 1947, le nombre des commissions décroît fortement, passant de 9 à 6 au début des années cinquante, puis à 4 durant le reste de cette période, signalant une reprise en mains des affaires courantes par le Comité et le Conseil de Présidence.

51 Le CICR n'avait toutefois pas attendu la Seconde Guerre mondiale pour communiquer sur ses activités. La publication du *Bulletin des Sociétés de la Croix-Rouge* (ancêtre de la *RICR*) dès 1869 en est une preuve.

52 Les premiers films du CICR datent toutefois de 1921. Voir Enrico Natale, « Quand l'humanitaire commençait à faire son cinéma : les films du *CICR* des années 1920 », dans *RICR*, Vol. 86, N° 854, juin 2004, pp. 415-437.

Dans un autre registre, l'institution est confrontée directement aux affres de la guerre. Le CICR connaît ainsi sa première prise d'otages lorsque les membres de sa délégation à Berlin sont emmenés par les forces soviétiques après la capture de la ville et détenus pendant plusieurs mois dans un camp en URSS. Pire, plusieurs de ses collaborateurs périssent de mort violente, ce qui constitue là aussi un tragique précédent⁵³. Richard Heider, convoyeur du CICR, est noyé lors du torpillage d'un cargo de secours pour la Grèce ; Johann Jovanovitz, médecin délégué en Allemagne, est tué par une sentinelle : Matthaeus Vischer, délégué à Bornéo, est exécuté avec son épouse après un jugement sommaire, sous l'accusation d'espionnage⁵⁴ ; Konrad Otto Anderegg, secrétaire de la délégation de Batavia, est « tué par des indigènes » en 1946⁵⁵.

Ce dernier décès doit être mis en relation avec l'apparition d'une nouvelle forme de conflits qui mobilisent le CICR pendant plusieurs décennies : les guerres de décolonisation. L'institution avait totalement écarté de ses préoccupations humanitaires les guerres coloniales, alors même que la création du CICR coïncidait avec l'essor du colonialisme européen dans le dernier tiers du XIX^e siècle. Le sort des populations indigènes soumises au joug des Blancs ne l'avait guère ému, y compris lors des massacres coloniaux⁵⁶. De plus, émanation du monde occidental, le CICR avait indirectement soutenu la « mission civilisatrice » de l'Europe au cœur des ténèbres⁵⁷. Après 1945, et tandis que la décolonisation devient un enjeu des relations internationales, plus que ne l'était le phénomène du colonialisme lui-même⁵⁸, le CICR s'intéressera aux luttes des colonisés contre les colonisateurs et proposera ses services dans ce cadre, à l'image de l'importante – mais longtemps oubliée – action qu'il mène dans les (ex) Indes néerlandaises. Cette implication ne se fera pas sans mal, puisqu'elle provoquera plus tard des tensions avec le gouvernement indonésien en proie avec ses propres conflits de « décolonisation ».

Cette décennie marque aussi un tournant dans la perception qu'ont les acteurs des conflits armés, voire le grand public, du CICR. N'étant plus uniquement vue avec bienveillance et considération, l'institution va entrer dans l'ère des critiques. Si les récriminations à l'encontre du CICR ne sont pas totalement nouvelles – en 1919,

53 Le volume I du *Rapport* donne une liste (incomplète) des représentants du CICR morts en mission, y compris ceux morts de causes naturelles ou accidentelles. À noter que pour le CICR, plusieurs des décès naturels sont dus aux « charges écrasantes » du travail de délégué. Voir *Rapport, op. cit.*, note 43, Vol. I, pp. 64-65.

54 Sur ce dernier cas, voir Ernst Braches, *Bandjermine Case. The Swiss authorities and the Execution of Dr. C.M. Vischer and B. Vischer-Mylius in Borneo, 20 December 1943*, disponible sur : <http://www.ulimemorial.org/SwissAuthor.pdf> (dernière consultation le 13 juillet 2012).

55 *RICR*, N° 330, juin 1946, p. 524.

56 Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « Humanitaire et massacres : L'exemple du CICR (1904-1994) », dans Jacques Semelin, Claire Andrieu et Sarah Gensburger (éds), *La résistance aux génocides. De la pluralité des actes de sauvetage*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008, pp. 237-245.

57 Parallèlement à ses activités de président du CICR, Gustave Moynier était aussi consul général de l'État libre du Congo ; le siège du CICR et celui du consulat se partageaient d'ailleurs la même adresse. Sur le Congo léopoldien, voir Adam Hochschild, *Les fantômes du Roi Léopold : La terreur coloniale dans l'État du Congo, 1884-1908*, Tallandier, Paris, 2007.

58 Si les puissances européennes ont pu s'affronter au sujet du colonialisme, c'était sur la délimitation des sphères coloniales (comme le montrent les fameux épisodes de Fachoda et d'Agadir) plus que sur les méthodes mêmes employées par celui-ci.

la Pologne avait par exemple accusé le délégué général du CICR, Édouard Frick, « d'action politique contraire aux intérêts de l'État polonais... [et] de sympathie bolcheviste »⁵⁹ – elles dépassent maintenant les seuls cas individuels isolés. Certes, quelques collaborateurs continuent à être mis sur la sellette⁶⁰, mais les griefs les plus graves visent l'institution dans son ensemble, ses activités ou ses principes. Après guerre, le CICR est ainsi accusé de n'avoir pas dénoncé « les violations des Conventions commises par des fascistes allemands, italiens et espagnols »⁶¹. Il est aussi accusé d'avoir favorisé la fuite de criminels de guerre en leur délivrant de faux titres de voyage⁶². On lui reproche son inaction face à la question des partisans capturés, des prisonniers de guerre soviétiques en Allemagne ou lors du génocide des Juifs européens. Plus généralement, ses activités de secours en faveur des vaincus, en particulier des Allemands, sont questionnées et suscitent incompréhension et méfiance.

Parallèlement, le CICR fait face à une remise en question du droit humanitaire par les belligérants. L'aspect le plus notable de cette politique concerne les combattants militaires tombés en mains de l'ennemi. Ainsi, tant les Allemands avec les soldats italiens pris après l'armistice du 8 septembre 1943, que les Alliés avec les membres des armées allemandes et japonaises capturés après la reddition inconditionnelle de ces deux armées, leur refuseront le statut de prisonniers de guerre⁶³.

Ces différents éléments, ajoutés aux attaques « physiques » dont sont victimes ses membres, démontrent au CICR que l'échec fait partie prenante de l'action humanitaire et que celle-ci est donc faillible. Certes, il est difficile de démontrer que cette analyse *a posteriori* fut aussi celle de l'institution à l'époque. On a même l'impression qu'elle a tenu le discours inverse. Les 1 700 pages de son rapport d'activités ne sont-elles pas justement la preuve que le CICR a fait le maximum pendant ces six années de guerre mondiale ? Il en va de même pour le rapport qu'il publie sur son travail pour les victimes de l'univers concentrationnaire nazi⁶⁴. Pourtant le degré de précision et la rapidité avec laquelle le CICR publie son document sur les camps de concentration en Allemagne (la première édition sort en effet en janvier 1946) tendraient à prouver que le CICR avait bien conscience d'avoir échoué en partie, mais avait tenté de contrer

59 ACICR, A PV, AIPG, séance du 27 octobre 1919.

60 Plusieurs délégués du CICR seront accusés d'espionnage au profit de l'Allemagne ou de trafic de biens spoliés. Voir Division de presse du CICR, « l'action du CICR pendant la Seconde Guerre mondiale », dans *RICR*, N° 821, septembre-octobre 1996, pp. 606-611 ; cet article a été complété en avril 1997 par François Bugnion au vu des recherches approfondies effectuées par le CICR dans ses archives et dans les archives fédérales suisses, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzgcgb.htm> (dernière consultation le 12 juillet 2012).

61 Ces accusations sont formulées par la Croix-Rouge yougoslave, mais reprises par les autres États du bloc communiste. Voir Catherine Rey-Schyr, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge (1945-1955), De Yalta à Dien Bien Phu (1945-1955)*, Georg, Genève, 2007, p. 71.

62 Gerald Steinacher, *Nazis on the run. How Hitler's Henchmen Fled Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011. Pour une critique de cette thèse, voir Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « 'Refugees on the Run': The ICRC travel documents after the Second World War », dans *Contemporanea, rivista di storia dell'800 e del'900*, 1, 2013, pp. 91-110.

63 Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. I, pp. 558 à 566.

64 *L'activité du CICR en faveur des civils détenus dans les camps de concentration en Allemagne (1939-1945)*, Genève, 1946.

la critique par la publication de ce livre blanc, avant de refouler ces événements de la mémoire collective de l'institution pendant plus de 40 ans⁶⁵ ?

Un dernier point notable de la période est que, comme après 1918, la fin de la guerre est synonyme de menaces pour l'intégrité et la permanence du CICR. Les questions de la mononationalité du Comité et de ses relations avec la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge sont à nouveau au cœur du débat. Des voix s'élèvent pour demander un renforcement des compétences de la Ligue au détriment du CICR ; on souhaite même que les deux entités n'en fassent plus qu'une. Les critiques les plus vives viennent à nouveau de l'intérieur même du Mouvement de la Croix-Rouge. La question de l'internationalisation du Comité – un sujet récurrent depuis la Première Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1867 – est ainsi soulevée par la Croix-Rouge suédoise, un « partenaire » avec lequel le CICR s'est durement confronté durant la guerre⁶⁶. Au final, c'est le *statu quo* qui prévaut car, entraîné dans l'affrontement idéologique Est-Ouest, le monde de la Croix-Rouge estime nécessaire de préserver le rôle du CICR et son caractère spécifiquement suisse, donc neutre. L'institution a donc été sauvée par le déclenchement de la Guerre froide⁶⁷.

1967-1974 : la restructuration

Le CICR sort néanmoins très affaibli du Second Conflit mondial. Au niveau financier, l'institution constate en 1946 qu'elle est « au bord de la banqueroute » et menacée de « liquidation »⁶⁸, une situation difficile qui perdurera plusieurs années. Avec les capitulations italienne, puis allemande et japonaise, le CICR n'est plus en mesure de recouvrer auprès de ces gouvernements les avances financières qu'il leur a consenties pour venir en aide à leurs ressortissants, fonds qui sont bloqués par les Alliés et ne seront progressivement libérés qu'au tournant des années 1950. Ces mêmes États vaincus n'ont plus la possibilité d'aider financièrement le CICR, alors même que leurs ressortissants sont les premiers bénéficiaires de son action dans l'après-guerre et que ce travail est financé par les ressources propres à l'institution. Parallèlement, le CICR se trouve engagé dans une série de nouveaux conflits internes ou internationaux (Grèce, Corée, Inde-Pakistan, Indochine, Indonésie) qui, eux aussi, mobilisent une part importante de son budget ordinaire⁶⁹. En face, les donateurs font preuve de

65 Il faudra attendre la sortie de l'ouvrage de Jean-Claude Favez (*Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Nadir Payot, Lausanne, 1988) pour avoir une première étude scientifique de ce sujet. À propos du livre blanc, Fabrice Cahen parle lui d'une « volonté d'édification interne, l'intention de souder autour d'une ligne défensive officielle l'ensemble du personnel ». Fabrice Cahen, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la Shoah. une controverse entre histoire et mémoire*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Versailles Saint-Quentin, 1999, p. 45.

66 Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « Two crosses for the same aim? Switzerland and Sweden charitable activities during World War II », dans Johannes Paulmann (éd.), *The Dilemmas of International Humanitarian Aid in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

67 C'est du moins l'opinion de Catherine Rey-Schyrer au travers de l'analyse de l'attitude hostile des pays communistes à l'encontre du CICR. C. Rey-Schyrer, *op. cit.*, note 61, p. 52.

68 *Ibid.*, p. 38.

69 Jacques Freymond (éd.), *L'organisation internationale et l'évolution de la société mondiale. 2 : Le Comité international de la Croix-Rouge*, Georg, Genève, 1984, p. 66 ; tableau p. 71.

« mollesse »⁷⁰ face aux appels financiers du CICR. L'institution doit alors fournir elle-même ce qu'elle ne peut recevoir d'autres, et ses dépenses excèdent dès lors régulièrement ses recettes. Il faudra attendre le début des années 1970 pour que cette situation s'inverse.

Ces problèmes d'argent se répercutent sur le personnel. À la fin de la Seconde Guerre mondiale (mars 1945), le CICR compte 3 700 collaborateurs, dont la moitié est rémunérée⁷¹, soit le chiffre le plus élevé jamais atteint jusqu'ici. Mais dès cette date, et parallèlement à la compression des activités de l'AIPG et aux difficultés financières, la tendance va s'inverser. Les personnes travaillant pour le CICR ne sont plus que 722 en juin 1947⁷², puis 420 en janvier 1949, siège et terrain confondus. Les effectifs vont encore diminuer tout au long des années 1950. On estime que cinq salariés sur six quittent l'institution⁷³.

À cette crise « matérielle » s'ajoute une crise morale. L'institution doit en effet faire face à un « vide » au niveau de sa gouvernance. En décembre 1944⁷⁴, malade, fatigué et âgé, le président Max Huber cède la place à son « bras droit », Carl Jacob Burckhardt. À peine nommé (il rentre en fonction le 1^{er} janvier 1945), Burckhardt est choisi par le Conseil fédéral pour servir de ministre (ambassadeur) de Suisse à Paris⁷⁵. Huber reprend donc – provisoirement espère-t-il – les rênes du CICR dès février 1945 en tant que président *ad interim*. Cette présidence intérimaire va pourtant durer jusqu'en janvier 1947, date à laquelle une double vice-présidence provisoire – composée de Martin Bodmer et Ernest Gloor – entre en fonction (Burckhardt restant toutefois président du CICR en congé)⁷⁶. C'est donc une situation floue et précaire qui persiste à la tête de l'institution pendant plus de trois ans jusqu'à la nomination de Paul Ruegger, en 1948⁷⁷. Certes, à côté du Comité proprement dit et de son appendice, le Bureau⁷⁸, le CICR se dote, début 1946, d'une Direction centrale qui gère l'administration et les affaires courantes. Mais cette Direction dépend directement du Bureau ; elle n'a aucune réelle autonomie⁷⁹ et n'est donc pas en position de décider seule. Elle ne constitue donc pas un « contrepoids » à la faiblesse des hautes sphères du Comité. L'absence de personnalités fortes à la tête de l'institution est par conséquent un facteur qui fragilise un peu plus l'institution dans ce contexte menaçant des années de l'immédiat après-guerre.

70 *Ibid.*, p. 85, à l'exception des très grandes crises, comme en Palestine (1948) ou en Hongrie (1956).

71 *Ibid.*, p. 134.

72 Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. I, p. 58; J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 139.

73 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 134.

74 ACICR A PV, Comité, séance du 4 décembre 1944.

75 ACICR A PV, Comité, séance du 24 février 1945.

76 ACICR A PV, huis clos du Comité, séance du 29 janvier 1947.

77 Paul Ruegger – premier président catholique au CICR – est élu en février 1948, apparemment selon une procédure *ad hoc*. Il entre en fonction en juillet 1948.

78 Institué en mars 1943, ce Bureau reprend les fonctions dévolues à la Commission Centrale qui devient, dès novembre 1940, une Commission de Coordination. Le Bureau exerce la direction générale de toutes les activités du CICR et en contrôle tous les organes. Ce Bureau n'est pas à confondre avec le bureau mentionné précédemment.

79 Preuve en est que, contrairement aux autres organes autonomes du CICR (Bureau, Comité, etc.), elle ne rédige aucun procès-verbal spécifique.

Avant de parler de la « révolution » qui touchera le CICR – comme d'autres ! – vingt ans plus tard, deux décennies s'écouleront durant lesquelles le CICR vit des moments intenses, à l'image de la signature des quatre Conventions de Genève en août 1949, qui marque l'aboutissement d'un très long travail de réflexion et de négociations. Au niveau opérationnel, l'institution ne reste pas inactive et, de l'Allemagne à la Palestine, en passant par la Corée, la Hongrie, l'Algérie, le Congo ou le Yémen – pour ne citer que quelques exemples – elle est présente, souvent de façon notable, dans toutes les crises majeures et sur tous les continents. Entamée avec la Première Guerre mondiale, l'expansion territoriale des activités du CICR est désormais une réalité d'autant plus ancrée dans le terrain que des délégations générales sont ouvertes en Afrique (Salisbury, puis Dakar), au Proche-Orient (Beyrouth) et en Asie (Phnom Penh). Au début des années 1970, la mondialisation du CICR s'intensifie encore avec l'ouverture de délégations dites régionales⁸⁰, à partir desquelles ses délégués rayonnent dans les pays avoisinants, qu'ils soient en paix ou en guerre. Mais l'institution ne change pas vraiment sa façon habituelle de travailler. Tout au plus, elle se réapproprie certains domaines d'activités qu'elle avait délaissés, comme le travail médical par exemple.

Le vrai tournant aura lieu avec l'implication en parallèle du CICR dans deux conflits armés majeurs de l'année 1967 : la guerre des six jours et la guerre du Biafra. À leur manière, chacun de ces deux événements va entraîner de profonds changements, tant dans le fonctionnement interne du CICR que dans sa façon de percevoir l'extérieur.

Le troisième conflit israélo-arabe (5-10 juin 1967) est à l'origine d'un tournant fondamental dans la façon d'agir de l'institution car, désormais, elle *anticipera* si possible ses interventions. Comme le souligne son rapport annuel de 1967 : « Attentif à la tension grandissante qui régnait au Moyen-Orient durant le premier semestre 1967, le CICR prit des mesures préparatoires une dizaine de jours avant que le conflit n'éclatât... »⁸¹. Ces quelques lignes dénotent d'un revirement dans l'attitude du CICR face aux conflits armés : de généralement réactif, il s'autorise maintenant à être aussi proactif, en se préparant à une action concrète avant même que la crise n'ait éclaté⁸². Cette nouvelle politique, conjuguée à l'élargissement géographique du champ d'action du CICR et donc à sa présence dans plusieurs conflits simultanément, a des conséquences sur le recrutement des délégués. Ses moyens financiers dans les années 1950-1960 ne lui ont jamais permis d'engager de façon permanente un nombre important de délégués et, à la fin de cette décennie, le CICR manque de personnel pour faire face à ses engagements. Un Groupe pour missions internationales (GMI) est créé en 1963, à l'instigation du président du CICR, afin de fournir à l'institution

80 Les premières délégations régionales sont ouvertes en Éthiopie, au Cameroun et au Venezuela.

81 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1967, p. 5. Nous soulignons.

82 En septembre 1938, au moment de la crise de Munich et avant l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale, le CICR avait constitué une Commission des œuvres de guerre chargée de préparer l'activité du CICR en cas de « conflagration européenne » (ACICR, A PV, Comité, séance d'urgence du 15 septembre 1938), une commission qui poursuit son travail jusqu'à la mi-septembre 1939. Toutefois, la nouveauté dans la préparation de l'action du CICR à la Guerre des six jours est le déploiement de personnel sur le terrain même où aura lieu l'affrontement. Des délégués avaient en effet été positionnés dans les capitales des futurs belligérants dès la fin du mois de mai 1967.

« une réserve de délégués de qualité⁸³, ayant subi une formation théorique approfondie »⁸⁴, « disponibles sur alerte » et prêts à partir du jour au lendemain⁸⁵. Toutefois, pour diverses raisons, le CICR ne fait qu'un usage modeste du GMI⁸⁶. Le conflit de 1967 oblige donc l'institution à (re)réfléchir sur une véritable politique de recrutement et de formation de son personnel, un processus qui prendra une dizaine d'années avant d'aboutir au modèle aujourd'hui encore en vigueur dans ses grandes lignes.

Une réflexion sur les ressources humaines « expatriables » s'avère d'autant plus nécessaire que, à partir de la guerre des six jours, le CICR s'installe durablement dans les conflits armés. Ce phénomène n'est pas propre au seul Moyen-Orient car, au cours des années il va également toucher d'autres continents (Amérique latine, Afrique, Asie). L'implication sur le long terme du CICR dans ces zones de tensions entraîne *ipso facto* l'obligation d'y avoir des représentants en permanence. Dès lors, la proportion du personnel du CICR expatrié va aller en croissant. Si les délégués sur le terrain représentent le 27 % du total des collaborateurs du CICR en décembre 1971, ce pourcentage est de 66 % dix ans après⁸⁷.

La manière même de travailler du CICR se trouve changée par la durée des guerres. À l'aide d'urgence proprement dite (qu'elle soit de l'ordre de l'assistance ou du médical) s'ajoutent progressivement des activités qui visent à améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans les conflits (par exemple, les activités d'eau et d'assainissement), voire à leur redonner un « sentiment de normalité » (comme la distribution de semences en vue de la culture des terres ou les activités de réhabilitation orthopédique).

L'augmentation du nombre des délégués sur le terrain de la guerre et la multiplication de leurs tâches ont des répercussions au niveau du financement de l'aide humanitaire, que la guerre Nigéria-Biafra (juillet 1967 - janvier 1970) va mettre en évidence. Bien que ce conflit ait une durée limitée, l'effort et la mobilisation du CICR vont prendre des proportions inégales et son action sera la plus importante de l'après-guerre. En 1968 et 1969, la majorité du budget global du CICR est consacré à cette sanglante guerre civile⁸⁸. Le volume d'assistance humanitaire distribuée explose et ne redescendra dès lors plus jamais à son niveau d'avant 1967. L'action de secours coordonnée du CICR au Nigéria-Biafra représente *in fine* une dépense de 663 millions de francs suisses de l'époque. Et encore, le CICR prend garde à expliquer que ce chiffre « constitue un renseignement statistique et non une estimation précises des dépenses »⁸⁹ !

Tout ceci amène le CICR à redéfinir sa façon de fonctionner en matière de financement. Conscient qu'il peut être impliqué dans des actions qui dépassent largement ses moyens et possibilités, l'institution estime nécessaire de pouvoir autant

83 Les membres du GMI étaient recrutés en Suisse, dans les milieux universitaires, de l'armée, de l'administration, etc. Il s'agissait d'un personnel qualifié, surtout dans le domaine médical et des communications, disponible pour des missions de deux mois consécutifs.

84 ACICR, APV, séance à huis clos du Comité, séance du 2 juillet 1964.

85 Sur le GMI, voir J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 137 ; tableau p. 140.

86 *Ibid.*, p. 137.

87 Nos calculs à partir de J. Freymond, *op. cit.*, note 69, tableau p. 140.

88 *Ibid.*, p. 61, note 2.

89 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1970, p. 133.

que possible les prévoir à l'avance : « À la lumière d'une situation telle que la guerre nigériane-biafraise, les actions de secours couvrant plusieurs années ... ne peuvent plus être considérées comme étant urgentes et donc financées hors budget »⁹⁰. Le CICR les intègre alors à son budget ordinaire, sous le terme d'activités temporaires (les autres activités sont permanentes ou extraordinaires). Bientôt, seules deux rubriques subsisteront : l'ordinaire (qui inclut le travail permanent ou temporaire, tant au siège que sur le terrain) et l'extraordinaire (qui prend aujourd'hui la forme des « appels »). Ces « réformes » comptables ambitionnent une plus grande transparence vis-à-vis des donateurs. Vu les sommes souvent colossales qui sont en jeu, « la seule confiance ne suffit plus, il faut démontrer qu'on est capable de gérer correctement les fonds confiés »⁹¹. La prospection financière devient, à partir de l'action Nigéria-Biafra, une activité essentielle à la conduite de l'action humanitaire. Elle est d'ailleurs reconnue comme telle par la création d'un secteur « recherche de fonds » en 1974⁹². Mieux, le CICR s'engage dans une politique de partenariats financiers, par des accords avec la CEE et le gouvernement suisse qui prévoient l'octroi d'un soutien régulier à l'institution⁹³. Plutôt que de « poursuivre la politique de ses moyens » comme il l'avait fait depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le CICR allait désormais se donner « les moyens de sa politique »⁹⁴.

Mais la « crise de croissance » (telle que dénommée par Thierry Hentsch) que connaît le CICR avec la guerre des Six Jours et celle du Biafra a aussi d'autres répercussions en interne sur l'institution, car ces conflits font la lumière sur les dysfonctionnements de l'institution dans sa manière de fonctionner, notamment pour ce qui est de la conduite des activités sur le terrain. Le manque d'un véritable responsable du dossier de la crise nigériane à Genève entraîne des difficultés dans la mise en place de l'action, faute d'un « rouage administratif déterminant »⁹⁵. Les réflexions en interne issues de ce constat, mais aussi de l'extension des activités du CICR dans le monde, amèneront à des changements structurels avec la création, dès 1970, de zones géographiques opérationnelles, dirigée depuis le siège par une Direction des opérations. Cette dernière regroupera aussi tous les services de soutien participant aux activités extérieures de l'institution (service des secours, service médical, Agence centrale de recherche, etc.). D'autres modifications structurelles surviennent, qui aboutissent soit à la création de nouveaux services⁹⁶, soit à une autonomisation d'unités déjà existantes (comme par exemple les finances ou le personnel). En d'autres termes, une administration digne de ce nom se met en place qui, au vu de l'augmentation des activités du CICR, procède à une diversification

90 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 63.

91 *Ibid.*, p. 68.

92 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1974, p. 96.

93 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 86.

94 *Ibid.*, p. 161.

95 Thierry Hentsch, *Face au blocus. La Croix-Rouge internationale dans le Nigéria en guerre (1967-1970)*, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1973, p. 245.

96 Une Division presse et information, rattachée directement à la Présidence, est ainsi constituée. Le poids qu'a pris la « communication » et l'usage qui en a été fait durant le conflit biafraise, de même que le rôle important qu'ont joué les médias et leur attitude envers le CICR, expliquent certainement la création de cette nouvelle Division.

toujours plus pointue des fonctions en son sein. Cette administration est chapeautée, dès 1974, par une Direction qui agit comme un exécutif, le Comité continuant à exercer le pouvoir « législatif »⁹⁷. Le bouleversement fondamental dans l'histoire de l'institution naîtra directement des changements des années 1967-1974 : le CICR se pense désormais comme une grande organisation humanitaire et doit donc gérer ses activités comme telle⁹⁸.

1991-2011 : l'expansion

Résultat des méthodes nées de la guerre du Biafra, les années 1970-1980 sont marquées par le « gigantisme humanitaire »⁹⁹ des opérations du CICR. La chose n'est pas étonnante quand on sait que ces deux décennies sont caractérisées par des conflits dont la durée est souvent inversement proportionnelle aux conséquences humanitaires qui en découlent. Ainsi, si la guerre indo-pakistanaise de décembre 1971 n'a duré que 13 jours, les opérations de rapatriement des prisonniers pour lesquelles le CICR sera mobilisé dureront, elles, près de deux ans et demi. *A contrario*, d'autres conflits s'éterniseront, au-delà même de la période étudiée (guerres civiles issues de la décolonisation portugaise, Guerre Iran-Irak, ...) mettant à contribution les forces humaines et financières du CICR sur le très long terme. Or, la gestion de pareilles opérations n'est pas sans conséquences et les problèmes, bien réels, qui se posent à l'issue de ces vingt années d'activités « sont surtout de savoir comment gérer cette croissance, le gonflement bureaucratique qu'elle a déterminé et la multiplication des domaines dans lesquels le CICR ... a jugé bon d'intervenir »¹⁰⁰.

Des interrogations surgissent également par rapport au droit international humanitaire et à sa pertinence face aux conflits des années 1970-1980. Certes, le CICR a réussi une grande percée dans ce domaine, grâce à l'adoption des quatre Conventions de Genève. Mais ces textes qui régissent la guerre entre États, héritée directement du siècle précédent, paraissent surannés face aux guerres civiles (en Angola, au Mozambique, au Salvador, au Nicaragua) dans lesquelles le CICR mène des opérations de grande ampleur. Et que dire des luttes de libération nationale en Afrique (Rhodésie, Namibie, Érythrée...) et en Asie (Timor oriental) qui sont marquées par une forme particulière de combat : la guérilla. Or, si le CICR est certain que « les principes fondamentaux du droit humanitaire peuvent et doivent être appliqués par tous et en toutes circonstances, même dans la guérilla »¹⁰¹, il manque alors des instruments juridiques nécessaires pour que ce vœu pieux se concrétise. Une année plus tard, la chose est faite avec l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, le 8 juin 1977, le second de ces textes s'appliquant, on le sait, aux « conflits armés non internationaux ».

97 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 128.

98 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1970, pp. 132-134.

99 Expression utilisée par Simone Delorenzi dans *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale. La politique du CICR depuis la fin de la guerre froide*, CICR, Genève, 1997.

100 *Ibid.*, p. 30.

101 Michel Veuthey, *Guérilla et droit humanitaire*, CICR, Genève, 1983 (première édition 1976), introduction (1976), p. xvi.

Les questions doctrinales sous-tendent¹⁰², elles, la demande adressée en 1979 à un historien externe d'analyser l'attitude du CICR face aux camps de concentration et d'extermination nazis. L'étude, parue en 1988, ne sera pas forcément du goût du Comité¹⁰³ mais elle aura au moins l'avantage de fournir à l'institution un argumentaire scientifique – et non plus émotionnel – à opposer aux questions ou critiques qu'elle n'avait pas cessé de recevoir depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sur cet épisode tragique de son histoire. Mieux, à la suite de cette publication – mais après toutefois un long processus de délibération en interne – le CICR se décidera à ouvrir une partie de ses archives au public, notamment sur la période 1939-1945. La décision prise en 1996 – et renouvelée en 2004 pour une période additionnelle de 15 ans – permettra à l'institution d'échapper aux polémiques sur son passé en renvoyant directement les intéressés à la consultation de ses documents et donc de trouver un apaisement – tout relatif – face à sa propre histoire¹⁰⁴.

Toujours au niveau institutionnel, ces deux décennies sont marquées par une « prise de pouvoir » de l'administration et, en particulier, de la présidence, par rapport au Comité. Ce « renversement » des rôles est favorisé, à partir de 1964, par le fait que les présidents successifs du CICR (Samuel Gonard, Marcel Naville et Éric Martin) assument des mandats relativement courts (en moyenne quatre années) et ne peuvent donc pas vraiment imposer leur marque. Parallèlement, le Comité lui-même subit une cure de rajeunissement. Ainsi, en 1970, 41 % de ses membres ont cinq ans ou moins d'activité en son sein. En 1980, ils sont la moitié et, dix ans après, ce chiffre atteint presque les deux tiers. Par ailleurs, du fait de l'origine géographique de ses membres, dont la plupart résident hors de Genève, et de leurs obligations professionnelles, le temps qu'ils peuvent dédier à leur implication dans les affaires du CICR est limité. En 1960, par exemple, lorsque sur les quinze membres qui composaient alors cet organe neuf étaient Genevois (d'origine ou de résidence), presque la moitié d'entre eux était soit des rentiers, soit des retraités. La fin des années 1960 voit l'arrivée d'une cohorte de jeunes délégués, engagés pour répondre aux besoins suscités par les conflits au Moyen-Orient et en Afrique occidentale et qui vont, pour certains, gravir les échelons de la hiérarchie pour arriver à des postes-clé dans l'administration (direction générale, direction des opérations, etc.). Fort de son expérience et de ses responsabilités, c'est ce personnel qualifié, au siège comme sur le terrain, qui oriente la marche générale des affaires – du moins jusqu'au début des années 1990. Un net revirement¹⁰⁵ se fait sentir avec l'arrivée à la tête de l'institution de Cornelio Sommaruga en 1987. Cette nomination confirme le retour, initié déjà

102 C'est du moins l'hypothèse avancée par Simone Delorenzi à côté des aspects purement historiques de la question. Sur la base des résultats obtenus, le CICR devait être en mesure de pouvoir déterminer l'attitude à adopter au cas où il se retrouverait confronté à une situation similaire. S. Delorenzi, *op. cit.*, note 99, p. 24.

103 Voir la postface du CICR à la première édition de l'ouvrage de J.-C. Favez, *op. cit.*, note 65.

104 En 2011, le Comité n'a pas jugé utile de procéder à une nouvelle déclassification de documents du CICR, comme le prévoyait pourtant le règlement d'accès aux archives de l'institution que ce même Comité avait adopté en janvier 1996. Cette décision de rendre publique une tranche supplémentaire d'archives a été renvoyée à une date ultérieure.

105 Simone Delorenzi parle même de « rupture » d'avec ses prédécesseurs. Voir S. Delorenzi, *op. cit.*, note 99, p. 31.

par son prédécesseur, d'une présidence sur le long terme¹⁰⁶ avec des ambitions de restructuration du CICR. Le changement le plus notable voit, en mai 1991, l'incorporation de la Direction – qui délibérait jusque-là séparément – dans un Conseil exécutif où siègent désormais des membres du Comité et de l'administration¹⁰⁷. Si l'on peut considérer que cette nouvelle structure constitue une mainmise de la Présidence (ou du Comité) sur la Direction, on peut parallèlement estimer qu'en réunissant les « deux pouvoirs » en un seul lieu, l'on accroissait la capacité du CICR à faire face aux nombreux défis issus de l'après Guerre froide.

Dès 1991, l'institution se trouve en effet à devoir gérer simultanément une guerre internationale de coalition (deuxième Guerre du Golfe), une guerre civile dans un pays sans État (Somalie), une guerre civile puis internationale (Ex-Yougoslavie), de même que des conflits armés plus traditionnels (comme l'Angola, par exemple) auxquels vont s'ajouter les « nouveaux conflits » ou « conflits déstructurés » – selon les appellations du CICR – en Afrique ou dans l'ex-empire soviétique. Car la décennie 1990 marque tout à la fois l'entrée active du CICR dans de nouveaux champs géographiques¹⁰⁸ – par exemple dans des pays appartenant à l'ancienne Union soviétique où le CICR n'avait plus mené d'action depuis 1938, date de la fermeture de sa délégation permanente à Moscou – mais aussi dans une violence de guerre sans précédent. Depuis 1991, plus d'une trentaine de collaborateurs du CICR ont ainsi péri de mort violente dans le cadre de leur mission humanitaire¹⁰⁹. Et les autres incidents de sécurité se comptent par dizaines, si ce n'est par centaines, une tendance néfaste qui touche d'ailleurs l'ensemble des acteurs humanitaires. De cette situation tragique naissent de nouvelles méthodes de travail, les premières dans toute l'histoire de l'institution, comme par exemple l'emploi d'escortes armées en Somalie. Ce même pays verra la création, dès 1992, des cuisines communautaires – un modèle qui sera plus tard exporté dans d'autres contextes – qui permettent d'éviter les problèmes de stockage et de vols des denrées alimentaires, comme ceux du rançonnement des bénéficiaires qui les recevraient¹¹⁰.

À côté de cette violence (trop) réelle, l'institution doit aussi gérer la violence potentielle de la guerre. Ainsi, le 17 janvier 1991, au début des bombardements aériens alliés sur l'Irak et devant la menace réelle qui pesait, le CICR a explicitement averti les belligérants, dans une note verbale, de ne pas avoir recours à l'arme atomique¹¹¹.

Enfin, également pour la première fois de son histoire, le CICR allait vivre un génocide en direct, en 1994 au Rwanda, se retrouvant plongé dans les mêmes

106 Alexander Hay, président du CICR entre 1976 et 1987.

107 Avant mai 1991, le Conseil exécutif, qui succède au Bureau et au Conseil de présidence, n'était composé – comme ses prédécesseurs – que de membres du Comité. Le nouveau système durera jusqu'en 1998, date à laquelle une Direction autonome est recréée.

108 Les représentations du CICR sur le terrain (délégations, délégations régionales et missions) passent d'une cinquantaine en 1991 à plus de 80 vingt ans après, soit une hausse de près de 60 %. Cette augmentation doit toutefois être relativisée au vu de la création, à partir de 1990, de nouveaux États, surtout sur les ruines de la Yougoslavie ou de l'ex-empire soviétique.

109 Cette estimation – malheureusement incomplète – se base sur des documents internes.

110 S. Delorenzi, *op. cit.*, note 99, p. 46.

111 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1991, p. 97.

dilemmes que lors de la Seconde Guerre mondiale quant au caractère limité de son action face à l'ampleur des massacres.

Mais l'aspect le plus remarquable à partir de 1991 est la croissance phénoménale de l'institution, tant au niveau de ses effectifs – en particulier sur le terrain – que de ses budgets et dépenses financières. Si cette hausse avait déjà commencé à partir de 1970, elle n'a toutefois pas d'égal avec ce qui va se produire par la suite. Ainsi, même si la comparaison n'est pas aisée du fait de structures budgétaires peu comparables entre elles, les dépenses pour la seule année 1990 semblent représenter un total supérieur à l'ensemble de celles pour toute la décennie 1970-1979¹¹². 1991 marque une nouvelle rupture, puisque le CICR va dépenser 160 % de plus que l'année précédente. Depuis, on constate des niveaux financiers jamais atteints par l'institution au cours de son histoire. Durant les vingt dernières années, les dépenses ne sont jamais descendues en-dessous des 600 millions de francs suisses annuels et, depuis 2007, elles dépassent allégrement le milliard de francs. Cette envolée va de pair, évidemment, avec un accroissement considérable et constant des activités du CICR et, par contrecoup, des bénéficiaires de son action. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer la taille des rapports annuels publiés aux deux extrêmes de la période envisagée (1991 et 2011), et de constater que le second – qui avoisine le demi-millier de pages – est deux fois plus épais que le premier.

Cependant, cette croissance a eu des répercussions sur l'institution elle-même, lui donnant un tout nouveau visage. D'organisation humanitaire, le CICR est devenu au cours de la dernière décennie une *entreprise*¹¹³ de l'humanitaire, même s'il a encore du mal à se l'avouer. Si, bien entendu, sa finalité ultime diffère catégoriquement de celle des sociétés à but lucratif, pour le reste le CICR a fait siens certains attributs dévolus autrefois au seul secteur privé, à commencer par le langage. Ce point n'est pas anecdotique car il démontre une modification des mentalités. Il est ainsi frappant de noter l'emploi récurrent ces dernières années dans le vocabulaire général de l'institution de termes directement issus du marketing (populations-cible), de l'économie (efficacité, *result-based management*) ou du commerce (ancrage stratégique). Autre aspect issu de l'économie, l'importance toute particulière accordée au résultat chiffrable, souvent à l'unité près, dans la communication publique de l'institution. Cet aspect ressort clairement dans les rapports d'activité du CICR de ces dernières années, où indicateurs, statistiques et chiffres prennent une place toujours plus importante. Ainsi, dans le rapport annuel pour 2001, on constate que les tableaux statistiques occupent presque le tiers du chapitre consacré aux activités effectuées par la délégation régionale du CICR de Nairobi¹¹⁴ et que le texte comporte, de son

112 Compilation effectuée sur la base des rapports annuels du CICR de 1970 à 1979.

113 La définition usuelle de l'entreprise est la suivante : « *L'entreprise est un terme qui désigne un regroupement de moyens humains, matériels, immatériels (services) et financiers, combinés de manière organisée pour réaliser un dessein lucratif ou non, soit le plus souvent la fourniture de biens ou de services, à un ensemble plus ou moins ouvert de clients ou usagers et ce, dans un environnement plus ou moins concurrentiel* ». Si l'on fait abstraction du caractère lucratif de l'entreprise et que l'on remplace les termes de « clients » ou « usagers » par ceux de « bénéficiaires de l'action humanitaire », cette définition recouvre le mandat du CICR tel qu'il est envisagé aujourd'hui, y compris la notion de compétition avec d'autres organismes humanitaires. Voir : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Entreprise> (dernière consultation le 16 août 2012).

114 Choisie aléatoirement dans le *Rapport annuel*, CICR, Genève, 2011, pp. 186-191.

côté, quarante-six références statistiques. Toujours dans ce même rapport d'activité, la partie purement financière, tableaux inclus (pp. 423-495 de l'édition française) compte environ soixante-dix pages (14 % de l'entier du document), soit tout autant que la présentation de la totalité des activités du CICR pour l'année écoulée (pp. 6 à 76), opérations mises à part. Certes, l'institution est tributaire d'un devoir de justification (*accountability*) envers ceux qui la financent, ce qui la contraint à élaborer des rapports très pointus quant à son action et à devoir constamment adapter ses outils d'analyse (d'où l'introduction en 1999 d'une comptabilité analytique, à côté de la comptabilité classique). Aujourd'hui, tout semble se passer comme si, par l'usage extensif fait des chiffres en dehors de tout cadre comptable, seules les données numériques étaient à même de résumer l'ampleur des besoins humanitaires et la réponse que le CICR y apporte par son travail auprès des victimes de la violence armée.

Le caractère entrepreneurial de l'institution se retrouve aussi au niveau de sa Direction. Redevenue un organe décisionnel à part entière depuis 1998, celle-ci a non seulement en mains la gestion courante du CICR, mais elle s'est également octroyé un rôle croissant au fil des années dans la définition des stratégies et orientations de l'institution. Elle incarne bien, à elle seule, cette volonté d'optimiser (encore un concept économique) le fonctionnement du CICR¹¹⁵. L'appel à du personnel issu du secteur privé, parfois sans expérience professionnelle antérieure dans l'humanitaire ou le social, mais hautement qualifié pour occuper d'importantes fonctions administratives au sein de l'institution, participe d'ailleurs à cette politique de recherche de l'efficacité, tout comme les (nombreux) organes/programmes *ad hoc* mis en place pour planifier les activités et les projets, et en suivre l'évolution. Le tout étant destiné, comme l'indique le credo de l'institution, à obtenir des résultats de tout premier ordre (*result-based management*). Cette propension à se projeter dans l'avenir, comme celle à développer une vision et une stratégie pour y parvenir, sont d'ailleurs bien une des caractéristiques principales de l'entrepreneuriat¹¹⁶.

De plus, par sa volonté d'être présent à l'échelle mondiale tout en gardant son centre principal de décision à Genève, ainsi que par la « délocalisation » de certains de ses services à l'étranger pour des raisons financières, le CICR répondrait même, d'une certaine manière, à la définition commune¹¹⁷ de la multinationale, même si, à nouveau, son objectif fondamental diverge radicalement de celui de pareilles entreprises. Ce phénomène serait encore accentué par l'internationalisation de l'institution qui, non seulement, depuis 1990¹¹⁸, compte plus d'expatriés que de personnel en son siège, mais aussi dont la proportion de collaborateurs étrangers¹¹⁹ dépasse largement celle des employés suisses depuis une dizaine d'années.

Ces transformations ne sont toutefois pas propres au seul CICR, mais marquent une tendance générale que l'on retrouve, à des échelles diverses, dans le monde de l'humanitaire. Cette évolution met en évidence ce qui apparaît comme un paradoxe : soit on accepte le primat de l'économie dans un domaine d'activités

115 « *Optimize the ICRC's performance* », *Rapport annuel*, CICR, Genève, 2011, p. 51.

116 Voir : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Entrepreneuriat> (dernière consultation le 20 août 2012).

117 Voir Charles-Albert Michalet, *Le capitalisme mondial*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998.

118 Nous ne tenons ici pas compte des collaborateurs engagés localement.

119 B. Troyon et D. Palmieri, *op. cit.*, note 26, p. 110.

qui, par essence, devraient s'abstraire des règles et critères économique ; soit, au contraire, on se rend compte que l'humanitaire répond – et a peut-être toujours répondu – aux lois du marché, puisqu'il s'agit de faire coïncider une offre (les besoins et les moyens humanitaires) avec une demande (leur financement par des tiers). Or, dans un environnement macro-économique morose, qui a connu une succession de crises depuis 2000, on comprend dès lors mieux pourquoi des comportements propres aux acteurs du marché se manifestent – certainement de façon inconsciente – aussi parmi les organisations humanitaires. Ce phénomène est encore accentué par une compétition « naturelle » entre elles, dans un univers où les ressources financières sont en réduction. Si l'argent est le nerf de la guerre, il est aussi bien celui de l'humanitaire. La vraie question qui se pose alors est celle de savoir combien de temps encore pourra durer la croissance du CICR.

Conclusion

La question de la durée de vie du CICR était absente de l'esprit de ses fondateurs lorsqu'ils choisirent, en 1863, de s'occuper des victimes de la guerre. Leur entreprise était en effet fondée sur le (très) long terme. Certes, le CICR minimisait d'emblée les risques en misant sur un « fonds de commerce » qui n'était pas appelé à disparaître du jour au lendemain. De plus, en voulant par son action « humaniser la guerre »¹²⁰, et non pas chercher à l'abolir, les cinq Genevois préservaient également intact leur futur champ d'intervention, quitte à s'attirer l'incompréhension et les critiques des milieux pacifistes¹²¹. Mais cette première constatation ne suffit pas à elle seule à comprendre la durabilité du CICR, car d'autres initiatives semblables à la sienne, dont certaines lui étaient même contemporaines, n'aboutirent pas¹²². Il ne s'agissait pas uniquement de s'intéresser et d'intéresser les autres à la guerre et aux souffrances qu'elle cause pour ambitionner de traverser les siècles.

Comme dans toute histoire, le hasard a certainement joué un rôle dans la longévité de l'institution, surtout à ses débuts quand il ne s'agissait encore que d'une toute petite structure. Ainsi, le fait que le Général Dufour ait noué des liens avec Louis-Napoléon Bonaparte (le futur Napoléon III) quand il n'était qu'un simple exilé en Suisse fut un de ces faits fortuits qui aidèrent le CICR – dans lequel siégeait ce même Dufour – quand il s'agit de demander le soutien de la France (alors le plus puissant du continent) pour organiser la conférence internationale de 1864¹²³, dont le prestige allait aussi rejaillir sur le Comité des Cinq. Avec le temps, cependant, la part du hasard aura tendance à diminuer au profit de l'expérience acquise au cours des toujours plus nombreuses années d'existence du CICR qui lui permettent d'affronter les défis.

120 Dr. Louis Appia, *Rapport sur ma mission au Schleswig*, 1864, cité par André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, CICR, Genève, 1978, p. 160.

121 André Durand, « Gustave Moynier et les sociétés de la paix », dans *RICR*, N° 821, septembre-octobre 1996, p. 588.

122 Pour l'exemple d'Henri Arrault, voir Véronique Harouel, *Genève-Paris, 1863-1918. Le droit humanitaire en construction*, Société Henry Dunant/CICR/Croix-Rouge Française, Genève, 2003, pp. 105-110.

123 *Ibid.*, pp. 80 et s. Véronique Harouel parle même, à propos de cet événement, d'une « conférence placée sous le 'protectorat de la France' ».

La mention du Général Dufour offre une seconde piste de réflexion : celle de l'impact qu'ont pu avoir de grandes personnalités sur le devenir de l'institution. Ainsi, sans la ténacité et la force de travail de Gustave Moynier (premier « vrai » président)¹²⁴, le CICR n'aurait été, indépendamment de son titre, qu'une association de second ordre végétant dans une ville de province. De même, si l'institution a pu sortir victorieuse de son combat contre la Ligue au début des années vingt, elle le doit en large partie à la combativité et à l'habileté de Marguerite (Frick) Cramer et de Gustave Ador. Le même constat peut être fait avec la présidence de Paul Ruegger, sous l'impulsion duquel le CICR parviendra à faire face aux attaques conjuguées du bloc de l'Est et de la Croix-Rouge suédoise après la Seconde Guerre mondiale. *A contrario*, certains de ces « grands hommes » risquèrent tout autant de causer sa perte, à l'image d'un William Rappard qui, bien que membre du Comité, défendit les intérêts de La Ligue, ou d'un Carl Jacob Burckhardt et de son rôle plus qu'ambigu face à l'Allemagne hitlérienne¹²⁵.

Les événements externes sont naturellement des facteurs non négligeables pour expliquer la permanence de l'institution. Ainsi, par exemple, sans la Guerre de 1914-1918 et ses suites directes, le CICR n'aurait peut-être jamais connu son baptême du feu et vécu cette transformation essentielle qui le fit passer d'une structure « artisanale » à une véritable organisation internationale, déployant des activités transnationales. De même sans l'affrontement Est-Ouest, son rôle d'acteur humanitaire neutre n'aurait jamais été reconnu à sa juste valeur.

Parallèlement, le contexte dans lequel évolua le CICR fut aussi une source de menaces pour son avenir. Les réticences de l'état-major français (dont l'armée était considérée comme la meilleure du continent) au projet de Dunant et les premières réactions négatives de ses représentants lors de la Conférence de 1863 auraient ainsi pu enterrer le CICR avant même qu'il ne soit né. Mais, paradoxalement, les plus graves menaces à son encontre provinrent du monde qui lui était de loin le plus familier puisqu'il l'avait lui-même créé, celui de la Croix-Rouge. Des initiatives de la Croix-Rouge russe de la fin du XIX^e siècle à celle de la Société nationale suédoise après 1945, en passant par la création de la Ligue, ce fut parmi ses « alliés » que l'institution trouva finalement ses adversaires les plus dangereux. Ces « ennemis » de l'intérieur l'attaquèrent tous sur un point *sui generis* qui faisait pourtant sa force vis-à-vis de l'extérieur : la mono-nationalité suisse des membres du CICR.

Or, si l'institution a pu traverser 150 ans d'activité, elle le doit aussi largement (si ce n'est pas principalement) à sa spécificité unique. Loin d'être un truisme, cet élément se révèle au travers de deux aspects¹²⁶. Tout d'abord, le CICR a longtemps fonctionné comme une structure homogène qui, pendant ses premières soixante

124 Officiellement, le premier président du CICR est le général Dufour (ACICR, A PV, Commission spéciale de la Société..., séance du 17 février 1863), mais il n'exerça que brièvement et marginalement cette fonction.

125 Paul Stauffer, *Sechs furchtbare Jahre... Auf de Spuren Carl J. Burckhardts durch den Zweiten Weltkrieg*, NZZ Verl., Zurich, 1998.

126 Le caractère confidentiel du travail du CICR pourrait aussi, au moins depuis les années 1930, expliquer la permanence de l'institution. Ironiquement, cette confidentialité est l'aspect qui a été le plus critiqué par le reste du monde.

années, a même pris la forme d'un ensemble familial genevois. L'ouverture de la direction de l'institution à son étranger proche (la Suisse), dès 1923, n'a que peu changé la donne, puisque les nouveaux venus ont été choisis en fonction de critères sociaux et politiques communs afin de faciliter leur intégration dans le Comité. Une sélection similaire s'est opérée dès les années 1930 pour le personnel engagé sur le terrain, un choix effectué, de manière directe ou indirecte par les hautes instances du CICR, et qui répondait généralement aux mêmes critères que pour les organes dirigeants de l'institution. Sa base comme sa tête étaient ainsi à l'unisson. Si d'aucuns¹²⁷ ont qualifié le fonctionnement du CICR d'élitiste – ce qu'il était en réalité – dans les faits, il a pourtant permis à l'institution de faire bloc, avec succès, en cas de crise¹²⁸. Dans ce cas, la taille relativement petite de l'institution¹²⁹, qui aurait pu sembler être un handicap, s'avéra au contraire être une force supplémentaire pour la cohésion du groupe, tout comme le critère de la nationalité unique. Ce schéma va se perpétuer, y compris à partir de la fin des années 1960 – début des années 1970, lorsque l'institution va recruter de nombreux collaborateurs pour les opérations à l'étranger et que le Comité va se retirer de la gestion courante des activités de l'institution au profit de l'administration. Mais cette fois ce sont des « volées » de délégués ayant des expériences en commun qui assurent l'homogénéité et l'identité de l'institution, ainsi que son caractère encore semi-familial¹³⁰. À l'élitisme du haut vient se rajouter un élitisme du bas.

La seconde caractéristique concerne la capacité d'innovation du CICR et de ses collaborateurs. C'est en effet souvent grâce à des initiatives personnelles que l'institution s'est appropriée de nouveaux domaines d'activités et s'est donc occupée de nouvelles catégories de victimes qui, jusque-là, sortaient de son mandat. L'exemple vint du haut et des membres du Comité ont été les premiers à investir de nouveaux champs humanitaires, à l'image du Dr Frédéric Ferrière et de son travail au sein de la section des civils de l'AIPG¹³¹, section qu'il avait constituée de toutes pièces *ex nihilo*. Un phénomène identique se produisit sur le terrain de la guerre où, confrontés personnellement aux besoins des victimes, les délégués du CICR prirent les devants pour tenter de soulager leurs souffrances. L'exemple le plus symptomatique eut lieu en Hongrie en 1919, où le délégué Rodolphe Haccius répondit de sa propre initiative à l'invitation des autorités révolutionnaires et visita pour la toute première fois des détenus politiques, en dehors de tout cadre juridique existant. Ce précédent fut avalisé deux ans plus, lorsque la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge reconnut au CICR la capacité d'intervenir dans les guerres civiles ou les trouble révolutionnaires.

127 D. Fiscalini, *op. cit.*, note 6.

128 Cela ne veut toutefois pas dire que le CICR n'a pas été soumis à des dissensions internes qu'il a souvent réglées de façon expéditive (voir les démissions de Rappard ou de Sydney Brown, le secrétaire général du CICR).

129 Avant les années 1980, le CICR était une organisation de taille relativement réduite. Et si, à l'occasion des grandes crises (guerres mondiales, Biafra, etc.) ses effectifs ont pu exploser, ce ne fut cependant que pour des périodes limitées dans le temps.

130 Preuve en est l'emploi de « surnoms » (Doudou, Coco,...) entre les délégués eux-mêmes.

131 Jessica Pillonel, *La Grande Guerre 1914-1918, un nouveau défi pour le CICR ? L'Agence internationale des prisonniers de guerre et son action en faveur des civils*, mémoire de Master, Faculté des Lettres, Université de Genève, 2012.

De même, durant la Seconde Guerre mondiale, des délégués délivrèrent, de leur propre initiative, des « certificats de voyage » à des personnes (prisonniers de guerre yougoslaves en Italie, populations juives en Roumanie) en vue de favoriser leur retour chez elles ou leur émigration. Reprise à un niveau institutionnel après la guerre, ces activités donnèrent lieu à la création des titres de voyage du CICR, encore en vigueur aujourd'hui¹³². Longtemps une constante dans l'histoire du CICR, le geste humanitaire a donc toujours précédé sa codification. Certes, ces « avancées » ont été favorisées tant par les événements externes – qui nécessitaient de la part des délégués une réponse immédiate, sans avoir eu le temps d'en référer à Genève¹³³ – que par la structure hiérarchique rudimentaire du CICR qui laissait une plus grande liberté d'action et d'initiative à ses collaborateurs, quitte à les désavouer par la suite, une fois le siège mis au courant !

Ce double fonctionnement très particulier n'est-il finalement pas la clé de voûte qui explique comment le CICR a pu traverser 150 ans d'histoire et surmonter nombre de crises ? Ne faudrait-il pas également s'interroger sur le devenir de cette organisation dont la taille, la composition, l'encadrement, les méthodes de travail¹³⁴ et la manière même de se concevoir et de se présenter constituent une rupture sans précédent avec le passé ?

132 I. Herrmann et D. Palmieri, *op. cit.*, note 62.

133 Cet aspect était encore aggravé par l'éloignement géographique et par la lenteur et la limitation des moyens de communication existants à l'époque.

134 La contrepartie d'un niveau plus élevé de professionnalisation au CICR.

Naissance d'une idée : la fondation du Comité international de la Croix-Rouge et celle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. De Solférino à la première Convention de Genève (1859-1864)*

François Bugnion**

François Bugnion est un consultant indépendant en droit et en action humanitaires. Il est entré au service du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en mai 1970 et a servi l'institution comme délégué en Israël et dans les territoires occupés, au Bangladesh, en Turquie et à Chypre, puis comme chef de mission au Tchad, au Viet Nam et au Cambodge. De 2000 à 2006, il était directeur du Droit international et de la Coopération au CICR. Il est membre du CICR depuis mai 2010. Il est l'auteur de plus de 50 publications portant sur le droit international humanitaire et sur le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

** Le présent article, fondé sur de nouvelles recherches et sur des documents de première main, développe et complète les deux premiers chapitres de son ouvrage *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, seconde édition, Genève, CICR, juin 2000, pp. 6-30

Résumé

Confronté à l'horreur d'un champ de bataille et témoin de l'abandon des blessés de guerre, Henry Dunant a su tirer de ce traumatisme deux idées de génie : la création de sociétés de secours volontaires permanentes et l'adoption d'un traité protégeant les militaires blessés et tous ceux qui s'efforcent de leur venir en aide. À l'initiative de Gustave Moynier, un Comité se forme à Genève pour mettre en œuvre les propositions de Dunant. Ce Comité – qui prendra bientôt le nom de Comité international de la Croix-Rouge (CICR) – réunit deux conférences internationales, dont la première pose les bases des futures sociétés de secours et dont la seconde adopte la première Convention de Genève. Le présent article vise à retracer les circonstances qui ont conduit à la création du CICR, puis à celle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de Solférino à l'adoption de la Convention de Genève.

Mots clés : croix rouge, CICR, Henry Dunant, Gustave Moynier, Guillaume-Henri Dufour, blessé de guerre, Souvenir de Solférino, Convention de Genève.



Lendemains de bataille

Rarement une grande bataille aura été livrée dans des conditions aussi désastreuses d'aveuglement, d'incompétence et d'improvisation. Rarement l'ineptie des chefs aura conduit à un tel bain de sang.

Lorsqu'au soir du 22 juin 1859, l'empereur d'Autriche ordonne à son armée, regroupée depuis la veille à l'est du Mincio, la rivière qui sort du lac de Garde et qui marque la frontière entre la Lombardie et la Vénétie, d'effectuer une contremarche afin d'occuper les collines qui entourent la bourgade de Solférino, de l'autre côté de la rivière, il ne doute pas que la ligne de la Pieve retiendra durant plusieurs jours la progression des coalisés. En effet, en se retirant, les Autrichiens ont détruit tous les ponts qui enjambent cette rivière. Faute d'exploration, il ignore que les Franco-Piémontais sont d'ores et déjà en train de la franchir sur des ponts construits par les troupes du génie.

Quant aux Franco-Piémontais, ils sont persuadés que la bataille décisive sera livrée – comme en 1848 – à l'est du Mincio, dans la région délimitée par les quatre forteresses de Peschiera, Mantoue, Vérone et Legnago, qui commandent l'accès à la Vénétie et qui sont fortement tenues par les Autrichiens. Pire, l'état-major est tellement engoncé dans ses certitudes qu'il refuse d'accorder foi au témoignage du commandant Morand, du 1^{er} bataillon de Zouaves ; s'étant aventuré jusqu'à Solférino, celui-ci a pu observer à l'aube du 23 juin, du haut de l'imposante tour médiévale qui domine toute la région, de longues colonnes de soldats autrichiens, aisément identifiables dans leurs uniformes blancs, qui progressaient en direction de l'ouest après avoir franchi la rivière. L'armée française et l'armée piémontaise sont en formation de marche et ne disposent même pas d'officiers de liaison. Ainsi, durant toute la journée du 23 juin, deux grandes armées, totalisant plus de 300 000 hommes, se trouvent

dans le même compartiment de terrain, à quelques kilomètres l'une de l'autre, sans que ni l'une ni l'autre ne soupçonne la présence de l'ennemi.

Le 24 juin, aux aurores, ces deux armées vont se heurter, sans plan d'opération, sans idée de manœuvre, sans préparation d'artillerie et... sans service de santé. Dans ces conditions, le désastre est inévitable. Les états-majors vont engager des moyens de plus en plus importants pour s'emparer de la tour qui domine les hauteurs de Solférino et dont la possession permettra, espère-t-on, de voir ce qui se passe et de reprendre le contrôle des opérations. L'artillerie et la mitraille font des ravages parmi les régiments qui montent à l'assaut en rangs serrés.

Lorsque les combats prennent fin, l'armée française est hors d'état d'exploiter sa victoire. Les troupes, épuisées, sont clouées sur place par un orage de pluie et de grêle d'une violence exceptionnelle. Atterré par l'ampleur du désastre, terrifié à l'idée que des sièges prolongés et une troisième grande bataille – après celles de Magenta et de Solférino – seront nécessaires pour libérer la Vénétie, Napoléon III ne pense plus qu'à tirer un trait sur la campagne, au risque de trahir son allié piémontais. Dès le lendemain, il envoie un émissaire à l'empereur François-Joseph. L'armistice sera signé quelques jours plus tard¹.

Victoire chèrement acquise des Franco-Piémontais après de longues heures de lutte indécise, la bataille de Solférino ouvrit la voie à l'indépendance et à l'unité de l'Italie, mais ce fut aussi la plus sanglante tuerie que l'Europe ait connue depuis Waterloo : quinze heures de combats firent quelque 6 000 morts, près de 40 000 blessés². Les services de santé des armées franco-sardes, restées maîtresses du champ de bataille, furent totalement débordés et l'incurie de l'Intendance mise à nu : l'armée française comptait quatre vétérinaires pour 1000 chevaux, mais un seul médecin pour 1000 hommes ; les moyens de transport du Service de santé avaient été réquisitionnés pour transporter les munitions ; abandonnées à l'arrière, les caisses de pansements seront renvoyées en France, encore plombées, en fin de campagne³. Si

- 1 Pierre Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solférino à Tsoushima*, Plon, Paris, 1963 (réédition par procédé photomécanique, Institut Henry-Dunant, Genève, 1978) ; Richard Brooks, *Solferino 1859: The battle for Italy's freedom*, Osprey, Oxford, 2009 ; Raymond Bourgerie, *Magenta et Solferino (1859), Napoléon III et le rêve italien*, Éditions Economica, Paris, 1993 ; Mino Milani, *Le battaglie di Solferino e San Martino*, GAM editrice, Rudiano (Brescia), 2008 ; Pierre Pellissier, *Solférino, 24 juin 1859*, Perrin, Paris, 2012 ; Lt. Col. Patrick Turnbull, *Solferino: The Birth of a Nation*, Robert Hale, Londres, 1985 ; Colonel Harold Carmichael Willy, *The Campaign of Magenta and Solferino, 1859: The Decisive Conflict for the Unification of Italy*, Leonaur (s.l.), 2009 (première édition, 1907), en particulier pp. 127-175.
- 2 Dr J.-C. Chenu, *Statistique médico-chirurgicale de la Campagne d'Italie en 1859 et 1860*, Librairie militaire de J. Dumaine, Paris, 1869, vol. II, pp. 851-853. Circonstance aggravante, les troupes ont été dotées de nouvelles munitions, les balles cylindro-ogivales d'un diamètre de 11 à 12 millimètres, qui provoquent d'épouvantables blessures, infiniment plus graves que celles provoquées par les balles sphériques utilisées jusque-là.
- 3 Ainsi, 169 tonnes de pansements seront renvoyées en France en fin de campagne dans des caisses encore plombées. Jean Guillermand, « Le Service de santé militaire français au XIX^e siècle », dans *Le creuset de la Croix-Rouge : Actes de voyages d'étude à Solférino, San Martino, Castiglione, Cavriana et Borghetto les 6-8 mai 1983 et les 25-27 mai 1995*, édités par Roger Durand, Société Henry Dunant et Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1997, pp. 81-101, ad p. 87.

l'on en croit le rapport du général Paris de la Bollardière, intendant en chef de l'armée française, il faudra six jours – on a bien lu : « six jours » – pour relever 10 212 blessés⁴.

Lorsque retentissent les premiers coups de feu, l'armée française ne dispose que d'un seul hôpital de campagne à proximité immédiate de Solférino, l'ambulance du Grand Quartier général, qui prend position à Castiglione delle Stiviere, à quelques kilomètres du centre de la bataille ; elle compte trois médecins et six médecins auxiliaires, autant dire personne. La plus grande partie du corps de santé – qui compte quelque 180 médecins – a été laissée à l'arrière faute de moyens de transports.

Soutenus par des camarades ou transportés sur les chars des paysans de la région, les soldats blessés sont acheminés vers les villages avoisinants dans l'espoir d'un peu d'eau, de nourriture, de soins et d'un gîte. Plus de 9 000 blessés parviennent ainsi à Castiglione⁵, où l'on compte bientôt plus de gisants que de personnes valides. Les blessés sont partout, les plus chanceux dans les maisons ou les écoles, les autres dans les cours, dans les églises, sur les places et dans les ruelles. Près de 500 blessés ont été entassés dans l'église principale de la ville, la *Chiesa Maggiore*. On imagine la scène !

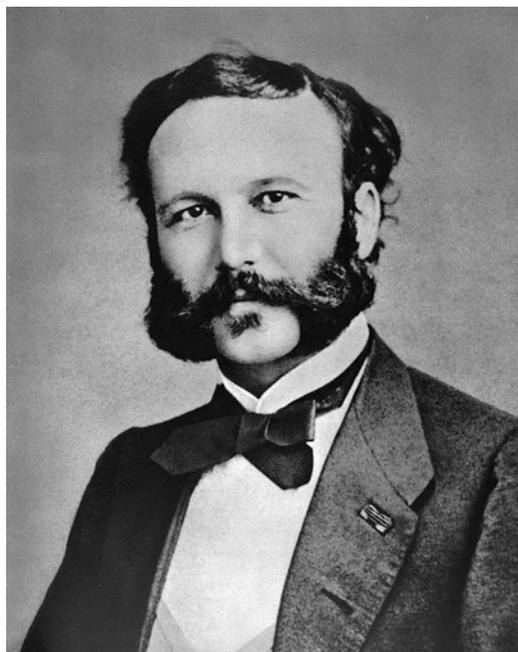
C'est à cette même bourgade de Castiglione que parvient, ce même 24 juin, un homme d'affaires genevois, Henry Dunant. Il n'est pas médecin et ses affaires sont pressantes ; il rêve en effet de rencontrer Napoléon III, qui peut seul prendre les décisions qui permettraient de sauver l'entreprise qu'il dirige en Algérie et pour laquelle il s'est fortement endetté⁶.

Mais Dunant n'est pas homme à fermer son cœur à la détresse dont il est le témoin. Durant trois jours et trois nuits, il est au chevet des blessés et des mourants. Il donne à boire à des hommes qui meurent de soif, lave des plaies, remplace des pansements, recueille les dernières paroles des mourants, envoie son cocher à Brescia pour y acheter du drap, du matériel de pansement, des tisanes, des fruits, des cigares, des pipes et du tabac. Il mobilise des personnes de bonne volonté – des femmes et des jeunes-filles principalement – afin d'endiguer quelque peu l'océan de souffrances au milieu duquel il est plongé et les exhorte à suivre son exemple et à prodiguer des soins sans distinction de parti. « *Tutti fratelli !* » répètent-elles à la suite de Dunant, qui les encourage à faire preuve de la même sollicitude pour les blessés autrichiens que pour

4 Paris de la Bollardière, *Opérations administratives pendant la campagne d'Italie*, cité par Dr J.-C. Chenu, *op. cit.*, note 2, Vol. I, p. XVI ; P. Boissier, *op. cit.*, note 1, p. 28.

5 Dr J.-C. Chenu, *op. cit.*, note 2, Vol. I, p. 378.

6 Dans ses écrits, Henry Dunant s'est efforcé d'occulter sous des considérations humanitaires les véritables motifs de son périple en Italie. Ainsi, lors d'une conférence donnée en Angleterre, Dunant a prétendu qu'il s'était rendu en Italie parce qu'il se préoccupait déjà du sort des blessés de guerre et qu'il était guidé par l'exemple de Florence Nightingale. Toutefois, le professeur Alexis François a démontré que Dunant s'était rendu en Italie dans l'espoir de rencontrer l'empereur Napoléon III afin de plaider la cause de la Société anonyme des Moulins de Mons Djemila, dont il était le président. Alexis François, *Le berceau de la Croix-Rouge*, Librairie Jullien, Genève, et Librairie Édouard Champion, Paris, 1918, pp. 19-23 et 70-78 ; dans le même sens, P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 7-20. L'idée de rencontrer l'empereur en Italie, alors que celui-ci s'était mis à la tête de ses troupes, n'était pas tout-à-fait aussi insensée qu'elle le paraît aujourd'hui. En effet, chacun avait en mémoire la guerre de Crimée (1854-1856), qui s'était transformée en une interminable guerre de siège. On pensait qu'il en irait de même en Italie, d'autant que les Autrichiens possédaient quatre imposantes forteresses qui commandaient l'accès à la Vénétie. L'armée française avait d'ailleurs apporté en Italie du nord un important matériel de siège. Lorsqu'il aurait mis le siège devant ces forteresses, Napoléon se verrait condamné à une attente interminable. Il aurait tout loisir de recevoir des visiteurs. La rapidité du dénouement allait déjouer les plans de Dunant, comme ceux des chancelleries et des états-majors.



Henry Dunant (1828-1910 A.D.) en 1863, à l'époque de la fondation de la Croix-Rouge.
© Photothèque CICR (DR)/Frédéric BOISSONNAS

les blessés français ou piémontais. Il écrit enfin à la comtesse Valérie de Gasparin pour lui demander de lancer une souscription à Genève afin de réunir des fonds et d'acheter des secours⁷.

Après trois jours et trois nuits passés au chevet des blessés, Dunant, exténué, se rend à Cavriana, au Quartier général de l'armée française. Il y plaide – sans succès – la cause de la société qu'il dirige en Algérie, mais il en profite aussi pour demander qu'on libère les médecins autrichiens faits prisonniers afin qu'ils puissent donner des soins aux blessés, ce qui sera fait⁸.

7 Mme de Gasparin, qui avait pris l'initiative de lancer une souscription en faveur des blessés de la guerre de Crimée (1854-1856), communiquera de larges extraits de la lettre de Dunant au *Journal de Genève* qui les publia dans sa livraison du 9 juillet 1859, p. 3. Voir Henry Dunant, *Mémoires*, Texte établi et présenté par Bernard Gagnebin, Institut Henry-Dunant, Genève, et Éditions L'Age d'Homme, Lausanne, 1971, pp. 39-42 ; dans ses *Mémoires*, Dunant indique par erreur que cette lettre a été publiée le 8 juillet.

8 H. Dunant, *ibid.*, pp. 36-37. Curieusement, dans *Un souvenir de Solferino*, Dunant consacre quelques lignes à cette expédition à Cavriana, mais sans parler de sa démarche en faveur des médecins autrichiens, qui n'est connue qu'à travers ses *Mémoires*, écrits dans un but apologétique plus de trente ans après l'événement. Lors de son expédition à Cavriana, Dunant ne pouvait savoir que le baron Larrey, médecin-chef de l'armée française, était intervenu dans le même sens (Dr J.-C. Chenu, *op. cit.*, note 2, Vol. I, p. 341). Il pouvait donc croire de bonne foi que c'était son intervention qui avait conduit à la libération des médecins autrichiens. Avant même la décision impériale, seize médecins autrichiens, qui faisaient partie d'un convoi de prisonniers de guerre qu'on évacuait vers l'arrière et qui passait à travers Castiglione, avaient été réquisitionnés pour donner des soins aux blessés. Napoléon III ordonna qu'ils fussent libérés en priorité. Témoin de ces événements, Dunant avait redécouvert sur le champ de bataille de Solferino le principe de la neutralité de l'action médicale, qui sera la pierre angulaire de la Convention de Genève.

Sur le chemin du retour, il s'arrête à Brescia et à Milan afin de visiter les hôpitaux militaires où il retrouvera quelques-uns des blessés qu'il avait soignés à Castiglione, mais assistera peu ou prou aux mêmes scènes de souffrances, de deuil et de désolation. Il rentre enfin à Genève le 11 juillet 1859, le jour même où Napoléon III et François-Joseph se retrouvent à Villafranca et jettent, en deux heures, les bases de la paix⁹. Après quelques jours de repos, il est à nouveau happé par les soucis des affaires qu'il dirige en Algérie.

Au total, Dunant n'a passé qu'une quinzaine de jours auprès des blessés de Solférino, mais il avait planté – sans en être conscient – deux des piliers de la future Croix-Rouge et du droit international humanitaire : l'impartialité dans les soins et le principe de la neutralité de l'action médicale.

La force du témoignage

Ce n'est toutefois pas parce qu'il a soigné les blessés de Solférino qu'on se souvient encore de Dunant¹⁰. Les noms d'autres personnes de bonne volonté qui ont fait preuve d'un égal dévouement, que ce soit à Solférino ou ailleurs, sont depuis longtemps tombés dans l'oubli. Si nous nous souvenons encore de Dunant aujourd'hui, c'est en premier lieu parce qu'il a témoigné de ce qu'il avait vu et de ce qu'il avait fait en Italie du nord.

En effet, Dunant ne peut oublier les blessés de Solférino. Sitôt que ses affaires algériennes lui en laissent le loisir, il se retire à Genève, étudie la campagne d'Italie et consigne son témoignage dans un ouvrage qui fera date : *Un souvenir de Solférino*¹¹.

- 9 H. Dunant, *op. cit.*, note 7, pp. 32-47; P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 21-44; Corinne Chaponnière, *Henry Dunant, La croix d'un homme*, Perrin, Paris, 2010, pp. 98-113; Roger Durand, *Henry Dunant, 1828-1910*, Association Henry Dunant + Gustave Moynier et Éditions Slatkine, Genève, 2010, pp. 26-30. A. François, *op. cit.*, note 6, pp. 24-39. Pendant longtemps l'activité de Dunant à Castiglione n'a été connue qu'à travers le témoignage du principal intéressé. On doit à Micheline Tripet d'avoir découvert aux archives du CICR quatre lettres d'Eugène Margot-Dornier, horloger de l'armée française pendant la campagne d'Italie, qui corroborent le témoignage de Dunant. Voir Micheline Tripet, « La présence de Dunant dans les archives de la Croix-Rouge », dans *De l'utopie à la réalité : Actes du colloque Henry Dunant tenu à Genève au Palais de l'Athénée et à la Chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, édités par Roger Durand, Société Henry Dunant, Genève, 1988, pp.33-55, ad pp. 42-47. En outre, ce témoignage trouve une éclatante confirmation dans le fait que Victor-Emmanuel, roi de Piémont-Sardaigne, a décoré le 19 janvier 1860 de l'Ordre des Saints Maurice et Lazare Henry Dunant et Louis Appia « *in considerazione di particolari benevolenze* » (A. François, *op. cit.*, note 6, p. 64).
- 10 Certains hagiographes de Dunant, de même que des cinéastes en mal d'effets spectaculaires, ont cru bien faire de magnifier son rôle à Solférino et de le dépeindre sous les traits d'un super-héros, partant relever les blessés à la tête d'une cohorte de volontaires. Cette conception ne trouve aucun support dans les écrits de Dunant; elle est contredite par le témoignage du principal intéressé : « *Le sentiment qu'on éprouve de sa grande insuffisance, dans des circonstances si extraordinaire et si solennelles, est une indicible souffrance* » écrira Dunant (*Un souvenir de Solférino*, p. 60). Qu'on est loin du triomphalisme!
- 11 J. Henry Dunant, *Un souvenir de Solférino*, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, Genève, 1862. À l'occasion du 150^e anniversaire de la publication du livre de Dunant, la Société Henry Dunant et le Comité international de la Croix-Rouge ont réédité par procédé photomécanique l'édition originale de 1862, suivie de la première édition intégrale en langue anglaise (de 1939), avec une notice historique de Roger Durand et Philippe Monnier, Société Henry Dunant et Comité international de la Croix-Rouge, Genève, octobre 2012. En ce qui concerne la genèse de l'ouvrage, il convient de se reporter à la notice susmentionnée de MM. Roger Durand et Philippe Monnier, « Vingt fois sur le métier... Notice sur

Les premières pages du livre sont un récit de la bataille, récit épique et brillant dans le droit fil de l'historiographie militaire de cette époque. Ce ne sont que drapeaux flottant au vent, sonneries de clairons, roulements de tambours, uniformes rutilants et bataillons intrépides qui montent à l'assaut sous le feu de l'ennemi.

Mais soudain, le ton change :

Le soleil du 25 [juin] éclaira l'un des spectacles les plus affreux qui se puissent présenter à l'imagination. Le champ de bataille est partout couvert de cadavres d'hommes et de chevaux ; les routes, les fossés, les ravins, les buissons, les prés sont parsemés de corps morts et les abords de Solférino en sont littéralement criblés¹².

C'est la face cachée de la guerre qui est mise à nu. C'est la lente agonie des blessés que l'on relève un à un, des mutilés, de ceux qui meurent de soif, de ceux dont les plaies ont eu le temps de s'infecter et que la douleur et la fièvre font délirer. C'est la *Chiesa Maggiore*, où s'entassent blessés et mourants, ce sont les hurlements des malheureux qu'on ampute à la hâte, sans hygiène et sans anesthésie, l'odeur putride, les nuages de mouches, la soif, la faim, l'abandon, le désespoir, la mort.

À travers cette description, Dunant dénonce l'épouvantable injustice dont sont victimes les soldats. Durant la bataille, leur pays s'attend à ce qu'ils acceptent toutes les épreuves et tous les sacrifices. Une fois blessés, on les abandonne. « Ah ! Monsieur, que je souffre ! » me disaient quelques uns de ces infortunés, « on nous abandonne, on nous laisse mourir misérablement, et pourtant nous nous sommes bien battus ! »¹³.

Mais Dunant ne se contente pas de témoigner des horreurs de la guerre. Il conclut par deux questions, qui sont aussi deux appels :

Mais pourquoi avoir raconté tant de scènes de douleur et de désolation, et avoir peut-être fait éprouver des émotions pénibles ? Pourquoi s'être étendu, comme avec complaisance, sur des tableaux lamentables, et les avoir retracés d'une manière qui peut paraître minutieuse et désespérante ?

À cette question toute naturelle, qu'il nous soit permis de répondre par une autre question : N'y aurait-il pas moyen, pendant une période de paix et de tranquillité, 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 pour une pareille œuvre¹⁴ ?

De cette première question, de ce premier appel, est issu le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

la genèse d'*Un souvenir de Solferino* et ses rééditions en français», pp. XXV-XLVII. Pour une analyse littéraire d'*Un souvenir de Solferino*, on pourra se reporter à notre étude : « Henry Dunant et l'amour de la géométrie », dans *Bulletin de la Société Henry Dunant*, N° 20, 2000-2002, pp. 1-18.

12 J. Henry Dunant, *op. cit.*, note 11, p. 32.

13 *Ibid.*, p. 50.

14 *Ibid.*, pp. 101-102.

Mais il y a plus : pour que ces « volontaires zélés » puissent déployer une activité secourable sur le champ de bataille, il faut qu'ils soient reconnus et respectés ; d'où le deuxième appel :

Dans des occasions extraordinaires, comme celles qui réunissent, par exemple à Cologne ou à Châlons, des princes de l'art militaire, appartenant à des nationalités différentes, ne serait-il pas à souhaiter qu'ils profitent de cette espèce de congrès pour formuler quelque principe international, conventionnel et sacré, lequel une fois agréé et ratifié, servirait de base à des Sociétés de secours pour les blessés dans les divers pays de l'Europe¹⁵ ?

Cette seconde interrogation marque le point de départ du droit international humanitaire contemporain.

L'ouvrage sort de presse durant les premiers jours de novembre 1862. Il en est tiré 1 600 exemplaires, dont 400 portent la mention « Ne se vend pas ». C'est une « lettre ouverte aux grands de ce monde », un manifeste que Dunant fait parvenir à ses amis et à ses proches, mais aussi à des têtes couronnées, des ministres, des généraux, des écrivains et des philanthropes renommés¹⁶.

Servi par un style que d'éminents écrivains de son temps se sont plu à reconnaître, ainsi que par les talents de communicateur hors pair de son auteur, l'ouvrage connaît aussitôt un retentissement considérable. Deux nouvelles éditions sortent de presse dans les mois qui suivent. Le livre est traduit en hollandais, en italien et trois fois en allemand, tandis que Charles Dickens en publie des extraits saisissants dans sa revue «*All the Year Round*»¹⁷. Comme *La case de l'oncle Tom*, publié dix ans auparavant¹⁸, comme *Les Misérables*, qui sortent de presse en cette même année 1862, *Un souvenir de Solférino* fait partie des livres qui ont suscité une émotion et changé quelque chose dans l'histoire humaine. Les lettres de félicitations et les témoignages de soutien affluent de tous côtés, notamment de têtes couronnées, de ministres et d'autres personnages influents¹⁹.

Toutefois, lancer une idée de génie, provoquer une émotion grâce à une campagne de promotion savamment orchestrée, ne manquera pas de rester inopérant si l'on ne trouve pas les moyens de convertir cette idée en action. Ce fut sans doute le mérite d'un concitoyen de Dunant, de deux ans son aîné, Gustave Moynier, d'avoir proposé les stratégies qui permettront de transformer le rêve en réalité, l'idée en action.

15 *Ibid.*, p. 113.

16 H. Dunant, *op. cit.*, note 7, pp. 49-63.

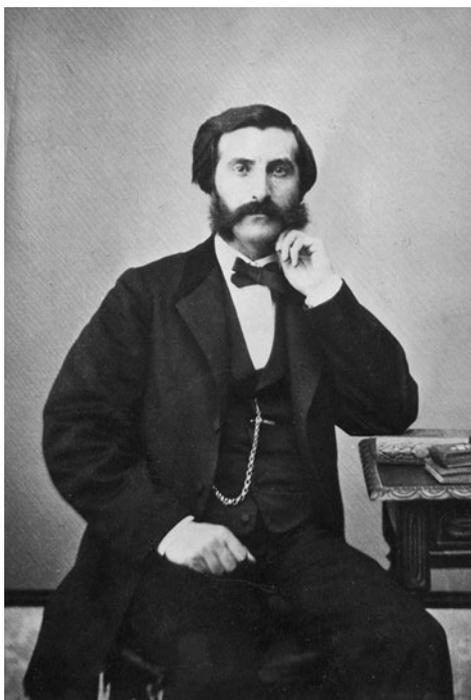
17 Daisy C. Mercanton, *Henry Dunant, Essai bio-bibliographique*, Institut Henry-Dunant, Genève, et Éditions L'Age d'Homme, Lausanne, 1971, pp. 23-38.

18 Grand pourfendeur de l'esclavage, Dunant avait eu l'occasion de rencontrer Harriet Beecher Stowe alors que celle-ci faisait une tournée en Europe et il raconte dans ses *Mémoires* la profonde impression que l'auteur de *La case de l'Oncle Tom* avait exercée sur son esprit puisqu'elle avait contribué par la plume à provoquer l'abolition d'une pratique odieuse (H. Dunant, *op. cit.*, note 7, pp. 29-31). Nul doute que Dunant avait cet exemple à l'esprit alors qu'il rédigeait *Un souvenir de Solférino*.

19 P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 54-59; Bernard Gagnebin, « Comment l'Europe accueillit le *Souvenir de Solférino* », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 378, juin 1950, pp. 419-429 ; Anne-Marie Pfister, « Il y a cent ans paraissait *Un souvenir de Solférino* », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 527, novembre 1962, pp. 529-534.

Gustave Moynier

Parmi les nombreuses personnalités auxquelles Dunant fait parvenir un exemplaire de son livre, on trouve tout naturellement Gustave Moynier, qui préside l'une des sociétés de bienfaisance de sa ville natale, la Société genevoise d'utilité publique²⁰. Les deux hommes se connaissent. Adolescents, ils s'étaient rencontrés à l'occasion d'un bal à Céligny, dans la campagne genevoise. Tous deux sont membres de la Société genevoise de géographie²¹.



Gustave Moynier (1826-1910), un des fondateurs de la Croix-Rouge, membre du Comité des Cinq.
© Photothèque CICR (DR)/Frédéric BOISSONNAS

Avocat de formation, esprit aussi positiviste et pragmatique que Dunant est idéaliste et visionnaire, Gustave Moynier n'est pas homme à se laisser entraîner par ses émotions²². Toutefois, se remémorant quarante ans plus tard sa première lecture

20 Bernard Lescaze, *Pauvres et bourgeois à Genève, La Société genevoise d'utilité publique en son temps, 1828-1978, Contribution à l'histoire économique et sociale de Genève*, Société genevoise d'utilité publique, Genève, 1978 ; Jean de Senarclens, *La Société genevoise d'utilité publique, Creuset des réformes sociales à Genève aux XIX^e et XX^e siècles*, Éditions Slatkine, Genève, 2003.

21 C. Chaponnière, *op. cit.*, note 9, pp. 26-27 et 83-84.

22 Jean de Senarclens, *Gustave Moynier, Le bâtisseur*, Éditions Slatkine, Genève, décembre 2000 ; François Bugnion, *Gustave Moynier, 1826-1910*, Association Henry Dunant + Gustave Moynier et Éditions Slatkine, Genève, 2010.

du *Souvenir de Solférino*, il avouera que « son cœur avait profondément vibré à la lecture de ces pages émouvantes »²³.

Sitôt le livre refermé, il prend contact avec l'auteur. Or, si Dunant a lancé deux idées qui devaient connaître un destin remarquable, s'il a pris l'initiative d'une campagne de diffusion qui le mettait très en avance sur son époque, il ne semble pas qu'il ait eu alors à l'esprit de stratégie pour concrétiser ces idées. Moynier laissera un compte rendu de cette première entrevue :

*Je pensais qu'il avait dû réfléchir aux moyens de réaliser son rêve et qu'il pourrait peut-être me fournir d'utiles indications pour faire naître l'institution dont seul, jusqu'alors, il avait émis l'idée. Sous ce dernier rapport, je dois avouer que je me trompais, car je le pris au dépourvu, avant qu'il eût conçu, m'assura-t-il, le moindre plan pour la mise en œuvre de son invention*²⁴.

Si Dunant n'a pas alors de stratégie, Moynier, lui, peut s'appuyer sur sa position de président de la Société genevoise d'utilité publique et sur son expérience des Congrès internationaux de bienfaisance de Bruxelles (1856), de Francfort (1857) et de Londres (1862), auxquels il a participé²⁵. Il propose donc de saisir la société des propositions de Dunant.

La fondation du Comité international de la Croix-Rouge

Le 15 décembre 1862, Moynier porte les propositions de Dunant devant la Commission générale de la société, qui en est en quelque sorte l'organe exécutif. L'accueil est réservé. Si chacun reconnaît la générosité des intentions de Dunant, ce sont surtout les obstacles qui s'opposent à leur mise en œuvre que l'on se plaît à relever. « Ce n'est pas notre société qui peut s'occuper de cela »²⁶, relève en conclusion le procès-verbal de la réunion. On comprend sans peine que les membres de la commission aient reculé devant le défi qui leur était proposé.

*« Comment présumer qu'une association modestement vouée à l'examen d'intérêts locaux, siégeant dans un petit pays et ne disposant pas de moyens d'action en dehors de sa sphère, s'aviserait de se lancer dans les aventures de l'entreprise gigantesque au sujet de laquelle on la consultait ? » écrira Moynier bien des années plus tard*²⁷.

23 Gustave Moynier, *Mes heures de travail*, Société générale d'imprimerie, Genève, 1907, p. 35.

24 G. Moynier, *ibid.*, pp. 55-56. Dunant n'a malheureusement pas laissé de compte rendu de cette première rencontre, qui devait être décisive pour le destin de ses propositions. Toutefois, si on lit attentivement la façon dont il relate dans ses *Mémoires* ce premier contact, il semble bien que ce soit Moynier qui en ait pris l'initiative (H. Dunant, *op. cit.*, note 7, p. 65). C'est aussi la lecture qu'en font les historiens de la Croix-Rouge et les principaux biographes de Dunant (P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 60-65 ; C. Chaponnière, *op. cit.*, note 9, pp. 125-127 ; R. Durand, *op. cit.*, note 9, pp. 33-34).

25 J. De Senarclens, *op. cit.*, note 22, pp. 75-83.

26 Archives de la Société genevoise d'utilité publique (Genève, Palais de l'Athénée), procès-verbal de la Commission Générale de la Société, réunion du 15 décembre 1862, manuscrit, cité par Jean de Senarclens, *op. cit.*, note 22, p. 99

27 Gustave Moynier, *La Croix-Rouge, Son Passé et son Avenir*, Sandoz et Thuillier, Paris, 1882, p. 13.

Moynier n'est toutefois pas homme à s'avouer battu. Il revient à la charge lors de la séance suivante de la Commission générale, le 28 janvier 1863. Tirant la leçon de son échec du 15 décembre 1862, il vise toutefois un objectif nettement circonscrit : comme un congrès international de bienfaisance doit se réunir en septembre à Berlin, il propose que la société porte devant ce congrès les propositions de Dunant et qu'elle désigne à cet effet une petite commission de rédaction. Comme cette proposition – en apparence tout au moins – n'engage pas à grand-chose, elle est acceptée.

Fort de cet appui, Moynier convoque l'Assemblée générale de la société pour le 9 février 1863. Suivant sa proposition, celle-ci nomme un comité de rédaction de cinq membres : Dunant, Moynier, les docteurs Louis Appia et Théodore Maunoir, et le général Dufour, qui couvre l'entreprise de sa haute stature et de son immense prestige²⁸. C'est l'acte de naissance du Comité international de la Croix-Rouge²⁹.

28 Archives de la Société genevoise d'utilité publique (Genève, Palais de l'Athénée), compte rendu de la séance du 9 février 1863, manuscrit. Ce compte rendu est reproduit, moyennant plusieurs corrections de style, dans le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N° 126, avril 1901, pp. 79-80, et dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 531, mars 1963, pp. 107-108 ; Roger Durand, « Le 'non-événement' du 9 février 1863 », dans *Bulletin de la Société Henry Dunant*, N° 10, 1985-1988, pp. 33-47. Le compte rendu de la séance du 9 février 1863 de la Société genevoise d'utilité publique mentionne la création d'une commission de trois membres. Le chiffre trois a ensuite été tracé et remplacé par cinq. Nommé commandant en chef de l'armée fédérale alors que la Suisse sombra dans la guerre civile, Dufour avait su conclure victorieusement la guerre et rétablir l'unité de la Confédération en moins de trois semaines, prévenant ainsi une intervention des Grandes Puissances qui aurait fait de la Suisse le champ de bataille de l'Europe. En outre, il avait conduit les opérations de façon à préparer la réconciliation entre les Confédérés. Les instructions qu'il donna aux commandants de divisions et aux troupes et qu'il rédigea de sa main le soir de sa prise de fonctions témoignent de son humanité et préfigurent la Convention de Genève (Guillaume-Henri Dufour, « Recommandations sur la conduite à tenir envers les habitants et les troupes », 4 novembre 1847 (extraits), et « Proclamation à l'Armée », 5 novembre 1847 (extraits), cités dans Olivier Reverdin, *La guerre du Sonderbund vue par le Général Dufour, Juin 1847 - avril 1848*, Éditions du Journal de Genève, Genève, 1948, pp. 42-44). En outre, alors qu'il commandait l'école militaire de Thoun, le futur général avait eu comme élève-officier le jeune Louis-Napoléon Bonaparte, le futur Napoléon III. Les deux hommes se sont voué une estime réciproque et sont restés en contact jusqu'au décès de l'ex-empereur en 1873. L'influence de Dufour explique sans doute le soutien que Napoléon III apportera aux projets du Comité de Genève, en dépit de l'opposition de l'administration impériale et de l'armée.

29 Il règne, durant la période initiale, une certaine incertitude quant à la dénomination du Comité international. C'est au cours de sa séance du 20 décembre 1875 que le Comité de Genève adopta le nom de « *Comité international de la Croix-Rouge* » qui apparaît sur tous les documents du CICR à partir de la 31^e circulaire aux Comités centraux, du 10 février 1876.



Dr. Louis Appia (1818-1898), un des fondateurs de la Croix-Rouge, membre du Comité des Cinq.
© Photothèque CICR (DR)/Frédéric BOISSONNAS



Monsieur Théodore Maunoir, un des fondateurs de la Croix-Rouge, membre du Comité des Cinq.
© Photothèque CICR (DR)/Frédéric BOISSONNAS

En dépit des progrès de la médecine, ces services sont en pleine décadence. C'est la Révolution française qui en est la première responsable. En effet, en instaurant la conscription, elle a relégué les services de santé au dernier rang des préoccupations des chefs de guerre, alors que l'accroissement des effectifs multiplie le nombre des tués et des blessés. Sous l'Ancien Régime, en effet, les armées coûtaient cher puisqu'elles étaient formées de mercenaires qu'il fallait recruter, équiper, instruire et rétribuer. Un bon service de santé était le meilleur moyen d'éviter l'usure trop rapide des effectifs forcément limités des armées royales. Avec la conscription, les chefs de guerre ne comptent plus sur la chirurgie mais sur de nouvelles levées pour combler les pertes. En outre, de 1815 à 1854, l'Europe connaît une longue période de calme et de stabilité. Les effectifs des services de santé sont ramenés aux besoins du temps de paix. Or, il n'y a aucune commune mesure entre les besoins d'un service de garnison et ceux d'une armée en campagne³¹.

Les résultats sont là : à blessure égale, les chances de survie sont moindres dans les armées de Napoléon III que dans celles de Napoléon I^{er}, et probablement inférieures sous Napoléon I^{er} à ce qu'elles étaient sous Louis XV³².

Mais ce n'est pas tout. Avant de livrer bataille, les généraux de l'Ancien Régime avaient l'habitude de s'entendre sur les emplacements des postes de santé, qui devaient être respectés. Cette sage précaution permettait de les établir à proximité immédiate du champ de bataille. Cette coutume – dont les cinq membres du Comité ignoraient l'existence – tombe en désuétude dès la Révolution³³. En l'absence d'un signe distinctif reconnu dans tous les pays, les brancardiers ne peuvent aller relever les blessés avant la fin des combats, sous peine d'être eux-mêmes pris sous le feu de l'ennemi³⁴. Pour les soustraire au feu de l'adversaire, on établit les postes de premiers secours et les hôpitaux de campagne à distance du champ de bataille, ce qui entraîne, pour les malheureux blessés, d'interminables transports au cours desquels les fractures se déboîtent et les plaies s'enveniment³⁵. En cas de retraite, les

31 P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 176-180; Médecin Général Albert Fabre (éd.), *Histoire de la médecine aux armées*, tome II, *De la Révolution française au conflit mondial de 1914*, Éditions Charles Lavauzelle, Paris et Limoges, 1984, pp. 183-209 ; Roger Mayer, « Le Service de Santé des armées françaises dans la première moitié du XIX^e siècle », dans *Aux Sources de l'Idée Croix-Rouge*, édité par Roger Durand, Société Henry Dunant et Musée international de la Croix-Rouge, Genève, 1984, pp. 76-86.

32 P. Boissier, *op. cit.*, note 1, p. 173 ; Ferdinando Palasciano, *La neutralità dei feriti in tempo di guerra*, discours lu à l'Académie Pontaniane de Naples le 28 avril 1861.

33 Lors de la Conférence d'octobre 1863, le docteur Löffler, médecin-chef du Quatrième corps d'armée prussien et délégué de la Prusse, signala cette pratique, mais sans donner de précisions. À la suite de cette réunion, le docteur Brière, médecin de division de l'Armée suisse et délégué de la Suisse à la même conférence, exhuma quatre cartels conclus sous l'Ancien Régime en vue de la protection des hôpitaux de campagne et des postes de soins (*Secours aux blessés, Communication du Comité international faisant suite au compte rendu de la Conférence internationale de Genève*, Imprimerie Fick, Genève, 1864, pp. 30-33). Quelques années plus tard, le docteur Gurlt put recenser 291 traités de cette nature, le plus récent datant de l'année 1800 (Dr E. Gurlt, *Zur Geschichte der internationalen und freiwilligen Krankenpflege im Kriege*, Verlag F. C. W. Vogel, Leipzig, 1873). C'est à l'évidence la Conférence d'octobre 1863 qui est à l'origine des recherches historiques qui ont permis d'exhumer ces précédents de l'oubli dans lequel ils étaient tombés.

34 L'inspecteur général Lucien Baudens avait observé cette situation lors de la guerre de Crimée et l'avait décrite dans un article publié dans la *Revue des Deux Mondes* : « Une mission médicale à l'Armée d'Orient », XXVII^e année, livraison du 15 février 1857, pp. 876-908, *ad* pp. 881-882.

35 Le médecin napolitain Ferdinando Palasciano avait parfaitement analysé cette situation dans deux

médecins et les infirmiers n'ont d'autre choix que d'abandonner les blessés, sous peine d'être capturés et de partager le sort de la grande masse des prisonniers de guerre. Ainsi, lors de la campagne d'Italie, les médecins autrichiens tombés au pouvoir des coalisés avaient été enfermés dans la forteresse de Milan³⁶. Ils eussent été plus utiles s'ils avaient pu seconder leurs collègues français.

Cette situation désastreuse, Dunant en avait été le témoin à Solférino ; il l'avait décrite dans son livre. C'est donc là le point de départ.

Pour corriger cet état de fait scandaleux, la grande idée de Dunant, c'est la création de sociétés de secours volontaires qui feront appel aux ressources de la charité privée. Pour pouvoir agir en temps utile, ces Sociétés seront organisées sur une base permanente, dès le temps de paix. Elles n'attendent pas l'ouverture des hostilités pour nouer des relations avec les autorités militaires car, à ce moment-là, les administrations seront trop absorbées par les besoins de la guerre pour pouvoir traiter d'autres questions ; les gouvernements devront donc être associés à l'œuvre de secours aux blessés dès l'origine de celle-ci. La tâche principale de ces sociétés sera de recruter et d'instruire des infirmiers volontaires qui seront prêts, en cas de conflit, à seconder le service de santé de l'armée de leur pays et, le cas échéant, ceux d'un pays belligérant si leur pays d'origine reste à l'écart du conflit. En cas de guerre, ces sociétés enverront à la suite des armées les infirmiers volontaires qu'elles auront recrutés, équipés et formés. Ceux-ci se mettront à la disposition des états-majors au moment où on en aura besoin. Ils relèveront les blessés sans distinction de parti³⁷. Pour que les infirmiers volontaires puissent s'acquitter de leur mission, ils devront être reconnus ; il faut donc les pourvoir d'un signe distinctif :

... il serait bon d'adopter un signe, un uniforme ou un brassard, afin que ceux qui se présenteront avec cette marque distinctive, adoptée universellement, ne soient pas repoussés³⁸.

communications dont l'une avait été présentée à l'Académie pontaniane de Naples et l'autre lors d'un congrès médical tenu à Lyon ; dans ces publications, il préconisait la reconnaissance du principe de la neutralité des militaires blessés (F. Palasciano, *op. cit.*, note 32 ; Ferdinando Palasciano, *De la neutralisation des blessés en temps de guerre et de ses conséquences thérapeutiques*, Mémoire lu dans la séance du 1er octobre 1864 du Congrès médical de Lyon, Imprimerie d'Aimé Vingtrinier, Lyon, 1864). Toutefois, Palasciano n'a jamais compris – même après l'adoption de la Convention de Genève, dont il revendiqua indûment la paternité – que la reconnaissance de la neutralité des blessés demeurerait inopérante si elle n'entraînait pas également la reconnaissance de la neutralité des services de santé des armées.

36 P. Boissier, *op. cit.*, note 1, p. 39.

37 Procès-verbal de la séance du 17 février 1863, dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 360, décembre 1948, pp. 864-867 ; *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 17 février 1863 - 28 août 1914*, édités par Jean-François Pitteloud avec la collaboration de Caroline Barnes et de Françoise Dubosson, CICR et Société Henry Dunant, Genève, 1999, pp. 16-19. Le cahier contenant les procès-verbaux des sept premières réunions du CICR a été retrouvé dans les papiers d'Henry Dunant après son décès et remis au CICR par son neveu, Maurice Dunant, qui était aussi son exécuteur testamentaire. Ces procès-verbaux ont été publiés par Jean Pictet sous le titre « Documents inédits sur la fondation de la Croix-Rouge, Procès-verbaux du Comité des Cinq », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 360, décembre 1948, pp. 861-879, et par Jean-François Pitteloud dans le volume susmentionné des procès-verbaux du CICR, pp. 15-29. Les procès-verbaux des six premières réunions sont de la main de Dunant ; le dernier est de la main de Moynier. Le procès-verbal de la réunion du 17 février 1863 est reproduit en annexe au présent article.

38 *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, ibid.*, p. 18.

Mais ce n'est pas tout. En effet, à quoi bon envoyer des infirmiers volontaires à la suite des armées si médecins et brancardiers sont exposés au feu de l'ennemi, si les secours peuvent être saisis et détournés de leur affectation ? Il faut donc mettre le personnel sanitaire et les infirmiers volontaires à l'abri des combats.

En apparence, les cinq membres fondateurs sont d'accord sur tout. Sur le fait que la petite commission de rédaction constituée par la Société genevoise d'utilité publique va se constituer en « *Comité international permanent de secours aux militaires blessés* », sans – bien entendu – consulter ses mandants. Sur la désignation du général Dufour comme président, de Moynier comme vice-président et de Dunant comme secrétaire de la nouvelle institution. Sur l'organisation des futures sociétés de secours, sur leurs contacts avec les autorités militaires, sur un signe distinctif uniforme, le même dans tous les pays, pour désigner les infirmiers volontaires que Dunant avait appelé de ses vœux, etc. Pourtant, si on lit attentivement le procès-verbal de la séance, on constate que, sur un point tout au moins, l'accord n'est pas fait. Le dernier paragraphe du procès-verbal relève en effet :

Enfin, M. Dunant insiste tout spécialement sur le vœu émis, par lui, dans son volume Un souvenir de Solférino : savoir l'adoption par les puissances civilisées d'un principe international et sacré qui serait garanti et consacré par une espèce de concordat passé entre les gouvernements : cela servirait à sauvegarder toute personne officielle ou non officielle se consacrant aux victimes de la guerre³⁹.

C'est donc le principe de la protection juridique des membres des services de santé et des infirmiers volontaires sur le champ de bataille qui est ici en cause. Même si le compte rendu de la réunion ne le dit pas, on sent bien que, sur ce point, Dunant est isolé. S'il avait obtenu sur cette question essentielle l'appui de ses collègues, Dunant, qui tenait le procès-verbal, n'aurait pas manqué de le consigner.

On découvre ici une première cause de friction, une première faille, à peine perceptible, sans doute, mais dont les conséquences ne manqueront pas de se faire sentir par la suite.

Dunant étant retourné à Paris où l'appellent ses affaires algériennes, il ne se passe pas grand-chose durant plusieurs mois. Le Comité tient sa troisième réunion le 25 août et là, c'est le coup de tonnerre : Moynier annonce que le congrès international de bienfaisance qui devrait se réunir en septembre à Berlin n'aura pas lieu. Mais il propose aussitôt, soutenu par Dunant, que le Comité convoque son propre congrès à Genève⁴⁰.

Le Comité accepte et charge Moynier et Dunant de rédiger les lettres d'invitation et de mettre au point un « projet de concordat » que Dunant avait rédigé et qui posait les bases des futures sociétés de secours. Ce projet sera joint aux lettres d'invitation afin de servir de base aux délibérations de la future conférence internationale⁴¹.

39 *Ibid.*, p. 19.

40 *Ibid.*, pp. 23-24. Lors du Congrès international de bienfaisance de Londres (1862) auquel il avait participé, Moynier avait annoncé que la Société genevoise d'utilité publique était prête à accueillir le congrès suivant à Genève. (J. de Senarclens, *op. cit.*, note 22, p. 82).

41 *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, op. cit.*, note 37, pp. 23-24.

Aussitôt dit, aussitôt fait. Les invitations – soigneusement imprimées sur un papier de qualité – sont expédiées le 1^{er} septembre avec, en annexe, le « projet de concordat » mis au point par Moynier et Dunant⁴².

L'entente s'est-elle faite immédiatement sur le contenu de ce document ? Sans doute, mais à quel prix ? En effet, l'idée – chère à Dunant – de la neutralisation des infirmiers volontaires et du personnel des services de santé des armées n'apparaît ni dans la circulaire du 1^{er} septembre, ni dans le « projet de concordat ».

Comme il reste huit semaines avant l'ouverture du congrès, Dunant en profite pour se rendre à Berlin, à l'invitation de son ami, le docteur Johan-Christiaan Basting, médecin-chef de l'armée des Pays-Bas, calviniste et piétiste impénitent comme lui, qui a traduit en néerlandais le *Souvenir de Solferino*, Berlin où se réunit un Congrès international de statistiques auquel participent quelques-uns des médecins militaires les plus chevronnés de leur temps⁴³.

Grâce à l'appui du docteur Basting, Dunant peut assister au congrès. Basting lit devant la quatrième section du congrès, qui réunit des médecins militaires, le discours qu'ils ont rédigé⁴⁴. Dunant a-t-il obtenu le soutien de ces médecins militaires, ainsi qu'il le prétend ? Ce n'est pas certain⁴⁵.

Quoi qu'il en soit, il en profite pour faire imprimer à Berlin, au nom du Comité de Genève – mais sans avoir consulté ses collègues – une nouvelle circulaire par laquelle il élargit le champ de la conférence d'octobre et propose de débattre également de la neutralisation des services de santé des armées. « *Le Comité de Genève propose... Le Comité de Genève désire...* », il faut bien le reconnaître, le procédé est un peu cavalier. Cette nouvelle circulaire est expédiée de Berlin le 15 septembre⁴⁶.

Sur le chemin du retour, Dunant s'arrête à Dresde, Vienne, Munich, Stuttgart, Darmstadt et Karlsruhe. Dans chacune de ces capitales, il est reçu comme un prince.

42 La circulaire du 1^{er} septembre 1863 et le « projet de concordat » sont reproduits dans : *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne* (Extrait du Bulletin N° 24 de la Société genevoise d'utilité publique), Imprimerie Jules-Guillaume Fick, Genève, 1863 (ci-après : *Compte rendu ... 1863*), pp. 1-2 et 14-16, et dans : *Actes du Comité international de Secours aux Militaires blessés*, Imprimerie Soullier et Wirth, Genève, 1871 (ci-après : *Actes du Comité international*, 1871), pp. 1-4.

43 On pourrait s'étonner de l'intérêt que les médecins militaires du milieu du XIX^e siècle portaient à la statistique. Pourtant la chose s'explique aisément. En effet, les médecins ne disposaient alors d'aucun des instruments de diagnostic sur lesquels leurs successeurs s'appuient aujourd'hui. En outre, on se situait avant les découvertes de Pasteur, de sorte qu'on ne comprenait pas les causes et le cheminement de l'infection. La statistique était donc pratiquement le seul radar dont ces médecins disposaient pour se guider dans la nuit, puisque seule la statistique permettait de savoir quelle thérapie offrait les meilleures perspectives de guérison. La quatrième section du congrès avait donc pour thème la statistique comparée de la santé et de la mortalité dans la population civile et militaire. Le Conseil fédéral avait invité Gustave Moynier, qui fut sans doute le principal promoteur de la Société suisse de statistique avant d'en devenir le premier président, à représenter la Confédération à ce congrès ; toutefois, Moynier s'était récusé du fait que son épouse était sur le point de donner le jour à leur troisième enfant.

44 Lettres des 13, 15 et 17 septembre 1863 de Dunant à Moynier, Archives du CICR, A AF 20/1-3, dossier « Comité international 1863-1880 » ; Henry Dunant, *op. cit.*, note 7, pp. 75-78.

45 C. Chaponnière, *op. cit.*, note 9, pp. 144-146.

46 *Actes du Comité international*, 1871, *op. cit.*, note 42, pp. 5-6. Selon ce qu'il écrit à Moynier le 15 septembre 1863, Dunant aurait fait imprimer 500 exemplaires de cette circulaire, dont un grand nombre fut distribué séance tenante (Archives du CICR, A AF 20/1-3, dossier « Comité international 1863-1880 »).

Son livre lui ouvre toutes les portes. Il en profite pour plaider la cause des blessés et celle de la neutralisation des services de santé, et pour s'assurer que les différents États allemands répondront à l'invitation du comité⁴⁷.

Il arrive à Genève le 19 octobre, sans doute fort satisfait des résultats de son périple. Ses collègues se réunissent pour l'entendre. À n'en pas douter, ils vont le féliciter.

Il n'en est rien. La circulaire de Berlin, dont les membres du Comité ont pris connaissance en ouvrant leur courrier, leur est à l'évidence restée en travers de la gorge⁴⁸.

« Après le Congrès de statistique, M. Dunant a cru devoir faire imprimer, à ses frais, une nouvelle circulaire (le 15 septembre) demandant la neutralité des blessés, des ambulances, des hôpitaux, des corps sanitaires et des secours volontaires », relève le procès-verbal⁴⁹.

Si un seul de ses collègues avait eu un mot d'approbation, Dunant n'aurait pas manqué de le relever. « Nous avons pensé que vous demandiez une chose impossible », lui dira sèchement Moynier⁵⁰.

Puisqu'il n'est plus temps d'annuler cette malencontreuse circulaire, le Comité décide de l'ignorer. En effet, les délégués sont déjà en route pour Genève.

La Conférence internationale de Genève pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne est ouverte par le général Dufour le 26 octobre 1863 au Palais de l'Athénée. Elle réunit 36 personnes, dont 18 ont été déléguées *ad audiendum et ad referendum* par 14 gouvernements; six délégués représentent diverses organisations caritatives; sept personnes y assistent à titre privé; enfin, les cinq membres du Comité de Genève sont bien évidemment présents⁵¹.

Ce caractère composite ne doit pas surprendre. Il découle du projet du Comité de Genève : en effet, l'objectif n'était pas de créer dans chaque pays une nouvelle officine des administrations publiques, mais de constituer des sociétés de secours qui seraient en mesure de mobiliser les ressources de la charité privée. Toutefois, pour pouvoir dépêcher des infirmiers volontaires à la suite des armées, ces sociétés devront obtenir la protection de leurs gouvernements respectifs ; il faudra solliciter cet appui dès le temps de paix ; les gouvernements devaient donc être associés au projet dès l'origine. D'où ce caractère hybride, à la fois public et privé, qui s'est perpétué dans

47 Lettres des 4, 12 et 18 octobre 1863 d'Henry Dunant à Gustave Moynier, ACICR, A AF 20/1-3, dossier « Comité international, 1863-1880 » ; H. Dunant, *op. cit.*, note 7, pp. 83-89 ; C. Chaponnière, *op. cit.*, note 9, pp. 153-157. Comme le périple de Dunant en Allemagne est antérieur à la formation de l'Empire allemand, la Saxe, la Bavière, le Grand Duché de Bade, le Wurtemberg, la Hesse, etc. étaient encore des États souverains.

48 Les archives du CICR ont conservé un billet du docteur Maunoir à Gustave Moynier, daté du 28 septembre 1863, qui en dit long sur son indignation.

49 Séance du 20 octobre 1863, *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge*, *op. cit.*, note 37, pp. 24-25.

50 H. Dunant, *op. cit.*, note 7, p. 91.

51 *Compte rendu ... 1863*, *op. cit.*, note 42, pp. 16-20 ; *Actes du Comité international, 1871*, *op. cit.*, note 42, p. 18.

la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à laquelle participent les délégations des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et celles des États parties aux Conventions de Genève⁵².

Après un discours de bienvenue, le général Dufour cède la présidence à Moynier, qui se charge d'exposer le projet du Comité de Genève, tandis que Dunant est nommé secrétaire de la réunion. La Conférence adopte pour base de discussion le « *projet de concordat* » préparé par le Comité de Genève. Le débat général porte au premier chef sur l'organisation des Comités nationaux et, plus particulièrement, sur la possibilité d'envoyer des infirmiers volontaires à la suite des armées. Ce débat fait apparaître des opinions très contrastées : certains participants, notamment le docteur Basting, délégué des Pays-Bas, et le docteur Löffler, délégué de la Prusse, sont enthousiastes⁵³ ; le docteur Rutherford, délégué du Royaume-Uni, est réservé ; à son avis, c'est aux États et à eux seuls qu'il appartient de prendre soin des blessés de guerre ; ce sont les services de santé des armées qu'il faut réformer, au lieu de créer des sociétés de secours qui seront autant d'oreillers de paresse pour les gouvernements⁵⁴ ; il est vrai que l'Angleterre, seule d'entre les nations, possédait alors un service de santé digne de ce nom ; les leçons de la guerre de Crimée (1854-1856) et l'exemple de Florence Nightingale avaient porté leurs fruits. Quant aux délégués français, le sous-intendant de Préval et le docteur Boudier, ils sont résolument hostiles : surtout pas de civils sur le champ de bataille ! À leurs yeux, les infirmiers volontaires ne pourront supporter les rigueurs de la vie en campagne. Ils ne seront jamais au bon endroit au moment où on en aura besoin. Tout ce qu'il faut, ce sont des mulets, qui seront bien plus utiles que les infirmiers volontaires pour relever les blessés à la fin des combats. « Des mulets, des mulets, c'est le nœud gordien de la question ! » s'exclame le docteur Boudier dans un élan d'éloquence digne d'un meilleur but.⁵⁵ Après ces dernières interventions, le projet du Comité de Genève semble avoir du plomb dans l'aile. Ce sont deux médecins qui vont rétablir la situation : le docteur Maunoir, qui réfute habilement les objections des délégués français en rappelant le cruel démenti que les prétentions de l'Intendance avaient reçu à Solférino, et le docteur Basting qui oppose l'expérience de Dunant aux sombres prédictions des délégués français :

52 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève en octobre 1986, article 9, dans *RICR*, N° 763, janvier-février 1987, p. 37 ; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, quatorzième édition, Comité international de la Croix-Rouge - Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2011, p. 547 ; Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979, en particulier pp. 45-49 ; François Bugnion, « La Conférence internationale de la Croix-Rouge : défis, enjeux et réalisations », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Sélection française 2009, pp. 241-282, en particulier pp. 241-255.

53 *Compte rendu ... 1863, op. cit.*, note 42, pp. 33-38.

54 *Compte rendu ... 1863, op. cit.*, note 42, pp. 57-58.

55 *Compte rendu ... 1863, op. cit.*, note 42, pp. 50-55 et 60-70, ad p. 70. Suprême avantage, les mulets ne risquent pas d'avoir l'idée saugrenue de vouloir témoigner de l'insondable incompétence de l'Intendance, dont dépend le Service de santé.

*M. Dunant aussi a quelque expérience de ce dont il nous parle, puisque lui-même, il a tâché de secourir les blessés de l'armée française après la bataille de Solferino ... Ce n'est pas une théorie de cabinet qu'il nous expose en cela, ce sont des faits...*⁵⁶

La Conférence examine ensuite article par article le « projet de concordat » préparé par le Comité de Genève et l'adopte moyennant de petites modifications rédactionnelles qui n'en affectent pas l'économie. Elle s'achemine ainsi vers son terme sans que les propositions de Berlin aient été mises en discussion.

C'était compter sans la vigilance du docteur Basting, ce qui ne manquera pas de révéler un sérieux quiproquo. En effet, lorsque Basting demande à Moynier quand il entend mettre en discussion les propositions de Berlin, Moynier lui répond que le Comité de Genève ne pensait pas ouvrir la discussion sur ce point. À quoi Basting répond qu'il craint que « l'honorable Comité genevois n'ait pas très bien compris pourquoi les délégués avaient répondu à son invitation » ; il rappelle l'appui du congrès de Berlin et souligne que la neutralisation des services de santé est précisément l'objet qui intéresse le plus les gouvernements⁵⁷.

En tant que secrétaire de la conférence, Dunant ne pouvait intervenir dans les débats. A-t-il utilisé le docteur Basting pour mettre en discussion une idée qui lui tenait à cœur, mais dont ses collègues du Comité de Genève auraient préféré qu'on ne parlât pas car ils la tenaient pour une chimère ? Nous ne le saurons sans doute jamais. Mais comment imaginer que ses collègues n'en aient pas eu le soupçon ?

Quoi qu'il en soit, on est en plein malentendu. Le Comité de Genève veut éviter de mettre en discussion les propositions de Berlin, car il redoute que les délégués gouvernementaux les tiennent pour inacceptables, alors que ce sont précisément ces propositions qui intéressent le plus ces délégués et, au premier chef, les médecins militaires. En effet, ces médecins savent bien mieux que les membres du Comité de Genève combien de médecins et de brancardiers sont tués au combat sans aucun profit pour personne puisqu'ils ne sont pas des combattants.

Rendons justice à Moynier. Sitôt éclairé sur sa méprise, il deviendra, comme Dunant, un fervent avocat du principe de la neutralisation des services de santé⁵⁸. Il préside avec maîtrise le congrès. Après quatre jours de délibérations, celui-ci adopte dix résolutions qui posent les bases des futures Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge :

56 *Compte rendu ... 1863, op. cit.*, note 42, p. 70.

57 *Ibid.*, pp. 112-114.

58 Par la suite, Gustave Moynier soulignera l'interdépendance entre les Sociétés de secours et la neutralisation des services de santé. Il écrit à propos de la Conférence d'octobre 1863 : « ... elle vit une condition sine qua non de succès pour les sociétés de secours dans l'abolition des vieux usages et dans l'octroi à tout service sanitaire d'une protection juridique. Elle avait raison de craindre que si tout ce que fournirait la charité privée, hommes et choses, était sans cesse exposé à être accaparé par l'ennemi et détourné de sa destination, la philanthropie la plus zélée se lassât d'apporter son tribut à ce nouveau tonneau des Danaïdes », dans Gustave Moynier, *La Croix-Rouge, Son Passé et son Avenir*, Sandoz and Thuillier, Paris, 1882, p. 31.

Résolutions de la Conférence internationale de Genève

Article premier. Il existe dans chaque pays un Comité dont le mandat consiste à concourir en temps de guerre, s'il y a lieu, par tous les moyens en son pouvoir, au service de santé des armées [...].

Art. 2. Des Sections, en nombre illimité, peuvent se former pour seconder ce Comité, auquel appartient la direction générale.

Art. 3. Chaque Comité doit se mettre en rapport avec le gouvernement de son pays, pour que ses offres de service soient agréées, le cas échéant.

Art. 4. En temps de paix, les Comités et les Sections s'occupent des moyens de se rendre véritablement utiles en temps de guerre, spécialement en préparant des secours matériels de tout genre, et en cherchant à former et à instruire des infirmiers volontaires.

Art. 5. En cas de guerre, les Comités des nations belligérantes fournissent, dans la mesure de leurs ressources, des secours à leurs armées respectives; en particulier ils organisent et mettent en activité les infirmiers volontaires et ils font disposer, d'accord avec l'autorité militaire, des locaux pour soigner les blessés.

Ils peuvent solliciter le concours des Comités appartenant aux nations neutres.

Art. 6.- Sur l'appel ou avec l'agrément de l'autorité militaire, les Comités envoient des infirmiers volontaires sur le champ de bataille. Ils les mettent alors sous la direction des chefs militaires.

Art. 7.- Les infirmiers volontaires employés à la suite des armées doivent être pourvus, par leurs Comités respectifs, de tout ce qui est nécessaire à leur entretien.

Art. 8. Ils portent dans tous les pays, comme signe distinctif uniforme, un brassard blanc avec une croix rouge.

Art. 9. Les Comités et les Sections des divers pays 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.

Art. 10. L'échange de communications entre les Comités des diverses nations se fait provisoirement par l'entremise du Comité de Genève.

Grâce à l'insistance du docteur Basting, la Conférence s'était également saisie de la question de la neutralité des services de santé. Toutefois, estimant qu'elle n'avait pas qualité pour adopter des résolutions à ce sujet, elle se contenta d'adopter trois vœux à l'adresse des gouvernements :

A. Que les gouvernements accordent leur haute protection aux Comités de secours qui se formeront, et facilitent autant que possible l'accomplissement de leur mandat.

B. Que la neutralisation soit proclamée, en temps de guerre, par les nations belligérantes pour les ambulances et les hôpitaux, et qu'elle soit également admise, de la manière la plus complète, pour le personnel sanitaire officiel, pour les infirmiers volontaires, pour les habitants du pays qui iront secourir les blessés, et pour les blessés eux-mêmes.

C. Qu'un signe distinctif identique soit admis pour les corps sanitaires de toutes les armées, ou tout au moins pour les personnes d'une même armée attachées à ce service.

Qu'un drapeau identique soit aussi adopté, dans tous les pays, pour les ambulances et les hôpitaux⁵⁹.

Les Résolutions de la Conférence constitutive d'octobre 1863 constitueront pour plus de soixante ans la base statutaire de la Croix-Rouge internationale. En effet, ce n'est qu'à la suite de la Première Guerre mondiale et de la création de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge⁶⁰ qu'on se résolut à doter le mouvement d'une armature statutaire plus complète. Après plusieurs années de négociations, on aboutit aux Statuts de la Croix-Rouge internationale, adoptés par la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Haye en octobre 1928⁶¹. Jusque-là, ce sont les résolutions de la conférence d'octobre 1863 qui ont constitué la charte fondamentale du Mouvement. Ainsi, les Résolutions et les Vœux de la Conférence d'octobre 1863 constituent à proprement parler l'acte de naissance du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

« Les Résolutions et les Vœux de la Conférence d'octobre 1863 constituent la charte fondamentale de l'oeuvre de secours aux blessés de guerre. Ils appartiennent à ce petit nombre de textes qui ont changé quelque chose dans le monde. Ils n'ont pas supprimé la guerre, mais ils ont réduit son empire sur les hommes, et lui ont arraché des victimes innombrables. Dans le grand livre de l'humanité, c'est une pièce à décharge » écrira l'éminent historien du CICR Pierre Boissier⁶².

Lors de la séance de clôture de la conférence, les délégués, conscients de l'importance des résolutions qu'ils venaient d'adopter et convaincus de « l'immense retentissement que les mesures projetées par la conférence auront dans tous les pays », adoptèrent par acclamations une motion du docteur Basting – toujours lui – par

59 *Compte rendu ... 1863, op. cit.*, note 42, pp. 147-149 ; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, op. cit.*, note 52, pp. 535-536 ; *Droit des conflits armés, Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, documents recueillis et annotés par Dietrich Schindler et Jiri Toman, Comité international de la Croix-Rouge et Institut Henry-Dunant, Genève, 1996, pp. 337-339.

60 Aujourd'hui, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

61 Statuts de la Croix-Rouge internationale, adoptés par la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à la Haye en octobre 1928, *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, Imprimerie nationale, La Haye, 1929, pp. 182-186. Ces Statuts ont été révisés par la Dix-Huitième Conférence internationale, réunie à Toronto en 1952, puis par la Vingt-Cinquième Conférence, réunie à Genève en 1986.

62 P. Boissier, *op. cit.*, note 1, p. 109.

laquelle la conférence rendait hommage aux initiatives de Dunant et de Moynier en déclarant :

Que M. Henry Dunant, en provoquant, par ses efforts persévérants, l'étude internationale des moyens à appliquer pour l'assistance efficace des blessés sur le champ de bataille, et la Société genevoise d'utilité publique, en appuyant de son concours la généreuse pensée dont M. Dunant s'est fait l'organe, ont bien mérité de l'humanité et se sont acquis des titres éclatants à la reconnaissance universelle⁶³.

De la fondation de la Croix-Rouge à la première Convention de Genève

« Le Comité a tout lieu de se féliciter des heureux résultats obtenus par la conférence », relève sobrement le procès-verbal de la séance du 9 novembre 1863 du Comité international⁶⁴. En vérité, c'est un succès complet, puisque les conclusions de la conférence vont bien au-delà de l'attente des membres du Comité.

Mais encore faut-il traduire ces bonnes intentions en actes. Sur proposition de Moynier, le Comité décide d'envoyer une lettre aux délégués qui ont pris part à la conférence pour les engager à se charger de la formation d'un comité dans leur pays et pour qu'ils fassent savoir au Comité de Genève dans quelle mesure leur gouvernement est prêt à adhérer aux résolutions et aux vœux de la Conférence. La circulaire est expédiée le 15 novembre 1863⁶⁵. Dans les mois qui suivent, les premières Sociétés nationales sont créées au Wurtemberg, dans le Grand-Duché d'Oldenbourg, en Belgique et en Prusse puis, dès l'année suivante, en Italie⁶⁶. Retourné à Paris, Dunant sera le principal artisan de la création de la Croix-Rouge française⁶⁷.

Mais il fallait aussi transcrire les Vœux de la Conférence constitutive d'octobre 1863 en une règle de droit obligatoire pour les États qui l'auront acceptée. Pour cela, il faut réunir une conférence diplomatique. Or, le Comité de Genève, simple association issue de l'initiative privée, estime qu'il n'a pas qualité pour convoquer une conférence de plénipotentiaires. Il faut donc trouver un gouvernement qui accepte de prendre la chose en mains et cette question semble bien avoir fait naître une nouvelle cause de friction entre Dunant et ses collègues. En effet, bonapartiste impénitent, Dunant est persuadé que le patronage de la France, puissance dominante sur le continent depuis les victoires qu'elle a remportées en Crimée et en Italie, est indispensable au succès de la conférence diplomatique ; ses collègues, en revanche, et notamment Moynier et Dufour jugent préférable que la conférence se réunisse sous les auspices de la Suisse et souhaitent que le Conseil fédéral lance les invitations⁶⁸.

63 *Compte rendu ... 1863, op. cit.*, note 42, p. 145.

64 *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, op. cit.*, note 37, p. 25.

65 Procès-verbal de la séance du 9 novembre 1863, *ibid.*, pp. 25-26 ; Circulaire du 15 novembre 1863 et communication du 15 juin 1864, *Actes du Comité international, 1871, op. cit.*, note 42, pp. 9-10 et 17-36.

66 P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 118-119.

67 H. Dunant, *op. cit.*, note 7, pp. 131-140 ; C. Chaponnière, *op. cit.*, note 9, p. 177.

68 P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 139-155 ; C. Chaponnière, *op. cit.*, note 9, pp. 167-171 et 174-182 ; J. de Senarclens, *op. cit.*, note 22, pp. 197-201.

En définitive, comme le Comité tient à ce que la conférence diplomatique se réunisse à Genève, le quai d'Orsay renvoie la balle dans le camp du Conseil fédéral, tout en promettant son appui :

La réunion devant se tenir sur le territoire de la Confédération, il serait conforme aux usages diplomatiques que les convocations officielles aux divers Cabinets fussent adressées par le Conseil fédéral⁶⁹.

Dans l'intervalle, cependant, une obscure querelle dynastique avait provoqué une guerre opposant le Danemark à la Prusse et à l'Autriche à propos du Schleswig. Le 1^{er} février 1864, les armées austro-prussiennes franchissent l'Eider et commencent à envahir le Danemark. *Prima facie*, cette situation ne concerne pas directement le Comité de Genève puisque, selon les termes des Résolutions fraîchement acceptées par la Conférence d'octobre 1863, c'est aux Comités nationaux et non pas au Comité international qu'il appartient de venir en aide aux blessés sur le champ de bataille. Toutefois, l'occasion de faire la preuve, sur le théâtre des combats, de la faisabilité du projet du Comité de Genève était trop belle pour qu'on la laissât échapper.

Réuni le 13 mars 1864, le Comité décide « afin de conserver [son] cachet d'impartialité » d'envoyer au Schleswig deux délégués, l'un du côté danois et l'autre du côté des coalisés ; il désigne à cet effet le capitaine van de Velde, délégué des Pays-Bas à la conférence d'octobre 1863, et le docteur Appia, membre du Comité international. Toutefois, soucieux de ne pas empiéter sur des compétences qui appartiennent à autrui, le Comité juge utile de provoquer la constitution d'une section genevoise de la Croix-Rouge, embryon d'une future Croix-Rouge suisse, qui endossera l'envoi de ces délégués⁷⁰. L'assemblée constitutive se réunit le 17 mars 1864 sous la présidence du général Dufour et confirme à l'unanimité l'envoi des deux délégués que le Comité international avait pressentis⁷¹. Selon leur ordre de mission, il s'agit « de porter quelques secours aux blessés et de témoigner par-là du vif intérêt que prend le Comité au sort des victimes de la guerre », mais surtout « d'étudier sur les lieux mêmes de leur application, la manière dont se réalisaient ou pourraient se réaliser les décisions de la Conférence de Genève »⁷². De fait, les deux délégués vont moissonner une belle gerbe d'observations. Dès leur retour, le Comité de Genève s'empresse de publier leurs rapports dans un volume intitulé *Secours aux blessés*. Ce volume comprend également une étude du docteur Brière, médecin de division de l'armée suisse et délégué de la Suisse à la conférence d'octobre 1863, qui vient d'exhumer quatre traités conclus sous l'Ancien Régime en vue de la protection des hôpitaux et des services de santé sur le

69 Lettre de M. Drouyn de Lhuys, ministre des Affaires étrangères, au Dr Kern, ministre de la Confédération suisse à Paris, 21 mai 1864, copie certifiée conforme, Archives du CICR, A AF, 6/1, dossier « Correspondance avec la France, 1863-1870 » ; P. Boissier, *op. cit.*, note 1, p. 148.

70 Séance du 13 mars 1864, *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge*, *op. cit.*, note 37, pp. 26-27.

71 Séance de la Section genevoise, 17 mars 1864, *ibid.*, pp. 28-29. L'intervention du Comité international explique ce qui peut apparaître comme une anomalie : le fait que la section genevoise a été fondée avant la Croix-Rouge suisse, qui ne sera constituée qu'en 1866.

72 *Secours aux Blessés, Communication du Comité international faisant suite au compte rendu de la Conférence internationale de Genève*, Imprimerie Fick, Genève, 1864, p. 45 ; Ordre de mission du capitaine van de Velde, 22 mars 1864, Archives du CICR, dossier « Comité international, 1863-1880 ».

champ de bataille, ainsi qu'une étude du docteur Maunoir sur l'action remarquable que la *Sanitary Commission* – une organisation de secours volontaires – déploie en faveur des victimes de la guerre de Sécession qui déchire les États-Unis⁷³.

Pourquoi réunir dans un même volume ces quatre documents, à première vue si dissemblables ? Le lien qui les unit apparaît cependant suffisamment clairement ; il est de nature apologétique : il s'agit de démontrer par des exemples concrets, passés ou présents, que l'assistance volontaire et la protection juridique des services de santé des armées sur le champ de bataille ne sont pas de vaines chimères.

En effet, le Comité de Genève se prépare à jouer une partie difficile. Donnant suite à ses démarches et fort du soutien diplomatique de la France, le Conseil fédéral a envoyé, le 6 juin 1864, des lettres d'invitation à tous les gouvernements de l'Europe (y compris l'Empire ottoman), ainsi qu'aux États-Unis d'Amérique, au Brésil et au Mexique⁷⁴. Il y a joint un projet de convention rédigé par le Comité international, en vérité, par Moynier et le général Dufour. Lors de cette nouvelle étape, le Comité ne sera pas confronté à une assemblée hétérogène, composée pour partie, comme en 1863, de philanthropes que l'on peut supposer bien intentionnés, mais à une réunion de diplomates soucieux des intérêts de leurs gouvernements.

La conférence diplomatique siège du 8 au 22 août 1864 à l'Hôtel de Ville de Genève en présence des délégués de seize États⁷⁵.

Le général Dufour et Gustave Moynier y participent en tant que délégués de la Suisse⁷⁶. Premier représentant de l'État hôte de la conférence, Dufour est naturellement appelé à la présidence, mais il prend à sa droite Gustave Moynier qui, en sa qualité de principal rédacteur du projet de traité, est mieux que personne en mesure de le conseiller et d'expliquer aux délégués le contenu des différents articles. Les autres membres du Comité international sont autorisés à suivre les travaux de la Conférence « mais en simples auditeurs, sans pouvoir parler ni voter »⁷⁷.

73 *Secours aux Blessés, ibid.*, pp. 30-32 (Étude du docteur Brière), pp. 45-144 (Rapport du Dr Appia), pp. 145-177 (Rapport du capitaine van de Velde), et pp.179-187 (Note sur l'œuvre de secours aux États-Unis d'Amérique par M. le Dr Th. Maunoir).

74 Lettre du Comité international au Conseil fédéral, 26 mai 1864, *Actes du Comité international, 1871, op. cit.*, note 42, pp. 15-16 ; *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale touchant la convention conclue à Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne*, Chancellerie fédérale, Berne, 21 septembre 1864, pp. 3-4.

75 *Compte rendu de la Conférence internationale pour la Neutralisation du Service de Santé militaire en Campagne, réunie à Genève du 8 au 22 août 1864* (ci-après : *Compte rendu ... 1864*). Ce compte rendu existe sous une forme autographe à la bibliothèque du CICR ; il est reproduit dans Georg F. De Martens, *Nouveau Recueil général de Traités*, Vol. XX, pp. 375-399 ; et dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 425, mai 1954, pp. 416-423 ; N° 426, juin 1954, pp. 483-498 ; N° 427, juillet 1954, pp. 573-586.

76 La délégation suisse comprend également le docteur Lehmann, médecin-chef de l'armée fédérale.

77 *Compte rendu ...1864, op. cit.*, note 75, p. 10.



Signature de la Convention de Genève du 22 août 1864 (peinture d'Armand Dumaresq, exposée à l'Hôtel de Ville de Genève) © Photothèque CICR (DR)

Cette Conférence diplomatique ne ressemblait à aucune autre : en effet, il ne s'agissait pas de régler les séquelles d'un conflit, ni de départager des intérêts divergents, mais de poser des normes générales, valables dans l'avenir, en vue de protéger les blessés de guerre et les services de santé. Ce caractère ressort nettement du rapport que les plénipotentiaires de la Suisse firent parvenir au Conseil fédéral :

Chose rare dans un congrès diplomatique, il ne s'agissait point ici de débattre des intérêts contradictoires, ni de concilier des prétentions opposées. Tout le monde était d'accord. Le seul but que l'on se proposât était de consacrer solennellement un principe humanitaire, qui devait constituer un progrès dans le droit des gens, savoir la neutralité des soldats blessés et de tout le personnel employé à les secourir. Tel était du moins le vœu formulé par la Conférence d'octobre 1863 et qui devait servir de point de départ à celle de 1864⁷⁸.

Le Comité international avait préparé un projet de convention que la Conférence diplomatique adopta comme base de discussion⁷⁹. Le seul point litigieux porta sur la neutralisation des infirmiers volontaires dépêchés à la suite des armées par les Comités de secours aux blessés, les futures Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les délégués de la France déclarèrent qu'ils

78 *Le Congrès de Genève, Rapport adressé au Conseil fédéral par MM. Dufour, Moynier et Lehmann, Plénipotentiaires de la Suisse*, Imprimerie Fick, Genève, 1864, p. 3 (Ce rapport est reproduit dans : *Actes du Comité international*, 1871, *op. cit.*, note 42, pp. 44-49).

79 *Compte rendu ... 1864, op. cit.*, note 75, p. 9 ; *Le Congrès de Genève, op. cit.*, note 78, p. 3.

n'étaient pas autorisés à signer une convention dans laquelle ces infirmiers seraient mentionnés. D'autres délégués, en revanche, voulaient assurer leur neutralisation. En définitive, la Conférence adopta une solution de compromis : comme les infirmiers volontaires qui seront appelés à suivre les armées en campagne seront soumis à la discipline militaire, ils seront assimilés au personnel des services de santé des armées; par ce biais, leur neutralisation sera garantie, même s'ils ne sont pas mentionnés dans le texte même de la Convention⁸⁰.

La Convention de Genève fut signée le 22 août 1864. Aucun traité n'a exercé pareille influence sur les relations entre belligérants. Le voici :

Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne

Article 1. Les ambulances et les hôpitaux militaires seront reconnus neutres, et, comme tels, protégés et respectés par les belligérants, aussi longtemps qu'il s'y trouvera des malades ou des blessés [...].

Art. 2. Le personnel des hôpitaux et des ambulances, comprenant l'intendance, le Service de santé, d'administration, de transport des blessés, ainsi que les aumôniers, participera au bénéfice de la neutralité lorsqu'il fonctionnera, et tant qu'il restera des blessés à relever ou à secourir.

Art. 3. Les personnes désignées dans l'article précédent pourront, même après l'occupation par l'ennemi, continuer à remplir leurs fonctions dans l'hôpital ou l'ambulance qu'elles desservent, ou se retirer pour rejoindre le corps auquel elles appartiennent [...].

Art. 5. Les habitants du pays qui porteront secours aux blessés seront respectés et demeureront libres.

Les généraux des Puissances belligérantes auront pour mission de prévenir les habitants de l'appel fait à leur humanité, et de la neutralité qui en sera la conséquence.

Tout blessé recueilli et soigné dans une maison y servira de sauvegarde. L'habitant qui aura recueilli chez lui des blessés sera dispensé du logement des troupes, ainsi que d'une partie des contributions de guerre qui seraient imposées.

Art. 6. Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent.

Les commandants en chef auront la faculté de remettre immédiatement aux avant-postes ennemis les militaires ennemis blessés pendant le combat, lorsque les circonstances le permettront et du consentement des deux partis.

80 *Compte rendu ... 1864, op. cit.*, note 75, pp. 10-12 ; P. Boissier, *op. cit.*, note 1, pp. 155-163 ; Véronique Harouel, *Genève - Paris, 1863 - 1918 : Le droit humanitaire en construction*, Société Henry Dunant, Comité international de la Croix-Rouge, Croix-Rouge française, Genève, 2003, pp. 79-105.

Seront renvoyés dans leur pays ceux qui, après guérison, seront reconnus incapables de servir.

Les autres pourront être également renvoyés, à condition de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre.

Les évacuations, avec le personnel qui les dirige, seront couvertes par une neutralité absolue.

Art. 7. Un drapeau distinctif et uniforme sera adopté pour les hôpitaux, les ambulances et les évacuations [...].

Un brassard sera également admis pour le personnel neutralisé, mais la délivrance en sera laissée à l'autorité militaire.

Le drapeau et le brassard porteront croix rouge sur fond blanc.

Art. 8. Les détails d'exécution de la présente Convention seront réglés par les commandants en chef des armées belligérantes, d'après les instructions de leurs gouvernements respectifs, et conformément aux principes généraux énoncés dans cette Convention.

Art. 9. Les Hautes Puissances contractantes sont convenues de communiquer la présente Convention aux gouvernements qui n'ont pu envoyer des plénipotentiaires à la Conférence internationale de Genève, en les invitant à y accéder [...].

Art. 10. La présente Convention sera ratifiée, et les ratifications en seront échangées à Berne, dans l'espace de quatre mois, ou plus tôt si faire se peut.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs l'ont signée et y ont apposé le cachet de leurs armes.

Fait à Genève, le vingt-deuxième jour du mois d'août de l'an mil huit cent soixante-quatre⁸¹.

La Convention du 22 août 1864 sera révisée en 1906, en 1929 et en 1949 ; elle sera enrichie de nouveaux traités assurant la protection des navires-hôpitaux, des prisonniers de guerre et des personnes civiles en temps de guerre. Premier traité adopté en temps de paix et en dehors de la liquidation d'un conflit en vue de protéger les victimes des guerres à venir, elle marque le point de départ du droit international humanitaire contemporain.

Sur le moment, les membres du Comité de Genève et les délégués qui ont pris part à la Conférence diplomatique de 1864 ont eu la conviction d'avoir créé *ex nihilo* un nouveau chapitre du droit des gens. En vérité, nous savons aujourd'hui que des règles destinées à limiter la violence dans la guerre sont attestées à toutes les époques et dans toutes les civilisations. Il s'agissait toutefois généralement de règles d'inspiration religieuse ; c'est ce qui faisait à la fois leur force et leur faiblesse : on

81 *Compte rendu ... 1864, op. cit.*, note 75, Annexe B ; G. F. De Martens, *op. cit.*, note 75, première série, Vol. XVIII, pp. 612-619 ; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, op. cit.*, note 52, pp. 21-22 ; *Droit des conflits armés, op. cit.*, note 59, pp. 341-345.

les respectait parce qu'on estimait qu'elles étaient dictées par la Divinité, mais on les respectait entre adversaires qui appartenaient à la même culture et qui partageaient les mêmes convictions. Vis-à-vis d'un adversaire qui n'appartenait pas à un tel ensemble culturel, ces règles étaient le plus souvent ignorées. On connaît le comportement des anciens Grecs et des Romains vis-à-vis de ceux qu'ils qualifiaient de « barbares » ; on sait à quels excès les Croisades ont donné lieu.

En ancrant la protection des blessés de guerre et celle des services de santé des armées dans le droit positif, c'est-à-dire dans le consentement des États consacré par une convention, le Comité international et la Conférence diplomatique de 1864 ont fait faire un progrès décisif à l'humanité, puisqu'ils ont permis l'adoption de règles humanitaires susceptibles d'être adoptées universellement.

Conclusions

Que de chemin parcouru depuis Solférino ! Cinq ans seulement séparent cette bataille de l'adoption de la première Convention de Genève ; moins de deux ans, la publication du livre de Dunant de la conférence diplomatique.

Ainsi, Dunant a su tirer du traumatisme de Solférino un livre qui a bouleversé son époque et deux idées de génie qui ont connu un destin exceptionnel : la Croix-Rouge et la Convention de Genève.

Toutefois, ni l'une ni l'autre de ces idées n'aurait prospéré si Dunant n'avait bénéficié du concours de quatre de ses concitoyens qui ont formé avec lui le Comité international.

À l'origine, il ne s'agissait que d'un comité d'initiative, destiné à promouvoir ces idées, mais appelé à disparaître aussitôt qu'elles se seraient concrétisées : « Il nous suffira d'avoir été les promoteurs d'une institution qui se généralisera peu à peu, et dont l'action bienfaisante éveillera sûrement la sympathie universelle », avait déclaré Gustave Moynier en présentant le projet du Comité lors de la première session de la conférence d'octobre 1863⁸².

À quoi faisait écho l'article 10 des Résolutions de cette conférence : « L'échange des communications entre les Comités des diverses nations se fait provisoirement par l'entremise du Comité de Genève ». S'il y avait eu le moindre doute sur la façon dont il fallait interpréter le mot « provisoirement », celui-ci est dissipé par le compte rendu de cette conférence : « La position provisoire du Comité de Genève doit naturellement tomber dès que les comités des autres pays se seront constitués », avait relevé l'un des participants⁸³. Deux documents de l'année 1864 montrent d'ailleurs que les membres du Comité eux-mêmes prévoient de se séparer – avec le sentiment du devoir accompli – après l'adoption du traité⁸⁴.

82 *Compte rendu ... 1863, op. cit.*, note 42, p. 10.

83 *Ibid.*, p. 131.

84 Lettre de Gustave Moynier à Henry Dunant, 1^{er} juin 1864 (Archives du CICR, A AF 20/1-3, dossier « Comité international 1863-1880 ») et « Appel aux amis genevois du Comité international », 15 juin 1864, (Archives du CICR, A AF 21/3b, dossier « La Convention de 1864 »).

On pensait en effet qu'une fois les comités nationaux constitués, ceux-ci prendraient l'habitude de correspondre les uns avec les autres sans passer par le Comité de Genève. On pensait également que les États parties au futur traité auraient à cœur d'en respecter les dispositions. On pensait enfin que la guerre était une affaire trop triviale pour compromettre la belle harmonie qui semblait régner entre les jeunes sociétés de secours. Ainsi, le rédacteur du *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés* écrivait dans un bel élan d'optimisme en juillet 1870 :

Ce qu'il y a d'essentiellement international chez les sociétés placées sous l'égide de la croix rouge, c'est l'esprit qui les anime, cet esprit de charité qui les pousse à accourir partout où le sang coule sur un champ de bataille, et à éprouver autant de sollicitude pour des étrangers que pour leurs compatriotes, lorsqu'ils sont blessés. Elles sont une protestation vivante contre ce patriotisme farouche qui étouffe dans le cœur de l'homme tout sentiment de pitié pour son ennemi souffrant ; elles travaillent à abaisser ces barrières condamnées par le sens moral de notre époque, que le fanatisme et la barbarie avaient créées et s'efforcent encore trop souvent de maintenir entre les divers membres de la famille humaine⁸⁵.

C'était se bercer d'illusions. Dès les premiers jours de la guerre franco-allemande de 1870-1871 – le premier conflit auquel la Convention de Genève fût applicable – on vit les jeunes Sociétés nationales s'entredéchirer à belles dents. En outre, la guerre entraîna la rupture des relations diplomatiques et des relations postales entre les pays belligérants. La Croix-Rouge française et les sociétés allemandes demandèrent au Comité de Genève d'assurer la transmission de leurs communications. Elles furent bientôt suivies par les gouvernements.

C'est ainsi qu'apparut le rôle d'intermédiaire neutre du Comité de Genève, que personne n'avait prévu à l'origine, mais qui fut dicté par les événements. Paradoxalement, c'est sans doute ce qui a permis au Comité international de traverser un siècle et demi de conflits, y compris deux guerres mondiales : son existence ne résulte pas d'un dessein préétabli mais s'est imposée comme une nécessité.

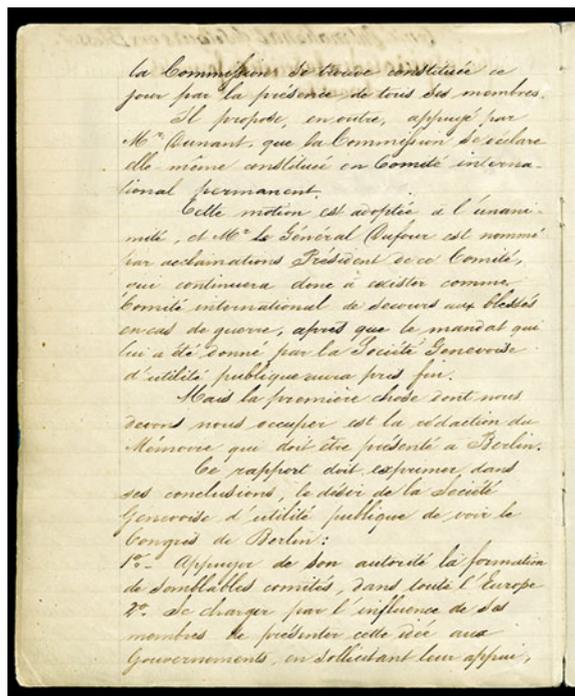
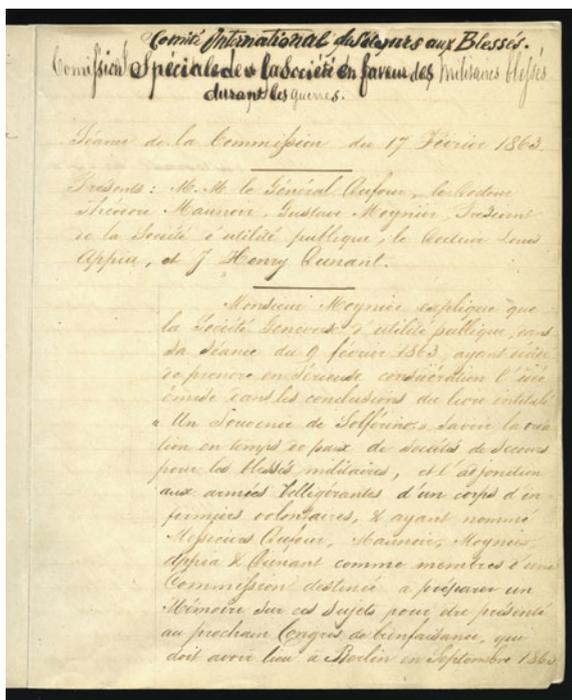
De façon plus générale, il manquait un rouage à la savante mécanique mise en place par les conférences de 1863 et 1864 : l'action d'un organisme central chargé de veiller aux intérêts généraux de l'œuvre commune et d'en préserver les principes fondamentaux. En effet, quelles que soient les intentions proclamées, les organismes nationaux finissent inévitablement par être absorbés par des tâches nationales et guidés par des intérêts nationaux qui dictent leurs priorités. Un mouvement international complexe avec des ramifications dans tous les pays ne peut subsister sans un organisme central qui soutienne l'action des branches nationales, tout en restant indépendant de celles-ci. C'est le rôle que le Comité international de la Croix-Rouge assume depuis l'origine de l'œuvre, il y a 150 ans.

85 « Du double caractère, national et international, des Sociétés de secours », dans *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés*, N° 4, juillet 1870, pp. 159-162, ad p. 160. Bien que cet article ne soit pas signé, il est à l'évidence de la plume de Moynier.

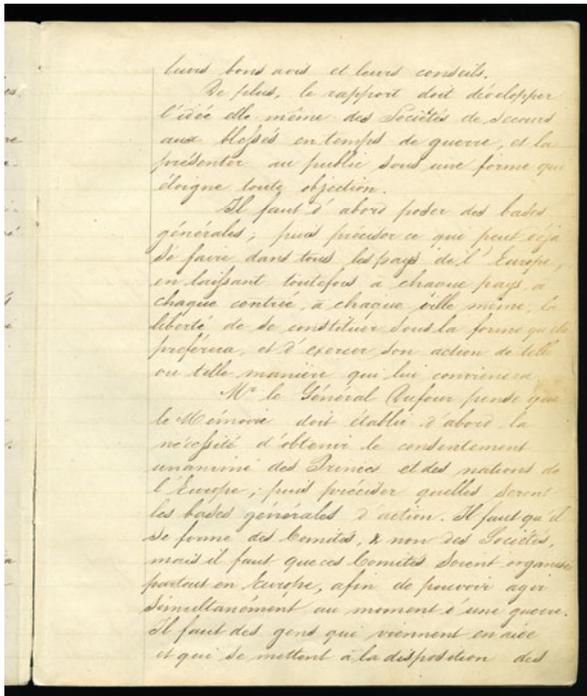
Annexe

Procès-verbal de la première séance du Comité international de secours aux militaires blessés (futur Comité international de la Croix-Rouge), 17 février 1863.

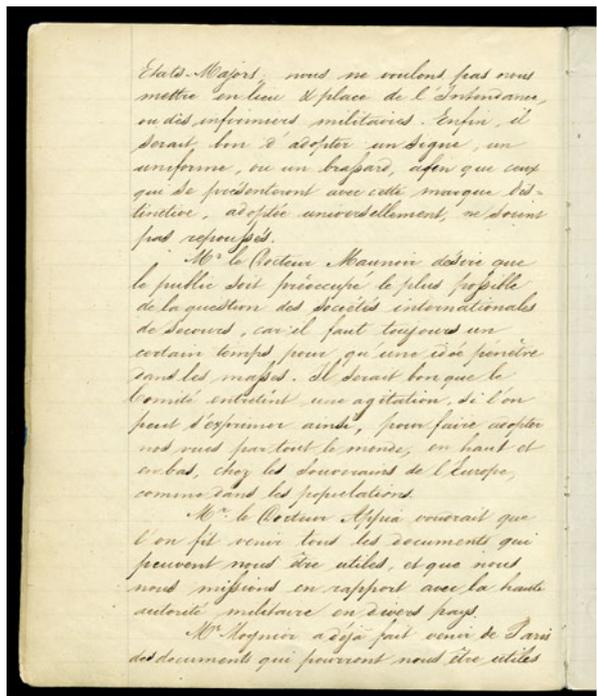
Procès-verbal manuscrit
de la main de Dunant.
© CICR/Thierry GASSMANN.
Page 1.



Procès-verbal manuscrit
de la main de Dunant.
© CICR/Thierry GASSMANN.
Page 2.



Procès-verbal manuscrit de la main de Dunant.
© CICR/Thierry GASSMANN.
Page 3.



Procès-verbal manuscrit de la main de Dunant.
© CICR/Thierry GASSMANN.
Page 4.

M. Dunant voudrait que le Rapport fit bien comprendre au public, qu'il ne s'agit pas seulement, dans l'œuvre qui nous intéresse, d'envoyer des infirmiers volontaires sur un champ de bataille. Mais, il désire que l'on fasse bien comprendre au public que le sujet dont nous nous occupons est beaucoup plus vaste. Il renferme l'amélioration des moyens de transport pour les blessés; le perfectionnement du service des hôpitaux militaires; l'adoption universelle des innovations utiles pour le traitement des militaires blessés ou malades; la création d'un véritable musée pour les moyens de sauvetage (musée qui aurait aussi son avantage pour les calamités civiles); etc. Surant lui, les comités devront être permanents et toujours animés d'un véritable esprit de charité internationale; ils devront faciliter l'envoi des secours de divers natures, applanir les difficultés de douanes, entrecher les relations de tous genres, etc. Il serait à souhaiter que, par suite, les souverains le fussent, sous leur patronage.

Procès-verbal manuscrit
de la main de Dunant.
© CICR/Thierry GASSMANN.
Page 5.

Enfin, M. Dunant insiste tout spécialement sur le vœu émis, par lui, dans son volume "Un Souvenir de Solferino" l'adoption par les Puissances civilisées d'un principe international et sacré, qui serait, garanti et consacré par un espèce de concordat passé entre les gouvernements. Cela servirait à sauvegarder toute personne officielle ou non-officielle se consacrant aux victimes de la guerre.

Le Comité prie M. Dunant de rédiger le Mémoire; et celui-ci demande à Messieurs les Membres de la Commission de vouloir bien lui fournir des notes écrites.

Le Comité, sous la présidence de Monsieur le général Dufour, désigne Monsieur Gustave Moynier comme vice-président et M. Amy Dunant, comme secrétaire.

La séance est levée.

Approuvé le présent procès-verbal
Le Secrétaire,
J. Henry Dunant.

Procès-verbal manuscrit
de la main de Dunant.
© CICR/Thierry GASSMANN.
Page 6.

Procès-verbal de la première séance du Comité international de secours aux militaires blessés (futur Comité international de la Croix-Rouge), 17 février 1863⁸⁶

Comité international de Secours aux Blessés.

Commission spéciale de la Société en faveur des militaires blessés durant les guerres Séance de la commission du 17 février 1863

Présents : MM. le général Dufour, le docteur Théodore Maunoir, Gustave Moynier, président de la Société d'utilité publique, le docteur Louis Appia, et J. Henry Dunant.

M. Moynier explique que la Société genevoise d'utilité publique, dans sa séance du 9 février 1863, ayant décidé de prendre en sérieuse considération l'idée émise dans les conclusions du livre intitulé *Un souvenir de Solférino*, savoir la création en temps de paix de sociétés de secours pour les blessés militaires et l'adjonction aux armées belligérantes d'un corps d'infirmiers volontaires, et ayant nommé MM. Dufour, Maunoir, Moynier, Appia et Dunant comme membres d'une commission destinée à préparer un mémoire sur ces sujets pour être présenté au prochain congrès de bienfaisance, qui doit avoir lieu à Berlin en septembre 1863, la commission se trouve constituée ce jour par la présence de tous ses membres.

Il propose, en outre, appuyé par M. Dunant, que la commission se déclare elle-même constituée en Comité international permanent.

Cette motion est adoptée à l'unanimité, et M. le général Dufour est nommé par acclamations président de ce comité, qui continuera donc à exister comme Comité international de secours aux blessés en cas de guerre, après que le mandat qui lui a été donné par la Société genevoise d'utilité publique aura pris fin.

Mais la première chose dont nous devons nous occuper est la rédaction du mémoire qui doit être présenté à Berlin.

Ce rapport doit exprimer dans ses conclusions le désir de la Société genevoise d'utilité publique de voir le Congrès de Berlin :

1. appuyer de son autorité la formation de semblables comités, dans toute l'Europe ;
2. se charger par l'influence de ses membres de présenter cette idée aux gouvernements, en sollicitant leur appui, leurs bons avis et leurs conseils.

De plus, le rapport doit développer l'idée elle-même des sociétés de secours aux blessés en temps de guerre, et la présenter au public sous une forme qui éloigne toute objection.

Il faut d'abord poser les bases générales ; puis préciser ce qui peut déjà se faire dans tous les pays de l'Europe, en laissant toutefois à chaque pays, à chaque contrée, à chaque ville même la liberté de se constituer sous la forme qu'elle préférera, et d'exercer son action de telle ou telle manière qui lui conviendra.

M. le général Dufour pense que le mémoire doit établir d'abord la nécessité d'obtenir le consentement unanime des princes et des nations de l'Europe, puis

⁸⁶ Procès-verbal de la séance du 17 février 1863, dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 360, décembre 1948, pp. 864-867 ; *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge*, op. cit. note 37, pp. 16-19.

préciser quelles seront les bases générales d'action. Il faut qu'il se forme des comités, et non des sociétés, mais il faut que ces comités soient organisés partout en Europe, afin de pouvoir agir simultanément au moment d'une guerre. Il faut des gens qui viennent en aide et qui se mettent à la disposition des états-majors ; nous ne voulons pas nous mettre en lieu et place de l'intendance ou des infirmiers militaires. Enfin, il serait bon d'adopter un signe, un uniforme ou un brassard, afin que ceux qui se présenteront avec cette marque distinctive, adoptée universellement, ne soient pas repoussés.

M. le docteur Maunoir désire que le public soit préoccupé le plus possible de la question des sociétés internationales de secours, car il faut toujours un certain temps pour qu'une idée pénètre dans les masses. Il serait bon que le comité entretînt une agitation, si on peut s'exprimer ainsi, pour faire adopter nos vues par tout le monde, en haut et en bas, chez les souverains d'Europe, comme dans les populations.

M. le docteur Appia voudrait que l'on fit venir tous les documents qui peuvent nous être utiles, et que nous nous missions en rapport avec la haute autorité militaire en divers pays.

M. Moynier a déjà fait venir de Paris des documents qui pourront nous être utiles.

M. Dunant voudrait que le rapport fit bien comprendre au public qu'il ne s'agit pas seulement, dans l'œuvre qui nous intéresse, d'envoyer des infirmiers volontaires sur le champ de bataille ; mais il désire que l'on fasse bien comprendre au public que le sujet dont nous nous occupons est beaucoup plus vaste. Il renferme l'amélioration des moyens de transport pour les blessés ; le perfectionnement du service des hôpitaux militaires ; l'adoption universelle des innovations utiles pour le traitement des militaires blessés ou malades ; la création d'un véritable musée pour ces moyens de sauvetage (musée qui aurait aussi son avantage pour les populations civiles) ; etc. Suivant lui, les comités devront être permanents et toujours animés d'un véritable esprit de charité internationale ; ils devront faciliter l'envoi de secours de diverses natures, aplanir les difficultés de douanes, empêcher les dilapidations de tout genre, etc., etc. Il serait à souhaiter que partout les souverains les prissent sous leur patronage.

Enfin, M. Dunant insiste tout spécialement sur le vœu émis, par lui, dans son volume *Un souvenir de Solférino* : savoir l'adoption par les puissances civilisées d'un principe international et sacré qui serait garanti et consacré par un espèce de concordat passé entre les gouvernements : cela servirait à sauvegarder toute personne officielle ou non officielle se consacrant aux victimes de la guerre.

Le comité prie M. Dunant de rédiger le mémoire, et celui-ci demande à Messieurs les membres de la commission de vouloir bien lui fournir des notes écrites.

Le comité, sous la présidence de M. le général Dufour, désigne M. Gustave Moynier comme vice-président et M. Henry Dunant comme secrétaire.

La séance est levée.

Approuvé le présent procès-verbal

Le secrétaire

J. Henry Dunant

1863 : création de la première Société nationale à l'aube de l'histoire du Mouvement*

Stefanie Haumer

Stefanie Haumer est conseillère juridique au sein du Département de droit international de la Croix-Rouge allemande.

Mots clés : Croix-Rouge allemande, première Société nationale, CICR, Henry Dunant, Christoph Ulrich Hahn, Conférence internationale de Genève, Württembergische Wohltätigkeitsverein.

.....

« N'y aurait-il pas moyen, pendant une époque de paix et de tranquillité, 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 pour une pareille œuvre ? »¹

Nous connaissons tous parfaitement l'histoire d'Henry Dunant et du choc qu'il subit lorsqu'il se rendit dans la région de Solférino, en Italie du nord, juste après la bataille que se livrèrent les troupes autrichiennes et françaises le 24 juin 1859. Nous savons aussi que la création du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), il y a 150 ans, et la rédaction de la première Convention de Genève procèdent du souvenir de ce que Dunant éprouva à Solférino.

Ce qui est peut-être moins connu, c'est que l'idée d'Henry Dunant de fonder des sociétés de secours, présentée dans son livre *Un souvenir de Solférino*, fut concrétisée pour la première fois dans la région allemande de Bade-Wurtemberg.

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

1 Henry Dunant, *Un souvenir de Solférino*, CICR, Genève, 1990, p. 113.

À l'époque, le Wurtemberg était un État sous le règne du roi Guillaume I^{er} ². Des documents attestent ainsi que la première organisation à arborer l'emblème de la croix rouge en dehors de Genève fut fondée à Stuttgart en décembre 1863³. L'histoire de la Croix-Rouge allemande est en grande partie l'histoire de ses sections locales⁴. Pour se faire une idée de l'engagement démontré par les parties prenantes des régions du sud-ouest de l'Allemagne lors de la création des premières Sociétés nationales, il convient d'examiner de plus près les figures emblématiques de l'époque et leurs réalisations individuelles.

Durant le processus de création dans le Wurtemberg, un homme sort du lot : le Dr Christoph Ulrich Hahn. Né en 1805 à Stuttgart, le Dr Hahn devient pasteur protestant et travaille comme enseignant. Il écrit et se fait publier dès sa jeunesse. Hahn se rend souvent à Genève pour rendre visite à son frère qui y tient une pharmacie et pour recueillir des données scientifiques récentes pour ses publications. Il est très actif dans le social et préside une association de bienfaisance locale, la *Württembergischer Wohltätigkeitsverein*⁵. Cette association donnera par la suite naissance à la *Württembergische Sanitätsverein*, qui deviendra finalement la première Société nationale de la Croix-Rouge.

Parmi les amis de Hahn se trouve Paul Appia, lui aussi pasteur. C'est le père de Louis Appia, qui ouvrira un cabinet médical à Genève et travaillera en 1859 pendant quelque temps comme volontaire sur les champs de bataille du Nord de l'Italie, dans divers hôpitaux de campagne à Turin, Milan, Brescia et Desenzano del Garda. Hahn entend parler pour la première fois d'Henry Dunant par la princesse héritière Olga et la grande-duchesse Helena Pavlovna, avec qui il est régulièrement en contact. Elles ont rencontré Dunant à différentes occasions. Ce dernier a en effet envoyé son livre *Un souvenir de Solfério* à la cour de ces dames – un geste vivement apprécié – avant de se rendre personnellement en visite auprès de ces maisons royales pour annoncer la tenue de la conférence internationale, prévue le 26 octobre 1863. Gustave Moynier, président de la Société genevoise d'utilité publique, a prévenu de la visite de Dunant par courrier. Une lettre semblable de Moynier parvient également au Dr Hahn, à Stuttgart. Moynier et Hahn sont en contact concernant l'échange de

2 Charles I^{er} succéda à Guillaume I^{er}, mort en 1864.

3 Pour plus de détails, voir : « Liste des Comités centraux, d'après l'ordre chronologique de leur fondation », dans *Bulletin international de la Croix-Rouge*, N° 15, avril 1973, p. 137 ; Walter Gruber, *125 Jahre Rotes Kreuz*, Schwaikheim, 1988. Cependant, des relevés primordiaux sur la période allant de la fondation de la première organisation à la fin de la Deuxième Guerre mondiale disparurent des archives de Postdam-Babelsberg ou furent dispersés à la suite d'un bombardement à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Alfred Quellmalz date même la fondation au 12 novembre 1863. Voir Alfred Quellmalz, *Dr. Christoph Ulrich Hahn, Lebensbilder aus Schwaben und Franken*, Stuttgart, 1962, p. 197 ; voir aussi Arnold Weller, *Sozialgeschichte Südwestdeutschlands*, Stuttgart, 1979, p. 182 ; Walter Gruber, « Baden-Württemberg – eine Wiege des Roten Kreuzes in Deutschland », dans *Hundert Jahre im Dienst der Menschlichkeit*, Deutsches Rotes Kreuz Schriftenreihe, Bonn, N° 30, 1963, p. 99.

4 Pour plus de détails, voir note 3.

5 Cette association était une émanation de la Fondation centrale pour l'assistance aux pauvres, que la reine Catherine de Wurtemberg avait établie en 1817. En tant que président de la *Württembergische Sanitätsverein*, Hahn était en contact avec Gustave Moynier, président de la Société genevoise d'utilité publique à l'époque. Voir *ibid.*, p. 102.



Image 1. Le Dr Christoph Ulrich Hahn, membre de la Direction centrale et royale pour les établissements de bienfaisance, représentant du Wurtemberg aux Conférences internationales de 1863 et de 1864. Il a participé à la Conférence internationale de 1863 comme délégué du Wurtemberg, et comme plénipotentiaire du Wurtemberg à celle de 1864. © Photothèque CICR (DR)

publications entre la *Württembergische Wohltätigkeitsverein* et Genève⁶. L'invitation à la conférence internationale est acceptée avant même que Dunant n'arrive à Stuttgart.

Outre le Dr Hahn de Stuttgart, deux autres hommes venus du sud-ouest de l'Allemagne sont attendus à la première Conférence internationale de Genève. L'un d'eux est le Dr Adolf Steiner, un médecin du régiment du Grand-Duc. Il participera aux Conférences de 1863 à 1868 en tant que délégué officiel du Grand-Duché de Bade. Le second est le Dr Ernst Rudolf Wagner, un pasteur. Le Dr Wagner accompagne le Dr Hahn pour représenter l'association de bienfaisance locale de Waiblingen. Par la suite, il publiera une traduction allemande du livre *Un souvenir de Solférino*, ainsi qu'un compte rendu de la première Conférence de Genève⁷.

Après avoir reçu le livre de Dunant et, de fait, après que ce dernier se soit rendu en personne auprès des cours royales, l'intérêt de l'Allemagne pour la Conférence internationale d'octobre 1863 organisée à Genève par le CICR fraîchement fondé

6 *Ibid.*

7 En 1876, le Dr Wagner hébergera Dunant, devenu pauvre et plus que jamais dans le besoin.

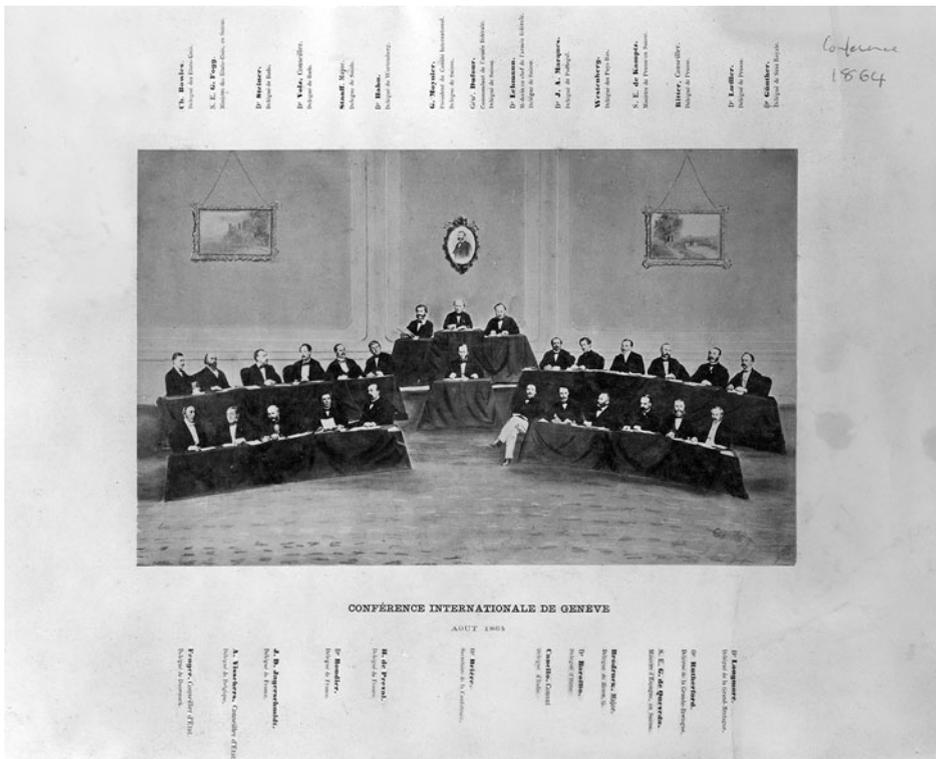


Image 2. Conférence internationale de Genève, août 1864. Sont mentionnés les noms des participants et leur pays d'origine. © Photothèque CICR (DR)/Frédéric BOISSONNAS

(appelé à l'origine « Comité international permanent de secours aux militaires blessés ») est immense. Neuf délégués des royaumes de Bade, Bavière, Hesse, Prusse (trois délégués), Saxe, Hanovre et Wurtemberg y participeront⁸. Au total, la rencontre de Genève réunira 36 participants, dont 18 délégués officiels représentant 14 États⁹. Ils rédigeront une résolution de dix articles précisant, entre autres, le rôle des sociétés de secours volontaires qui devront être créées à la suite de la conférence.

Quel rôle ont joué les docteurs Hahn, Steiner et Wagner à la Conférence internationale de Genève du 26 au 29 octobre 1863 ? Dans leurs interventions, en particulier pendant les négociations et le processus de rédaction de l'article premier, tous trois insistent pour que, dans chaque État qui adhérera à l'accord, soit créé un comité national qui s'efforcera de pallier les insuffisances des services médicaux des armées. Le Dr Steiner s'oppose à la proposition de donner une dimension internationale à ce comité national si le besoin s'en fait sentir. Il pense en effet que certains

8 Voir Walter Gruber, *Das Rote Kreuz in Deutschland*, Wiesbaden, 1985, p. 14 et suivantes.

9 France, Bavière, Grande-Bretagne, Hanovre, Hesse-Darmstadt, Italie, Pays-Bas, Autriche, Prusse, Russie, Saxe, Suède et Espagne. Il y avait aussi six délégués de diverses associations, sept participants étrangers non officiels et cinq membres du CICR.



Image 3. Le Dr Adolf Steiner, médecin-major, représentant du Bade aux Conférences internationales de 1863 et 1864. © Photothèque CICR (DR)

gouvernements se méfieront d'une telle disposition et s'y opposeront. Steiner propose par ailleurs de parler de « comité central » plutôt que de « comité national », car il ne trouve pas l'idée très bonne d'avoir autant de comités nationaux que d'États souverains existant en Allemagne à cette époque. Déjà à ce moment-là, Steiner reconnaît les problèmes liés à la question de savoir qui représentera l'Allemagne en août 1864 à la Conférence diplomatique de Genève, à l'issue de laquelle sera adoptée la première Convention de Genève. Cela devait-il être uniquement un représentant de la Confédération germanique¹⁰ ou les représentants de chaque État ? Au final, la formulation du texte ne définit pas plus clairement les comités à fonder, ni comme « centraux » ni comme « nationaux ».

Le Dr Steiner adopte aussi une position ferme pendant les discussions sur la question de savoir si le personnel de secours volontaire sur le champ de bataille doit être directement incorporé dans les forces armées. D'après lui, cette incorporation risque de mettre à mal la nature bénévole de son action. Steiner s'oppose à une règle absolue qui ne laisserait aucune liberté à ce personnel et il estime que la formulation de l'article devrait en tenir compte. Il propose alors de stipuler que le personnel de secours bénévole « peut », plutôt que « devrait » ou « doit », mettre en place des

10 Pour les États membres de la Confédération germanique, voir la liste au Musée historique d'Allemagne, disponible sur : <http://www.dhm.de/lemo/html/reaktion/deutscherbund/>

hôpitaux¹¹. Pendant les négociations sur le processus de rédaction, Steiner reçoit l'appui du Dr Louis Appia sur ce point.

Les trois délégués du sud-ouest de l'Allemagne sont tous profondément marqués par l'ambiance et le déroulement de la rencontre. Rien dans le procès-verbal de la rencontre ne permet toutefois de dire qui du Dr Hahn ou du Dr Steiner a été le plus entreprenant lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre les résultats de la conférence. Déjà dans les deux semaines suivant la rencontre, le 12 novembre 1863, le Dr Hahn rend compte à la *Württembergische Wohltätigkeitsverein* des événements de Genève. D'après le rapport officiel, le Dr Hahn déclare qu'un consensus s'est dégagé sur le fait que, au vu des guerres dévastatrices de l'époque, les services médicaux officiels sont insuffisants, que cette insuffisance ne peut être palliée qu'en recourant également à des sociétés privées, et que, dans cette optique, l'ensemble des services médicaux doivent bénéficier du statut d'inviolabilité et être placés sous la protection d'un emblème spécifique¹². Le personnel médical de même que les hôpitaux doivent être considérés comme neutres. Hahn fait également part du souhait pressant exprimé à Genève de fonder dans chaque État des associations nationales qui, en temps de paix, se prépareraient à prodiguer des soins aux blessés en formant des personnels et en se dotant d'équipements. Le conseil d'administration de la *Württembergische Wohltätigkeitsverein* demande au Dr Hahn de consigner ses propos par écrit et de soumettre immédiatement le document au roi Guillaume I^{er} pour approbation. Le roi examine le rapport de Hahn « avec intérêt¹³ ».

Le Dr Hahn informe également le grand public de la conférence, décrivant l'engagement du Dr Steiner et mettant en exergue les activités menées dans d'autres pays, comme l'Association des dames badoises (*Badischer Frauenverein*)¹⁴ ou l'action de l'*American Medical Commission* pendant la guerre de Sécession¹⁵. Il fait observer que ces sociétés de secours volontaires peuvent aussi être d'une grande utilité en cas d'épidémies, d'accidents, d'inondations, de catastrophes ou d'incendies¹⁶. En ceci, Hahn va encore plus loin que Dunant, qui suggérait dans *Un souvenir de Solférino* que « [d]es Sociétés de ce genre, une fois constituées, et avec une existence permanente... se trouveraient tout organisées vis-à-vis d'une éventualité de guerre¹⁷ ».

11 W. Gruber, « Baden-Württemberg... », *op. cit.*, note 3, p. 108 et suiv.

12 *Ibid.*, p. 110.

13 *Ibid.*

14 L'Association des dames badoises (*Badischer Frauenverein*) fut fondée le 6 juin 1859 à Karlsruhe par la grande-duchesse Louise de Bade et fut officiellement reconnue par le CICR le 29 juin 1866. Mais dès le début, elle œuvra dans le même sens qu'après sa reconnaissance par le CICR : celui d'une Société de la Croix-Rouge. De plus, le Grand-Duché de Bade fut le premier État allemand à ratifier la Convention de Genève du 16 décembre 1864, tandis que le royaume de Wurtemberg suivit le 2 juin 1866. Le Bade fut globalement le neuvième État à ratifier la Convention.

15 W. Gruber, « Baden-Württemberg... », *op. cit.*, note 3, p. 111.

16 A. Quellmalz, *op. cit.*, note 3, p. 197 ; W. Gruber, « Baden-Württemberg... », *op. cit.*, note 3, p. 111. Il n'existe aucun document ayant survécu à l'œuvre du temps faisant état d'une quelconque réaction directe à cette proposition de la part des autorités compétentes.

17 « [C]ette œuvre de charité [...] consisterait à apporter, d'accord avec les Intendances militaires, c'est-à-dire avec leur appui et leurs directions au besoin, des secours et des soins sur un champ de bataille au moment même d'un conflit ; puis à continuer dans les hôpitaux ces soins aux blessés jusqu'à leur entière convalescence. » Henry Dunant, *op. cit.*, note 1, p.115.

Le Dr Hahn imprime par ailleurs les dix articles de la résolution adoptée à la Conférence internationale. Il en envoie un exemplaire de 16 pages à toutes les autorités et organisations de bienfaisance locales¹⁸. Il informa en outre Dunant de ses activités en lui envoyant une note personnelle.

La rapidité avec laquelle le Dr Hahn agit est attestée par une lettre qui lui est envoyée le 5 décembre 1863 par le conseiller privé du cabinet du roi¹⁹. Le même jour, à Stuttgart, le Dr Hahn met sur pied un comité fondateur constitué d'hommes et de femmes²⁰. Ils rédigent les statuts d'une nouvelle société, dont l'annonce sera faite au comité directeur de la *Württembergische Wohltätigkeitsverein* lors de la session du 11 janvier 1864²¹. Le ministre de la Guerre du Wurtemberg a déjà donné son consentement à la création de la nouvelle société, de même que le conseiller privé, qui lui souhaite bonne chance dans son travail²². Le ministre de la Guerre envoie même le médecin de l'État-major général afin qu'il se joigne au comité fondateur et qu'il participe au processus de mise en place de la nouvelle société.

Le 20 janvier 1864, le Dr Hahn informe Dunant que la nouvelle société, le Comité de secours aux militaires blessés (*Hilfskomitee für die verwundeten Soldaten*), a été mise sur pied. Hahn lui-même en est le président²³. Il exprime l'espoir que, dans un avenir proche, des départements distincts soient mis en place au sein de la nouvelle société. En mars 1864, les statuts du nouveau Comité sont officiellement examinés et publiés, en même temps que la liste des membres du conseil d'administration, qui comprend, outre le Dr Hahn, huit hommes et douze femmes. Le Comité de secours aux militaires blessés bénéficie de la protection du roi Guillaume I^{er} dès sa fondation.

Entre 1864 et 1866, huit autres sociétés locales sont fondées dans les États suivants : Oldenbourg, Prusse, Mecklenbourg-Schwerin, Hambourg, Hesse-Darmstadt, Saxe, Bade et Bavière²⁴. Les délégués des sociétés des États du sud de l'Allemagne prennent l'initiative d'explorer des pistes pour parvenir à un point de vue commun et pour coordonner les activités des sociétés au sein de la Confédération germanique. Le 20 avril 1869, à la suite de cette initiative, les sociétés nationales faisant partie de la Confédération germanique s'unissent et forment le Comité central des associations allemandes pour les soins aux blessés et combattants malades sur le champ de bataille (*Zentralkomitee der Deutschen Vereine zur Pflege im Felde verwundeter und erkrankter Krieger*), avec siège administratif à Berlin²⁵. Cependant, en temps de paix, ce comité central n'a que des pouvoirs limités, essentiellement de coordination, étant donné que les Sociétés nationales tiennent à préserver leur indépendance²⁶.

18 On ignore dans quelle mesure cela attirera l'attention du public.

19 W. Gruber, « Baden-Württemberg... », *op. cit.*, note 3, p. 112 et suiv.

20 A. Quellmalz, *op. cit.*, note 3, p. 197 ; W. Gruber, « Baden-Württemberg... », *op. cit.*, note 3, p. 113.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 Pour la liste des autres sociétés fondées entre 1863 et 1877, voir W. Gruber, *125 Jahre Rotes Kreuz*, *op. cit.*, note 3, p.13.

25 A. Quellmalz, *op. cit.*, note 3, p. 203.

26 *Ibid.*

Ainsi, dès le début, la Croix-Rouge allemande sera une organisation fondée sur l'association de branches locales et sur la notion d'auxiliarité²⁷.

Quand, en mai 1866, la guerre austro-prussienne se fait imminente, le Dr Hahn demande à nouveau instamment au roi Charles I^{er}²⁸ de signer et de ratifier la Convention de Genève. Le Wurtemberg adhère finalement à la Convention le 2 juin 1866. D'autres États allemands suivront²⁹.

Pour la *Württembergische Sanitätsverein*, la guerre austro-prussienne est une première³⁰ occasion de faire ses preuves. Avec l'aide du Comité central, le personnel soigne les blessés et les malades, sans distinction de nationalité. La reine Olga³¹ assume la direction générale des deux institutions³². Des appels aux dons sont lancés dans tout le pays, accompagnés de descriptions détaillées des besoins spécifiques. C'est un grand succès. Un comité de femmes, mis en place à la demande de la reine Olga, se joint au Comité central pour aider à former du personnel médical. Dans tout le pays, des branches locales voient le jour pour soutenir le travail de la *Württembergische Sanitätsverein*.

Après avoir démontré sa valeur en temps de guerre, la *Württembergische Sanitätsverein* reçoit des lettres de remerciements de la part du roi Charles I^{er} en personne, ainsi que du ministre de la Guerre du Wurtemberg, du Comité central de Prusse et de plusieurs autres États³³.

27 La notion d'auxiliarité – qui revêt une importance capitale aujourd'hui encore – désigne le partenariat spécifique et distinctif qui existe entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leurs États respectifs. Elle met en balance les responsabilités d'une Société nationale dans un pays avec le principe d'indépendance selon lequel travaille toute composante du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette notion entraîne des responsabilités et des avantages réciproques ; elle est fondée sur le droit international et le droit interne, dans le cadre desquels l'État et la Société nationale conviennent des domaines dans lesquels cette dernière complète les services humanitaires publics ou s'y substitue. Voir CICR, « XXXI^e Conférence internationale de 2011 : résolution 4 – Renforcement du rôle d'auxiliaire », décembre 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-4-2011.htm>. Il convient de noter que, comme la Confédération germanique ne put s'entendre sur un délégué qui représenterait tous les États à la Conférence internationale de Genève de 1864, le Dr Hahn fut autorisé à y participer pour le compte de l'État du Wurtemberg. Dans sa lettre du 22 juillet 1864 adressée au CICR, dans laquelle il fait part de cette information, il mentionne également qu'il pourrait être utile que les délégués de toutes les sociétés nouvellement créées se confédèrent.

28 A. Quellmalz, *op. cit.*, note 3, p. 200.

29 Voir note 14 ci-dessus. La Hesse adhéra le 22 juin 1866, la Bavière le 30 juin 1866. La Saxe ne put adhérer qu'après la guerre, le 25 octobre 1866, étant donné qu'en juin elle était déjà occupée par la Prusse. Sous l'influence du roi Charles I^{er}, l'Autriche adhéra le 21 juillet 1866.

30 Voir aussi la guerre germano-danoise, février-octobre 1864.

31 La princesse héritière Olga était mariée au roi Charles I^{er} et devint ainsi reine en 1864.

32 A. Quellmalz, *op. cit.*, note 3, p. 300.

33 *Ibid.*, p. 201

26 Octobre. Cette proposition avait été remise à la 4^e section du Congrès, composée en partie de médecins militaires, pour qu'elle en fit un rapport à l'Assemblée générale. Ce rapport a été très-sympathique à cette question; et le rapporteur de la 4^e section, qui se trouvait être justement M. le Docteur Basting, chirurgien-major des Pays-Bas, traducteur de « *Un Souvenir de Solferino* », et qui connaissait à fond le plan proposé, l'a développé à l'Assemblée et a invité les membres du Congrès à se rendre à la conférence de Genève le 26 Octobre.

Les conclusions de la 4^e section ont été adoptées à l'unanimité avec des marques de vive approbation.

En conséquence de l'accueil favorable fait à son plan dans le Congrès de Statistique, le Comité de Genève propose, en outre du projet de Concordat :

1^o Que chaque Gouvernement de l'Europe daigne accorder Sa Protection spéciale et Son haut Patronage au Comité général national qui doit être créé dans chacune des capitales de l'Europe, et qui sera composé des personnes les plus honorables et les plus estimées.

2^o Que ces mêmes Gouvernements déclarent que désormais, le *personnel médical militaire* et ceux qui en dépendent, y compris les *secoureurs volontaires reconnus*, seront regardés comme personnes *neutres* par les puissances belligérantes.

3^o Que, en temps de guerre, les Gouvernements s'engagent à faciliter les moyens de transport du personnel et des provisions charitables que ces Sociétés enverront dans les pays envahis par la guerre.

Enfin, le Comité de Genève désire que la Conférence Internationale étudie et discute les moyens de réaliser cette œuvre éminemment humanitaire et philanthropique tout en respectant les lois, les habitudes et les usages des différentes nations de l'Europe.

Image 4. Convocation à la Conférence du 26 octobre 1863. Lettre d'Henry Dunant du 15 septembre 1863.
© Photothèque CICR (DR)

IN FOLIO

150 ans de regard sur l'humanitaire: les archives photographiques du CICR*

Valérie Gorin**

Valérie Gorin est collaboratrice scientifique et assistante, Université de Genève et CERAH

Résumé

Le but de cet article est de proposer quelques jalons pour une réflexion historique sur le fonds d'archives photographiques du CICR, riche de quelques 120 000 photographies et peu utilisé par les chercheurs. Ces photographies ont pourtant participé à la construction identitaire, opérationnelle et symbolique de l'institution, selon une politique mémorielle apparue progressivement au cours du vingtième siècle. Divisées en trois axes (la figure du délégué ; les contextes d'intervention ; les souffrances et les victimes), les photographies exposées dans cet article permettent de mieux discuter des enjeux de ce formidable patrimoine visuel, qui pose un regard à la fois anthropologique et ethnologique sur l'action humanitaire, ses protagonistes et ses bénéficiaires.

Mots clés : photographie, humanitaire, archives, mémoire, histoire, patrimoine visuel, guerre.



* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

** L'auteure tient à remercier particulièrement Madame Fania Khan Mohammad, de la photothèque du CICR, pour toute l'aide apportée lors des recherches menées pour cet article et pour les échanges fort enrichissants, qui lui ont permis de mieux cerner l'usage de la photographie au CICR.

Riches d’une collection de quelques 120 000 photographies¹, la photothèque du CICR représente probablement l’une des plus formidables bases de données visuelles sur l’humanitaire. Contrairement aux documents textuels², elles sont sous-utilisées et peu connues. Développée à la fin du dix-neuvième siècle, notamment dans la presse illustrée, la photographie s’est pourtant révélée comme un média de choix pour informer, témoigner et archiver des réalités du terrain, concurrençant même l’audiovisuel :

*L’imagerie incessante (télévision, vidéo, cinéma) constitue notre environnement, mais dès lors que la question du souvenir se pose, la photographie est plus incisive. La mémoire procède par l’arrêt sur image, son unité de base est l’image isolée. En cette ère d’information saturée, la photographie représente un moyen rapide d’appréhender un objet ainsi qu’une forme compacte de mémorisation*³.

Ce lien particulier entre mémoire et photographie est perceptible dans le patrimoine visuel du CICR qui a su, au fil des décennies, constituer cette collection quasi-encyclopédique. Elle interroge donc la politique mémorielle de l’institution. Témoignant de l’activité archivistique de l’organisation, la collection regroupe aussi bien des photographies faites par ses membres que des images reçues ou achetées. L’utilisation d’un appareil photo par les délégués sera plus ou moins fortuite, puis encouragée lors de la visite des camps de prisonniers pendant la Deuxième Guerre mondiale, avant qu’une réorganisation complète des archives dans les années 1950 ne démontre la diversité du fonds ainsi regroupé. Les années 1960 verront alors l’affirmation du témoignage visuel par le recours à des photographes professionnels.

La richesse d’un tel fonds a déjà suscité des réflexions au sein de l’institution, initiées en 1995 dans l’ouvrage *Guerre et humanité : un siècle de photographie*⁴, témoignant du regard posé sur la guerre et l’histoire des Conventions de Genève au vingtième siècle. L’ouvrage a été revu en 2009⁵, s’enrichissant cette fois de la contribution de plusieurs photographes prestigieux lors du projet « *Our world at war* »⁶. Outre ces deux éditions, l’exposition *Terrain(s)*⁷ organisée par le Musée International de la Croix-Rouge (MICR) a interrogé en parallèle le témoignage historique construit par ce fonds. L’objet en était donc vaste, tout comme l’enjeu de cet article, tant les photographies mélangent à la fois les contextes d’intervention et le regard transversal

1 Seules ces 120 000 images sont publiques. Le fonds en contient en réalité 780 000, sous forme de plaques de verres, diapositives, tirages papier et numériques.

2 En plus des photographies, les archives du CICR comportent des archives sonores et filmées, ainsi que les documents écrits depuis ses premières années d’existence.

3 Susan Sontag, *Devant la douleur des autres*, Paris, Christian Bourgois, 2003, p. 30.

4 Nicolas Bouvier, Michèle Mercier et François Bugnion, *Guerre et humanité : un siècle de photographie*, Skira, Genève, 1995.

5 CICR, *L’humanité en guerre. Photos du front depuis 1860*, Lieux Dits, Genève, 2009.

6 Organisé avec les photographes de l’Agence VII, lors de la campagne « *Our world. Your move* » lancée par le CICR en 2009, disponible sur : http://www.viiphoto.com/our_world.html (dernière consultation le 25 janvier 2013).

7 Initiée par la commémoration des cinquante ans d’Hiroshima et l’action du Docteur Junod, l’exposition *Terrain(s)* s’est tenue du 7 mars au 5 août 2007. Voir le site du MICR : http://www.micr.ch/f/exhib/explore_archives_terrains_f.html (dernière consultation le 25 janvier 2013).

qui est posé à travers l'image sur ces réalités, en parallèle des grands classiques du photojournalisme du vingtième siècle.

Le propos de cet article n'est donc pas de procéder à un cas d'étude spécifique, mais de proposer quelques jalons pour une réflexion et une utilisation de ce fonds d'archives par des historiens, politologues, sociologues, mais aussi anthropologues. Car ces photographies participent tout à la fois d'une construction identitaire (visuelle, emblématique), d'une légitimité (institutionnelle, opérationnelle), d'un regard (anthropologique, ethnologique) et de sensibilités (face à l'Autre et à la souffrance). L'impossibilité d'exposer l'intégralité des événements documentés nous a amené à choisir délibérément un regard fragmenté, parcellaire, qui contient à la fois une approche chronologique, historique et sémiologique. Ce choix s'est établi après une analyse de contenu exploratoire des ouvrages cités, ainsi que des 200 photos sélectionnées à l'occasion du 150^e anniversaire, puis par une analyse systématique des termes de recherche de la base de données de la photothèque. Cela a permis d'esquisser plusieurs catégories relevant à la fois d'une échelle spatio-temporelle et thématique : périodes représentées et évolution dans le temps (dix-neuvième au vingt-et-unième siècle), contextes géographiques (marquant l'essor de l'humanitaire hors du champ européen), typologie des interventions de l'institution et typologie des bénéficiaires (militaires et civils). Cette catégorisation se veut surtout comme une proposition de réflexion, car elle ouvre sur de nombreuses thématiques qui nécessiteraient plus de recherches ciblées.

Ces catégories ont été regroupées en trois grands axes, illustrés à chaque fois par une ou plusieurs photographies par catégorie. Premièrement, la figure du délégué qui incarne les valeurs institutionnelles et représente ce fameux lien si essentiel à l'humanitaire, celui du bienfaiteur au milieu de la souffrance. Deuxièmement, les réalités des contextes d'intervention, qui se diversifient en un siècle et demi. Le CICR se veut visible sur le terrain, et la photographie opérationnelle sert ici à souligner cette activité avec comme objet central la résilience, mais aussi les populations elles-mêmes et leurs conditions de vie. Enfin, le rôle de la photographie interroge aussi nos sensibilités face à la souffrance des autres et à la nécessité de la montrer⁸. Les photographies de cette catégorie portent donc sur la rhétorique victimaire, mais aussi les rapports à la mort et à la violence.

La figure du délégué : créer une identité institutionnelle sur le(s) terrain(s)

Toute histoire institutionnelle ramène forcément aux origines de la fondation, et par conséquent à une dimension quasi-mythologique de son histoire. Le mythe⁹, dans le cas du CICR, se retrouve dans la figure des pères fondateurs, sur laquelle nous

8 Voir entre autres Susan Sontag, *op. cit.*, 2003 et Paul Bouvier, «Yo lo vi'. Goya witnessing the disasters of war : an appeal to the sentiment of humanity», in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 93, No. 884, 2011, pp. 1107-1113.

9 Nous utilisons le terme selon Barthes, à comprendre comme un langage, un discours véhiculé par un ensemble de signes (sémiologie), formant un message imprégné de signifiés (que l'on peut rapporter souvent à un ensemble de valeurs). Roland Barthes, *Mythologies*, Seuil, Paris, 1957.

n'entrerons pas ici¹⁰. Au-delà du mythe des origines, le référent iconique qui construit toute la visibilité symbolique du CICR sur le terrain et enracine ce lien patrimonial est incarné par la figure du délégué. Celui-ci permet d'illustrer les activités de protection et de secours, qui se déroulent dans trois contextes fondamentaux pour le CICR : la visite aux prisonniers de guerre, les missions et délégations sur le terrain et la diffusion du droit international humanitaire (DIH). Cet axe de recherche permet de souligner également les règles de prise de vue au sein de l'institution, et leurs évolutions. Au-delà de la politique de la photographie par les délégués, le visuel a lui aussi changé, passant de la masse à l'individu, illustrant l'objectif de la mise en images qui passe tantôt de la récolte de dons au témoignage documentaire.

Les personnes détenues

L'une des premières particularités de l'iconographie du CICR est celle de l'univers carcéral. Les photographies illustrent les variations historiques dans la perception de la détention depuis les premières visites dans les camps de prisonniers lors de la Première Guerre mondiale. C'est à cette période que sera fondée l'Agence internationale des prisonniers de guerre, dont les premières photos du siège servent à diffuser le rôle prépondérant que prennent les visites en détention dans les activités du CICR.

On retrouve ce genre de photographies par dizaines, sur des espaces géographiques différents, jusque dans l'après-1945. La vision de la masse reconfigure ici le lien, via des campagnes de cartes postales mises en place par le CICR¹¹, entre arrière et front « prisonnier », entre familles en attente de nouvelles et ceux qui, à l'écart des combats, n'en demeurent pas moins dans le besoin. L'ampleur de l'aide nécessaire est symbolisée ici par la plongée qui écrase la multitude d'hommes semblant se reproduire à l'infini, sollicitant des moyens, d'où les fonds récoltés par de telles campagnes.

Au cours de la Deuxième guerre mondiale, la dimension photographique comme preuve documentaire prend de l'ampleur au sein du CICR, puisque le siège autorise et recommande même la prise de vue à ses délégués lors des visites aux prisonniers de guerre, à l'exemple du cas de Maurice Rossel dans le ghetto de Theresienstadt, qui fut destiné par les Nazis à être vu¹². Son usage naît donc comme un acte de témoignage, mais aussi comme descriptif des réalités rencontrées sur le terrain. Photographier en temps de guerre pose toutefois des risques de manipulation ou de propagande puisqu'il s'agit d'un contexte sensible. Reposant avant tout sur son identité liée aux principes humanitaires et sur le cadre juridique des Conventions

10 Les innombrables portraits des cinq fondateurs du Comité, et leurs séances de travail dans des lieux emblématiques genevois, circulent dès la fin du 19^e siècle. Ils sont représentatifs du rapport de la classe bourgeoise à la photographie et la volonté de documenter, mais servent aussi de marqueurs symboliques d'une légitimité patrimoniale et institutionnelle. Ces portraits sont d'ailleurs l'œuvre de photographes privés, comme Paul ou Fred Boissonnas. Voir « clichés ayant été faits pour le CICR », par Paul Boissonnas, juin 1953, ACICR B AG 074-003.

11 Voir notamment quelques reproductions dans Etienne Clouzot (dir.), *L'Agence internationale des prisonniers de guerre. Genève, 1914-1918*, SADAG, Sécheron-Genève, 1919.

12 Voir l'analyse qu'en livrent Sébastien Farré et Yan Schubert, « L'illusion de l'objectif. Le délégué du CICR Maurice Rossel et les photographies de Theresienstadt », in *Le Mouvement Social*, Vol. 2, No. 227, 2009, pp. 65-83.



Image 1. Italie. Guerre 1914-1918. Front italien. Prisonniers autrichiens en mains italiennes (© Photothèque CICR, DR).

de Genève, le CICR ne saurait prendre des photographies à l'insu des puissances gouvernantes qui autorisent les visites des délégués et risquer ainsi des accusations d'espionnage. Les photographies prises et diffusées ne se font qu'avec accord de toutes les parties concernées. Ainsi, Jean Pictet rédige notamment une note qui précise le cadre d'utilisation de ces photographies en 1944, en soulignant que celles-ci sont prises par les délégués pour illustrer leur rapport et envoyées par la suite aux autorités détentrices ; seule une petite partie est utilisée dans la *Revue internationale de la Croix Rouge* (ci-après 'la Revue') ou d'autres publications du CICR¹³. Dans tous les cas, c'est le Service d'Information qui doit examiner au cas par cas celles propres à la publication ; celles considérées comme impropres peuvent néanmoins être conservées dans les archives photographiques par intérêt thématique et/ou historique. Ainsi, J. Maunoir de la Division exécutive précise en 1952 à la délégation du CICR en Indonésie que les photographies envoyées ne sont pas publiables car « la Direction des prisons de Nusakambangan ne vous a pas autorisé à prendre des photographies à l'intérieur des bâtiments. On ne peut que le regretter. (...) Lorsque vous visitez des camps de prisonniers ou des établissements de détention, nous vous serions

13 « Utilisation par la Division d'Information de photographies de camps de prisonniers », 2 janvier 1944, ACICR G17/Photo.



Image 2. Colombie. 27 février 2007. Bogota, prison «La Picota», patio 4. Un délégué CICR s’entretient avec un détenu. © Photographie Virginie LOUIS (CICR).

reconnaissants de vouloir bien, chaque fois que la possibilité vous en est donnée, prendre quelques photographies renseignant sur les conditions de détention¹⁴ ».

Depuis les années 1940, la masse a fait place petit à petit, à la photographie du « face à face », entre délégué et prisonnier ; elle est sortie de l’univers des camps pour visibiliser et documenter dans son ensemble la prison, un monde d’ordinaire à l’abri des regards, quelle que soit la raison de la détention (politique, criminelle, etc.)

La focale se fait ici sur le tandem délégué-prisonnier et la position d’égalité. Elle recrée le dialogue, elle place le partage au milieu du cadre qui lui, englobe à chaque fois les conditions de détention. L’univers est clairement identifiable, par un plan large sur les référents que sont les portes de cellules, les vêtements qui sèchent. On comprend donc l’importance de ce type de photographies dans les rapports pour décrire l’état des lieux. Dans les années 1980, le droit à l’image prenant plus d’importance au CICR, en accord avec les principes et les Conventions de Genève, le prisonnier n’est jamais reconnaissable sur les photographies prises dans le cadre de conflits internationaux¹⁵.

Cette activité de protection positionne donc le CICR comme une organisation proche des Etats, du moins dans la négociation pour la libération ou l’échange

14 19 septembre 1952, ACICR B AG 074-003.02

15 Cf. Troisième Convention de Genève, Article 13 : «Les prisonniers de guerre doivent de même être protégés en tout temps, notamment contre tout acte de violence ou d’intimidation, contre les insultes et la curiosité publique.» A l’heure actuelle, les prisonniers doivent donner leur accord par écrit pour diffusion d’une photographie qui les représente de manière identifiable.

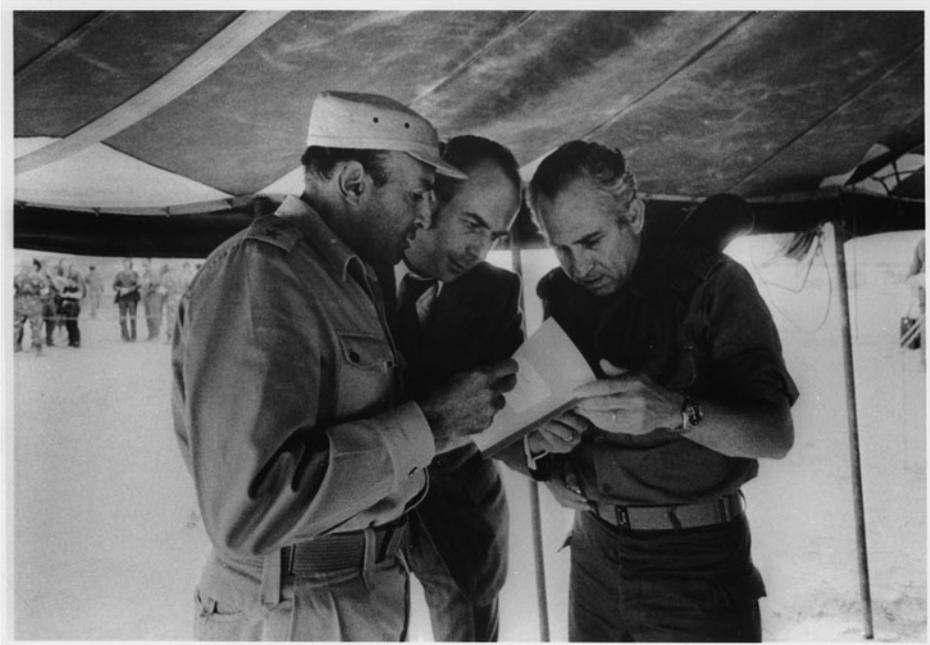


Image 3. Israël-Egypte. Conflit israélo-arabe, 1967. Tente de l'UNEF au km 101. Le délégué du CICR vérifie la liste des prisonniers de guerre israéliens avec le Général égyptien Sharif et le Général israélien Eyal. © Photographie du Israeli Government Press Office.

de prisonniers. Cela concerne principalement les images présentant un délégué aux côtés d'hommes politiques ou de militaires, à l'image de cette rencontre avec les généraux israélien et égyptien à l'issue de la guerre des Six Jours entre Israël, l'Égypte, la Jordanie et la Syrie. Dans ce cas, l'intention délibérée de l'acquisition et la diffusion de l'image est justement la négociation et l'entente entre les deux parties représentées ; cette bonne volonté montrée est d'autant plus importante que la photographie n'a pas été prise par le CICR mais reçue des services de presse de l'armée israélienne. La détention y est aussi déclinée comme un récit. Il y a un avant (le combattant, le militant), un pendant (l'incarcération) et un après (la libération, le rapatriement, l'échange de prisonniers). Ce récit est celui de la présence du délégué à différentes étapes et des activités engagées. La temporalité est importante pour le CICR, qui multiplie les photographies sur cette longue durée – on oublie à quel point la détention est une perte de temporalité pour les prisonniers, accentuée par la peur de l'oubli, que l'on soit otage ou ancien combattant – en fonctionnant dans toute la symbolique de la permanence du lien.

La figure narrative du délégué

Par la suite, ce témoignage photographique du et par le délégué reste primordial pour établir l'identité institutionnelle sur le terrain et il est encouragé par le Service



Image 4. Kenya. Juin 1959. Mission au Kenya du Dr Jean Maurice Rübli et M. Henri Philippe Junod 12 juin-9 juillet 1959. Junod visitant un village Kikuyu en compagnie d’assistantes de la Croix-Rouge du Kenya. (© Photothèque CICR, D – Droits réservés).

d’Information auprès des délégations, quitte à se « faire accompagner d’un photographe » si les délégués ne peuvent le faire par eux-mêmes¹⁶.

C’est le cas dans cette photographie prise au Kenya lors de l’action du CICR sur place suite à la révolte des Mau Mau. Elle sert à créer une « scène » consacrant la rencontre des deux maillons du geste humanitaire, bienfaiteurs et bénéficiaires. Ce qui frappe dans la constitution de cette photographie, c’est la figure centrale, bien que décalée, du délégué, seul homme parmi un groupe de femmes – l’image masculine restera d’ailleurs longtemps parmi les délégués. Cette distinction forme aussi une rencontre, objet de curiosité pour le photographe, entre une population africaine (exposée frontalement à l’objectif) et le personnel blanc (de dos), qui endosse son rôle d’observateur. Elle symbolise l’axe humanitaire qui bascule d’un univers principalement européen vers un axe Nord-Sud, depuis le développement des activités du CICR en Afrique et Asie pendant la Deuxième Guerre mondiale. La photographie documente aussi bien qu’elle présente un univers qui constituera le socle de la scénographie tiers-mondiste.

Le délégué enrôle plusieurs figures narratives sur ces clichés, tantôt inspecteur, secouriste, protecteur, présence bienveillante et rassurante. A la fin du 20^e siècle, le regard se construit désormais dans une vision individualisante qui incarne le

¹⁶ Note de Robert Melley à Mr. Hoffmann, délégué CICR en Tunisie, 20 juillet 1957, ACICR B AG 074-004.



Image 5. Yougoslavie, Bosnie-Herzégovine. 1^{er} mai 1993. Sarajevo. Hôpital de Kosevo. Une déléguée CICR rend visite à une femme paraplégique. © Photographie Ana FERIC (CICR).

“tandem victime-secouriste” de l’imagerie humanitaire¹⁷. La photographie ci-dessus condense une forte symbolique : le regard s’arrête cette fois sur la femme déléguée, référent reconnaissable par ses attributs (stéthoscope, emblème CICR), puis suit la ligne directrice des mains liées, incarnant le symbole iconique de la main tendue¹⁸. Devant gît l’archétype de la victime (femme âgée, qui plus est allongée). La scène figurée ici rappelle la figure angélique maintes fois évoquée dans la mythologie des premières affiches des sociétés de Croix-Rouge¹⁹ ; si le délégué peut encore faire office d’observateur, c’est surtout la gratitude face à la bienveillance qui est exprimée ici.

Cette figure est là pour raconter une histoire, celle de l’allègement des souffrances ; le délégué est à la fois narrateur, rapporteur et parfois photographe. La création d’un laboratoire photographique au sein du CICR en mai 1958 permettra à l’institution d’assurer à la fois son rôle de gardien du patrimoine et de démultiplier ses activités de diffusion documentaire auprès des sociétés Croix-Rouge, d’autres institutions humanitaires, mais aussi auprès du grand public, de journalistes, d’édi-

17 Rony Brauman et René Backmann, *Les médias et l’humanitaire*, CFPJ, Paris, 1996, p. 24.

18 Voir notamment l’analyse du symbole de la main tendue fait par Frédéric Lambert sur une célèbre photographie de la guerre du Liban, dans *Mythographies. La photo de presse et ses légendes*, Edilig, Paris, 1986, pp. 88-91. Elle fonctionne sur le principe d’intericonicité ; le symbole, maintes fois utilisé dans l’iconographie judéo-chrétienne, fonctionne désormais comme un signe immédiatement identifiable et décodable par le spectateur.

19 Voir la collection d’affiches des sociétés nationales exposées dans John Hutchinson, *Champions of charity. War and the rise of the Red Cross*, Westview Press, Boulder, 1996.

teurs et dans les rapports illustrés envoyés aux donateurs²⁰. Les photographies prises par les délégués tendront pourtant à diminuer dans les années qui suivent, le service photographique préférant engager des photographes professionnels, ce qui assure selon lui un travail de meilleure qualité que le geste souvent amateur du délégué, ou de recourir aux dons gracieusement fournis par les services de communication des armées²¹. La photographie prise par le délégué en milieu pénitentiaire persiste cependant, puisque les activités de protection (telles que les visites aux personnes, l’évaluation des conditions de détention, etc.) restent confidentielles.

La diffusion du DIH

Alors que la dimension universalisante, culturelle et mémorielle de la figure du Bon Samaritain (comme bienfaiteur/délégué/secouriste) s’est depuis largement répandue dans l’iconographie humanitaire, de nombreux clichés du CICR se concentrent sur la diffusion du DIH auprès de groupes armés, autre activité propre à l’institution. On sort alors ici du “totem”²² du geste secourable pour aller véritablement à la rencontre du combattant, autre tandem pourtant fondamental de l’acte humanitaire²³. C’est un univers foncièrement militaire et juridique, puisqu’il a comme objet central la diffusion des Conventions de Genève. Le symbole de la main tendue est alors remplacé par le texte.

Ce type de photographies recrée la scénographie de la rencontre, puisqu’elle interroge forcément l’interculturalité inhérente à la diffusion du DIH, et les rapports idéologiques qui peuvent se créer dans le fait d’aller dispenser une idée dans des contextes qui lui sont parfois totalement étrangers. La focale est aussi mise sur le personnage central du délégué blanc. L’interprétation est celle du partage : le regard suit le fil conducteur de la bande-dessinée – illustrant ‘l’idée Dunant’ – lue à plusieurs, le délégué est assis au centre du groupe, intégré, sans rapport de domination. Notons aussi le plan d’ensemble, dans lequel le photographe a voulu souligner le contraste culturel inhérent à la diffusion du DIH depuis que le CICR entreprend des opérations hors Europe, en cadrant sur les deux personnages à gauche, le regard détourné, guerriers africains aux attributs martiaux, portant les éléments distinctifs de leur rituel, d’ailleurs désignés dans la légende. Cette dimension interculturelle disparaît dans d’autres photographies du fonds, qui soulignent l’apparition d’employés locaux, comme nous le verrons plus loin. Elle démontre néanmoins les contextes par ailleurs

20 « Service et laboratoire photographique », note de Robert Melley à Jean Pictet, 26 octobre 1959, ACICR B AG 074-004.

21 C’est le cas, par exemple, d’une grande partie des photographies de la guerre de Corée, reçues du commandement de la coalition onusienne présente sur place, comme en témoigne cette lettre du Dr. Lehner (délégation CICR en Corée) : « Nous (...) vous transmettons ci-joint un jeu de photos prises à cette occasion pour votre documentation. Ces photos nous ont été remises par le UN Commande (*sic*) et peuvent être publiées », « Photos relatives à mission Pan Mun Jom », 30 janvier 1952, ACICR B AG 074-003.02.

22 Le terme est repris de Sontag, qui considère les photographies de violence comme des “itinéaires de référence” et des “totems” incarnant des causes. S. Sontag, note 8, p. 93.

23 La dimension de l’aide aux militaires blessés initiée par Dunant s’est éclipsée dans la représentation humanitaire auprès du grand public, qui s’appuie désormais largement sur la victimisation des civils.

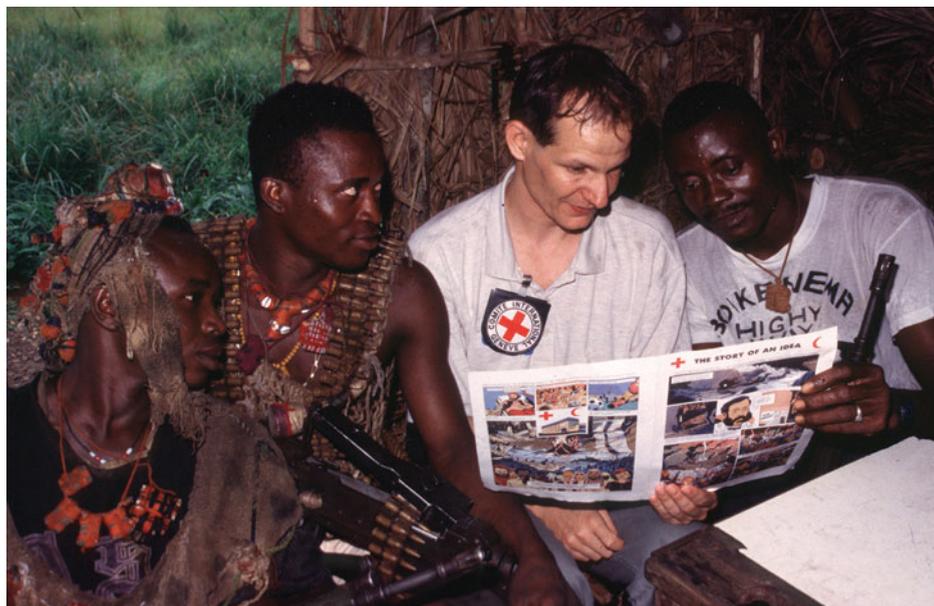


Image 6. Sierra Leone. 25 août 1998. Entre Bo et Kenema. Diffusion du DIH et des principes de la Croix-Rouge auprès des chasseurs traditionnels Kamajors au poste de contrôle, sur la route. Ils se croient invulnérables grâce à leur voodoo (objet rituel ressemblant à un micro phone rouge). © Photographie Till MAYER (CICR).

sensibles qui peuvent apparaître dans la photographie d'un délégué auprès de groupes de combattants, qui n'appartiennent pas tous à des armées régulières, et le risque d'être assimilé comme sympathisant d'une cause. Ici également, le CICR défend sa politique en soulignant qu'il est nécessaire d'avoir accès à tous les acteurs armés d'un conflit, dans le respect de ses principes, ce qui passe aussi par la visibilité des sessions de dissémination du DIH.

Légitimer la présence dans les contextes d'intervention : secours et opérations

Le deuxième axe exploré est celui des contextes d'intervention, soulignant la diversité des opérations et la mise en images du personnel local. La présence d'images anciennes des sociétés Croix-Rouge démontre la constitution progressive de la politique d'archivage du CICR et son fonds photographique qui a subi des remaniements successifs, comme garant de la mémoire institutionnelle. Si cette politique a suivi principalement une volonté d'archiver les opérations et les moyens mis en œuvre, elle offre à l'heure actuelle un regard rétrospectif sur les sociétés où se déploient les secours, à l'image d'une photographie ethnographique.

Les Croix-Rouges nationales témoignent d'une initiative pionnière en photographiant leurs activités sur le terrain, à l'image des premières photographies du fonds sur la guerre franco-prussienne de 1870-1871 ou de la guerre russo-turque



Image 7. Bulgarie. Guerre russo-turque 1877-1878. Frateshty. Pavillons du Lazaret de la Croix-Rouge russe (© Photothèque CICR, DR).

en 1876-1878, qui mettent en avant les moyens de transport ainsi que le personnel national. Le regard est à la fois testimonial et documentaire ; il s’agit d’«enregistrer» visuellement l’effectivité des secours auprès des populations vulnérables, qui restent représentées dans un univers militaire et médical dans les premières décennies (soldats, ambulances, hôpitaux).

Ce regard documentaire est perceptible dans cette scène prise par la Société nationale de la Croix-Rouge russe, où le photographe a cherché avant tout à poser un décor, dans un plan figé et composé pour l’occasion : la misère des blessés alignés, leur multitude, les infirmières auprès d’eux, les visages tournés vers l’objectif. Dans cette véritable ‘construction’ de l’image, on est proche de ce qui deviendra la photographie scientifique des années 1920-1940, où la caméra devient instrument du social pour illustrer la réalité des terrains des sociologues, ethnologues et anthropologues²⁴. La scène posée, typique de la photographie de guerre du dix-neuvième siècle, dépend des contraintes techniques des appareils d’alors, qui demandent un temps de pause relativement long ; il faudra attendre l’amélioration de la technique avec des appareils plus maniables, pour permettre des images ‘saisies sur le vif’ accentuant le réalisme, que l’on voit apparaître également dans les photos du CICR dès les années 1960, alors que les professionnels font leur apparition.

24 Thilo Koenig, « Voyage de l’autre côté. L’enquête sociale », in M. Frizot (dir.), *Nouvelle histoire de la photographie*, Larousse, Paris, 2001, pp. 346-357.

Ces images seront petit à petit récoltées et/ou envoyées spontanément au CICR, le Service d'Information commençant à publier les premières photographies dans la *Revue* dans les années 1920. Il se tourne pour cela non seulement auprès des sociétés nationales mais aussi auprès des délégations à l'étranger, pour illustrer leurs activités mais également les conférences internationales qui jalonnent l'histoire du DIH²⁵. Toutefois, l'amoncellement d'images en tout genre, dispersées dans différents services, pose la nécessité de répertorier et d'organiser spécifiquement un fonds iconographique. Ceci se fera en plusieurs étapes. Au sortir de la guerre en 1946, et suite au développement des reportages photographiques par les délégués, Jean Pictet envoie une note à tous les services leur demandant d'envoyer les éventuelles photographies qu'ils possèdent de l'institution pour la réorganisation du Service iconographique des archives²⁶. Après un premier travail lacunaire de classification d'une étudiante de l'Ecole sociale en 1948, Madame Vuagnat du Service des Archives propose en 1953 un « regroupement complet de tout le matériel photographique comprenant celui d'avant 1939, celui de la guerre 1939-1945 et celui du Service de l'Information²⁷ ». La diversité du matériel regroupé²⁸ et sa classification par thématique, chronologie et mots-clés témoignent donc d'une volonté désormais tournée vers la recherche et le prêt. Cette activité de centre de documentation prendra en effet de l'importance dans les années à venir, incarnant alors la véritable « mémoire » de l'action Croix-Rouge. Elle témoigne également, à cette période, de la richesse des contextes illustrés, que ce soit sur les « catastrophes » (comme les famines) ou les camps de prisonniers de guerre, mais aussi de la prise de conscience du manque de traçabilité de certaines images, qui nécessite une reconstitution partielle pour celles dont les indices sont suffisamment évidents pour les identifier. En 1957, cette opacité en matière de traçabilité pousse Robert Melley du Service d'Information à proposer une réorganisation des archives photographiques, alors composées de 50 000 pièces : « Il n'était guère possible, surtout à des collaboratrices restées en dehors des activités "exécutives" de la Maison, de pourvoir chaque photo d'une légende adéquate²⁹ ». La capacité documentaire et de recherche est alors renforcée, visant à limiter au maximum la dispersion des documents et les erreurs de légende dans des archives « compartimentées ». La différence est également marquée entre les documents contemporains ou récents qui servent à la diffusion et illustration publique des activités du CICR, et ceux plus anciens (avant 1939) dont l'intérêt n'est plus « qu'historique ». C'est à ce moment qu'est considérée la création d'un laboratoire photo au sein du CICR pour faciliter les tirages et les reproductions à des fins informatives et publicitaires.

25 Voir notamment le document « Liste iconographique » qui regroupe toutes les images demandées ou reçues par la Croix-Rouge, entre novembre 1951 et juin 1953, ACICR B AG 074-003.

26 Voir le dossier « Iconographie 1936-1948 », ACICR B CR 230.

27 « Rapport sur le service iconographique », 4 juin 1953, ACICR B AG 074-003.02.

28 Photographies tirées sur papier, négatifs, dessins, gravures, diplômes, tableaux, affiches, matériel d'exposition. Il est à noter qu'une partie de ce matériel ne fait plus partie de la photothèque à l'heure actuelle, comme les affiches qui ont été versées à la collection du Musée international de la Croix-Rouge.

29 « Réorganisation des archives photographiques », août 1957, ACICR B AG 074-004.

Nouveaux horizons, nouvelles pratiques ?

Cette volonté de représenter les diverses opérations s'accroît à la fin du vingtième siècle. La focale des premières photographies « techniques » sur les moyens d'intervention se tourne désormais vers la multiplicité des acteurs locaux et l'individu est au cœur de l'image. Comme l'indique le titre de l'exposition au Musée international de la Croix-Rouge (MICR) en 2007, le jeu du pluriel de « terrains » souligne une diversification des contextes d'intervention. L'action de la Croix-Rouge s'est ainsi développée en 150 ans dans des domaines (médical, sanitaire, alimentaire, psychologique, logistique, etc.) et en faveur de catégories de personnes (militaires et civils) fort éloignées de ses objectifs initiaux. Plusieurs changements photographiques sont caractéristiques de cette évolution.

Comme pour les autres cas, on quitte la vision de groupe pour aller de plus en plus vers l'individu. Le point d'entrée central est ici le face à face (regard Y-Y) avec le visage de l'enfant. Il représente une trajectoire de vie à suivre, de celle de la petite fille à celle de la physiothérapeute, dont l'histoire rapportée dans la légende de la photographie permet une forme de projection. L'image fait ici écho à celle vue



Image 8. Afghanistan. Octobre 2007. Kaboul, centre orthopédique Ali Abad. Physiothérapeute traitant un enfant. Rohafza, dont la jambe droite a été amputée à l'âge de 10 ans après avoir marché sur une mine à la porte de son école à Kaboul, est devenue physiothérapeute au centre. Elle aide un enfant à mettre une prothèse. Le centre d'appareillage et de réadaptation offre des soins à toutes les personnes handicapées physiques. Beaucoup ont été blessés par des mines, certains dans des accidents, d'autres ont des malformations congénitales. Selon Rohafza, « il est très gratifiant d'aider ceux qui en ont le plus besoin comme de voir quelqu'un qui a été amené au centre, pouvoir en sortir par ses propres moyens ». © Photographie Marko KOKIC (CICR).



Image 9. RDC. 17 juin 2010. Province du Sud-Kivu, Hombo sud. Des femmes jouent une pièce de théâtre. Dans cette scène, des parentes réconfortent une femme qui a été victime d'un viol. © Photographie Pedram YAZDI (CICR).

précédemment entre la déléguée et la vieille dame en Bosnie. Mais la photographie souligne aussi un deuxième changement, celui de l'effacement de la figure de l'expatrié au profit de la scène locale, avec l'apparition d'une femme afghane médecin.

Autre exemple, celui de cette scène de théâtre, qui n'est pas déchiffrable comme telle au premier abord. Les signes immédiats repérables sont ceux de l'affliction, voire du spectacle (on distingue un attroupement en arrière-fond). A ce niveau, il n'y aucune trace du délégué, du secouriste, ou d'un emblème qui permettraient d'identifier cette scène comme humanitaire. Seule la légende indique qu'il s'agit d'une reconstitution théâtrale d'un viol. La photographie a ici deux fonctions : elle est illustrative d'un renversement de l'idéologie humanitaire, qui vise désormais à renforcer les capacités civiles et locales ; elle est aussi éducative. Elle informe 'culturellement' un public occidental peu habitué à cette mise en scène, de même qu'elle informe de manière préventive le public congolais sur les crimes commis en temps de guerre.

Troisième changement, celui de l'extension du secours à proprement parler à de nouveaux secteurs, notamment les actions de reconstruction et de réhabilitation mises en place par le CICR, en sortant de la temporalité de l'urgence. En témoignent les nombreuses photographies qui traitent des centres orthopédiques pour mutilés, les camps de réfugiés ou les recherches de personnes disparues.

Si l'on retrouve sur cette photographie le symbole de l'emblème, qui semble 'veiller' de manière bienveillante sur le groupe, on est sorti ici de l'univers du soin médical pour entrer dans la sphère familiale. La disposition du groupe le fait



Image 10. Afghanistan, Kaboul. Janvier 2008. Kaboul, délégation du CICR. Des familles de détenus parlent avec leurs proches par vidéoconférence. © Photographie Robert KEUSEN (CICR).



Image 11. RDC. 18 août 2011. Province de l'Equateur, Dongo. Des représentants du CICR réunissent un homme et sa nièce de 9 ans, qui a été séparée de ses parents durant la violence armée en 2009. © Photographie Jonathan TORGOVNIK (Getty Images/CICR).



Image 12. Pakistan, Peshawar. 1989. Portrait d'un réfugié afghan. © Photographie Cédric PIRALLA (CICR).

supposer – au centre une femme qui est entourée de ses enfants. Il manque la figure de « l'absent », que l'on peut deviner à l'autre bout du téléphone. La scène décrit le regroupement familial « imaginaire », via le référent symbolique du lien téléphonique. Cette vision moderne du « message Croix-Rouge » entre prisonniers et familles détourne désormais le regard de la victime elle-même (le prisonnier) pour rendre visibles les groupes trop souvent oubliés dans le chaos des souffrances (les familles).

Ultime étape de ce récit de la reconstruction, celle du regroupement familial en tant que tel. L'aspect 'saisi sur le vif' décrit plus haut est ici évident ; plus de pause, mais uniquement l'instantané sur le geste de joie et l'émotion des retrouvailles. La scène est universelle et insiste sur un élément central et transversal de toute la communication du CICR : restaurer la dignité humaine.

A la rencontre de l'Autre

Une dernière typologie de photographies proposées dans cet axe est totalement inattendue, et nous ramène au rapport avec l'Autre. Non destinées à être publiées ou diffusées mais constituant un patrimoine indéniable sur les rapports sociaux et culturels entre acteurs, il s'agit de photographies portant un regard anthropologique ou ethnologique, qui se concentre non sur les opérations de secours mais sur les populations et leur quotidien. Classées d'ailleurs sous les rubriques « paysages » et



Image 13. Soudan. Novembre 2007. Gereida. Distribution de vivres du CICR. Portrait d’une femme.
© Photographie Boris HEGER (CICR).

« portraits » dans la base de données de la photothèque CICR, elles quittent un univers humanitaire stéréotypé par la souffrance pour signifier l’humain, simplement.

Dans ce portrait d’un réfugié afghan, on retrouve les traits typiques de la photographie telle qu’elle fut développée dans des magazines comme le *National Geographic*, une photographie humaniste qui parle de l’homme à l’homme³⁰. Le plan buste nous plonge ici dans le regard et l’expression, marque la curiosité face à l’autre et son histoire : « Le portrait en plan rapproché, sur fond uniforme, le sujet regardant le spectateur dans les yeux, comme dans une perpétuelle actualisation de sa présence, est l’emblème de cette formidable individuation. Dans les expressions visuelles, l’humain est le centre du monde et son image est notre plus parfait fétiche³¹ ».

Ce type de photographies part à la rencontre des peuples et de la diversité des cultures. Il ne marque plus les signes du chaos ou du secours mais ceux de la vie, des manières de se nourrir, de se vêtir, de se divertir, dans une explosion de couleurs. Il nous raconte en fait les impressions des délégués partis dans des pays qu’ils ne connaissent souvent pas, comme des carnets de voyage sur les ressentis, les

30 Un exemple de cette photographie humaniste est la fameuse exposition “The Family of Man”, débutée à New York au Musée MoMA en 1955.

31 Catherine Saouter, *Le langage visuel, XYZ*, Montréal, 1998, p. 140

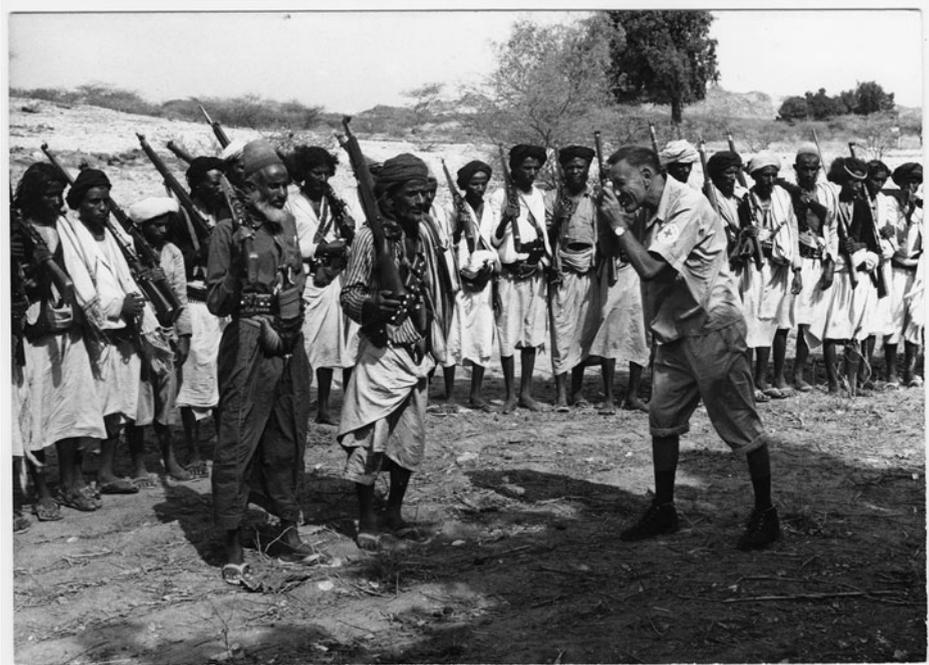


Image 14. Yémen. 1964. Traversée du front Ouest, guerriers royalistes (© Photothèque CICR, DR). Le photographe (peut-être Yves DEBRAINE ?) et le délégué représenté ne sont pas identifiés.

scènes quotidiennes et les communautés, la force et la richesse des peuples, éléments d'ordinaire occultés quand le regard se focalise sur l'urgence.

Ce récit de voyage, proche du récit de l'explorateur, est d'autant plus explicite à l'exemple des opérations au Yémen, lors de la mission du délégué André Rochat (1963-1970). Cette période voit alors s'accroître à la fois les politiques communicationnelles et mémorielles du CICR : demande de photographies auprès des délégués pour documenter l'action, gestion en parallèle des activités filmiques, lien avec les médias d'actualité qui se rendent sur place et souhaitent y filmer les activités Croix-Rouge. Les missions dans de tels pays bouleversent les conventions et les photographies illustrent le caractère pionnier de l'aventure, ainsi que son caractère insolite et exotique. Comme un clin d'œil à cette découverte, l'image ci-dessus pose le regard en abîme du photographe photographié en train de cadrer le groupe de guerriers, documentant sa visite en même temps qu'il cherche à garder des souvenirs de cette rencontre³². Ce regard a constitué en grande partie le patrimoine du CICR, et reste une motivation dans les choix de conservation de la photothèque.

32 Le cas assez exceptionnel de cette mission a été documenté dans le film *Citadelle humanitaire* de Frédéric Gonsseth (2008). Voir également le témoignage du Dr. Pascal Grellety-Bosviel, médecin de la mission, sur le blog du CICR en France : <http://cicr.blog.lemonde.fr/2012/02/09/yemen-en-1964-la-premiere-mission-humanitaire-du-docteur-pascal/> (dernière consultation le 24 janvier 2013).

De la représentabilité des violences, des souffrances et des victimes

Initialement constituée comme un service d’archives pour rassembler les documents photographiques, la photothèque a depuis intégré un rôle communicationnel, et s’assure que les images suivent les règles de l’institution. Ceci est d’autant plus important qu’au fil du temps, les photographies rassemblées dans les archives ne proviennent pas toutes de sources sûres, ne sont pas toutes datées ou légendées, ou sont des legs qui contiennent des photographies certes informatives sur les scènes de guerre, mais impropres à la publication dans la *Revue* pour des raisons de conformité aux principes, à la crédibilité et à l’identité du CICR. Melley note d’ailleurs dans son rapport en 1957 l’existence d’une rubrique « Visions de guerre » qui regroupe des photographies à caractère difficile, contenant notamment des scènes de capture, d’opérations militaires, de destructions et d’enfants affamés ; il propose d’ailleurs la création de nouvelles catégories telles que « victimes » ou « effets de la guerre » et recommande leur utilisation (pour leur portée émotionnelle sans doute) lors des expositions destinées au public³³. Si cette rubrique a depuis été largement redistribuée et affinée dans de nouvelles catégories (violences, crime(s) de guerre, génocide, famine, etc.) elle souligne le rapport particulier qui existe entre violence, images et sensibilités, qui est exploré dans ce troisième axe. Celui-ci regroupe justement des photographies illustrant la typologie des violences et des souffrances, avec un effacement progressif du délégué et des secours au profit de la victime. Ce type d’images souligne à la fois leur dimension émotionnelle, puisqu’elles sont destinées à être diffusées pour sensibiliser le public, mais aussi leur dimension éthique, voire dénonciatrice, qui permet de questionner les règles de diffusion de la photographie de guerre au sein du CICR.

Photographier la destruction

L’ancienneté du fonds et la présence du CICR sur la quasi-totalité des conflits sur plus d’un siècle interrogent forcément le regard posé sur la mort et la place occupée par les violences sur les personnes et sur les biens. La photographie joue alors sur son statut de « preuve » des faits et des protagonistes enregistrés.

En premier lieu, les terrains sont aussi ceux des combats et des destructions, à l’image de cette photographie, qui témoigne des bombardements urbains qui s’intensifient pendant la Deuxième Guerre mondiale. Les scènes de chaos au premier plan et le départ des citoyens dans le flot de réfugiés au deuxième plan documentent déjà en 1944 les conséquences des conflits armés sur les populations civiles (détention, migration, abus). Cette photographie rejoint la « topique de la dénonciation » de Boltanski³⁴, car elle fonctionne sur un registre d’injustice (le non-respect de l’espace civil). Toutefois, dénoncer impliquerait également une dimension essentielle citée par l’auteur, celle de la figure du persécuteur, que l’on peut imaginer absente des

33 Voir note 29.

34 Luc Boltanski, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Métailié, Paris, 1993, pp. 91-116.



Image 15. Bucarest. 1944. Guerre 1939-1945. Bucarest, faubourg de Grivita. Destructons de guerre (© Photothèque CICR, DR).

photographies du CICR pour préserver la neutralité de son témoignage. Nous verrons cependant que ce n'est pas toujours le cas.

Plus que celui de la destruction, les photographes du CICR tiennent aussi à contourner l'écueil du dramatique en montrant la continuation de la vie, rejoignant ici l'idée de résilience évoquée précédemment. Dans cette vision éthérée et esthétisée d'un Mostar en ruines, la photographe a voulu évoquer « l'autre quotidien » de la guerre, celui où l'on continue d'aller travailler, d'aller au marché, malgré le chaos. La symbolique du pont est forte, qui permet de traverser d'une rive à l'autre, de « franchir une étape ». L'image illustre ici une vision de l'humanitaire, qui est celle « de restaurer l'homme dans ses capacités de choix³⁵. »

Les violences commises

A la fois archives et production³⁶, la photothèque promeut aussi des lignes de conduite à observer en matière de critères recevables pour le choix des photographies. Ces critères sont basés sur la coutume et l'expertise humanitaire et non sous forme de règles rédigées. S'il y a pu avoir plus de liberté autrefois, du fait des pratiques aléatoires et non institutionnalisées offrant des témoignages photographiques divers au « cas par cas », il existe aujourd'hui plus d'autocensure lors de la prise de vue, notamment en ce qui concerne les sujets relatifs aux violences et à l'exposition de cadavres. La

35 Rony Brauman, *L'action humanitaire*, Flammarion, Paris, 1995, p. 9.

36 La photothèque peut demander de nouvelles photographies, par exemple sur des secteurs pas encore couverts.



Image 16. Bosnie-Herzégovine, Mostar. 1^{er} mai 1994. Mostar. La ville en ruines. Photographie Joëlle COMÉ (© CICR).

politique mémorielle et identitaire du CICR fait qu’on retrouve en majorité au sein de ses archives les images produites par l’institution. Mais la volonté de garder des traces historiques des conflits et de leurs protagonistes l’a aussi amenée à se procurer des photographies ne traitant pas directement de ses activités.

C’est le cas pour certaines catégories de combattants. Cette photographie achetée à Anthony Teun Voeten, intrigue car il fait cohabiter deux éléments rarement portés à l’image, ceux de femmes combattantes. Sous la forme d’un regard non accusateur cherchant à représenter ce qu’est la réalité de la guerre et ce qu’elle fait aux gens, ce portrait de miliciennes révèle alors une perspective anthropologique sur la violence et la sociologie des combattants³⁷.

Dans d’autres cas, il s’agit de photographies de scènes d’exécution ou de massacres, reçues comme « legs » des services de communication d’armées présentes lors de conflits, de sociétés nationales ou encore de groupes de résistants, notamment quelques rares photographies du génocide arménien ou lors de la libération des camps de concentration nazis. L’origine de certaines de ces photographies n’est pas certaine, comme l’illustre le cas polonais (image 18)³⁸. Les plus anciennes ne contiennent

37 La photothèque dispose aussi de photographies présentant des enfants soldats, autre sujet délicat à exposer et documenter.

38 Il est difficile de dire qui en est l’auteur ; le fait que la photo soit prise directement au moment de l’exécution et qu’elle montre les soldats allemands interroge la volonté délibérée de la prise de vue. Les indications très vagues sur le lieu et la date nécessiteraient un recoupement historique. Les photographies de ce type sont reçues et non volontaires ; il y a toutefois prescription pour diffuser celles datant des quarante dernières années.



Image 17. Liberia. Juin 2003. Ville de Ganta, à la frontière avec la Guinée. Femmes membres des forces armées/milice gouvernementales montant la garde. © Photographie Anthony TEUN VOETEN (VOETEN/CICR).



Image 18. Pologne. Guerre 1939-1945. Exécution de Polonais par les Allemands (© Photothèque CICR, DR).



Image 19. Irak, Bagdad. 2 mai 2005. Bagdad, morgue de l’institut médico-légal. Des anthropologues médico-légaux reconstituent les restes d’un corps qui a été trouvé dans une fosse commune à Saklawya, province de Anbar. © Photographie Ed OU (CICR/Getty Images).

souvent que des éléments succincts d’information quant au lieu ou à la date de l’événement photographié. Elles sont aussi anonymes, ce qui est d’ailleurs le cas dans la majorité des photographies du CICR jusque dans les années 1950, comme nous pouvons le constater sur une partie des photographies choisies pour cet article. Toutes n’ont pas été prises par des délégués. L’auteur n’a peut-être pas été indiqué au moment de la prise d’images, ou a été perdu au moment de la constitution plus tardive de la photothèque. Il n’en demeure pas moins qu’une enquête de traçabilité³⁹ serait essentielle pour comprendre les motivations de leurs auteurs et/ou des acteurs qui ont souhaité les faire parvenir au CICR.

A côté des scènes d’exécution, on trouve aussi des images sur la mort, parfois quand il n’en reste presque plus rien. Ce type de photographies, toutefois rares, montrent des charniers. Elles témoignent du lien historique du CICR et de son expertise en médecine légale et forensique, depuis le cas controversé du Dr. François Naville et son rôle dans l’enquête sur le massacre de Katyn en 1943⁴⁰. La photographie

39 Par traçabilité nous entendons une approche systématisée sur les auteurs des photographies, les conditions de prise de vue, les raisons qui l’ont amené à photographier, le(s) éventuel(s) commanditaire(s), puis la façon dont l’image est parvenue dans le fonds du CICR, la légende ou les informations éventuelles qui l’accompagnaient ou qui ont été ajoutées par la suite.

40 Naville se rend à Katyn sur demande du gouvernement allemand qui suspecte une responsabilité soviétique derrière ce massacre, suite à la découverte des fosses. Voir D. Debons, A. Fleury, J-F Pitteloud (eds.), *Katyn and Switzerland : forensic investigators and investigations in humanitarian crises, 1920-2007*, Georg, Genève, 2009.

(image 19) porte ici un regard scientifique (reconstitution des corps) et mémoriel (rendre leur dignité aux victimes) face au crime de guerre. Notons que la dimension mémorielle de la photographie des charniers et des violences de masse reste inscrite dans la politique d'archivage du CICR, puisque la photothèque possède également des photographies de lieux (comme la prison de Tuol Sleng au Cambodge)⁴¹ ou de monuments (les stèles à Srebrenica)⁴² qui symbolisent ici, *a posteriori*, le travail de mémoire. Dans les deux cas, ce sont des photographes professionnels qui se sont rendus sur les lieux pour photographier ces « traces » historiques de la violence, inscrites au patrimoine visuel de l'humanité.

Les souffrances des civils

Montrer la souffrance directement, au cœur du conflit, pose toutefois un problème éthique et moral, car elle pourrait induire une forme de dénonciation du coupable. La présence concomitante du bourreau et de la victime est rare dans les photographies du CICR et celles qui existent, nous l'avons vu, ne sont pas le produit de l'institution. Toutefois, montrer seulement une victime ne conduit pas forcément à identifier un responsable ; le « langage » sémiologique de l'image est pauvre pour cela, puisqu'elle ne peut offrir des liens de causalité, en-dehors des cas de flagrant délit. En ce sens, ce sont les mots qui accompagnent les images qui peuvent alors pointer une éventuelle responsabilité et les légendes liées aux photographies du CICR restent silencieuses sur les auteurs des violences, pour des raisons évidentes de neutralité en cas de diffusion. Malgré ce dilemme inhérent à la visibilité de toute souffrance, le CICR a ainsi très vite capitalisé sur l'impact émotionnel des images de victime, conscient du potentiel de leur utilisation auprès du grand public. La typologie de ces victimes se décline sous la forme d'un kaléidoscope, passant du militaire blessé au civil. Hommes, puis enfants et femmes surgissent au fur et à mesure que les conflits touchent davantage les non-combattants à partir de l'entre-deux guerres.

Dans cette photographie anonyme mais probablement prise par la Croix-Rouge russe, on dénote tout d'abord la figure de l'enfant, et surtout sa nudité, qui témoigne de la mise en scène des stigmates corporels de la malnutrition⁴³. Cela deviendra un standard de la photographie de la famine⁴⁴, que ce soit en Ukraine (1921-1922), en Hongrie (1919) ou en Grèce (1941-1942)⁴⁵. En mettant en présence des jeunes victimes, incarnant l'innocence bafouée, la photographie émeut autant qu'elle sensibilise l'opinion publique européenne au sortir de la guerre de 1914-1918⁴⁶.

41 Photographies de la prison de Tuol Sleng par Gérard Leblanc en 1980 et des reliques des « champs de la mort » par Till Mayer en 1996.

42 Photographies par Benoît Schaeffer en 2005.

43 Il est difficile de savoir par exemple si l'enfant a été dénudé pour la photographie ; nul doute en tout cas que la scène est arrangée et posée.

44 Save the Children, créé en 1919, adoptera les mêmes visuels.

45 Voir Fania Khan et Daniel Palmieri, « Des Morts et des Nus : le regard du CICR sur la malnutrition extrême en temps de guerre (1940-1950) », in Renée Dickason (dir.), *Mémoires croisées autour des deux guerres mondiales*, Mare et Martin, Paris, 2012.

46 Plusieurs études ont porté récemment sur la figure victimaire de l'enfant dans des conflits comme l'Iraq. La perspective historique en est totalement absente. Voir Susan Moeller, « A hierarchy of innocence :



Image 20. Russie. 1922. Famine en Russie, 1921-1923. La misère des enfants russes (© Photothèque CICR, DR).

Autre trait caractéristique de sa charge compassionnelle, celui de la figure de la mère tenant l'enfant dans ses bras – une *Pietà* – qui encode ici l'héritage chrétien de ce type de représentation de la charité pour favoriser l'appel aux dons. D'autre part, la construction de l'image souligne la maîtrise de la rhétorique visuelle victimaire mise au profit de la politique, grâce à laquelle la Croix-Rouge soviétique sut mobiliser autour de la famine ukrainienne.

Nul doute que le CICR a conscience de la force esthétique et compassionnelle de l'image en choisissant de collaborer avec des agences de presse et des photographes de guerre de renom dans les années 1950, dont les témoignages visuels servirent à lever des fonds, alors que le CICR n'avait pas les moyens de payer des photographes sur tous ses terrains d'intervention. Dans un appel adressé à Magnum par couvrir la Hongrie et le Moyen-Orient, où le CICR vient de débiter des interventions en 1956, Robert Melley souligne l'acquis en termes de visibilité sur la scène internationale : « (...) il semble que l'expérience vaille d'être tentée, même si elle paraît coûteuse au premier abord. Elle est susceptible de susciter la diffusion par la grande presse de photos CICR prises par l'élite des reporters⁴⁷ ».

the media's use of children in the telling of international news », in *Press/Politics*, Vol. 7, No. 1, 2002, pp. 36-56 et Karen Wells, « Narratives of liberation and narratives of innocent suffering: the rhetorical uses of Iraqi images in the British press », in *Visual Communication*, Vol. 6, No. 1, 2007, pp. 55-71.

47 Le reporter engagé par l'agence n'a pas souhaité de facilités particulières du CICR ; les seuls arrangements portent alors sur la négociation du tarif et les priorités de diffusion entre agence, journaux et CICR, l'institution ne revendiquant pas l'exclusivité et la priorité de la publication. « Note sur Magnum Photos », 20 décembre 1956, ACICR B AG 074-004.



Image 21. Nigéria, Biafra. 1968. Biafra, centre d'accueil de Nto Edino. Distribution de nourriture aux enfants sous-alimentés. Photographie Max VATERLAUS (© CICR).

Cette collaboration avec les photographes professionnels permet donc le développement d'une esthétique compassionnelle et s'accroît particulièrement dans les années 1960-1970 avec l'essor du photojournalisme⁴⁸. Cette photographie du Biafra illustre ce rapprochement de l'icône journalistique, qui marque un tournant décisif vers le « topos du sentiment » de Boltanski⁴⁹. Sa dimension mobilisatrice s'en trouve renforcée ; le cas du Biafra et ses camps d'affamés n'illustrent que trop bien le lien entre images, politique et humanitaire. Les corps nus squelettiques, exposés en rangs serrés, réactivent en 1968 le souvenir du génocide juif ; mais évoquent-ils une mémoire visuelle historique plus ancienne, celle des grandes famines européennes du vingtième siècle ?

De telles images questionnent donc les rhétoriques visuelles à l'œuvre et leurs origines, notamment dans le rôle exemplaire donné à la victime, qui devient « écran » pour symboliser la cause humanitaire, souvent en la décontextualisant des réalités socio-politiques qui ont fait d'elle une victime : « L'archétype cognitif de ce qui est donné à voir et, plus rarement, à deviner, est la victime à travers son corps

48 Les photographes des images choisies dans cet article, quand ils sont authentifiés, ne sont pas tous professionnels. On reste toutefois surpris par la qualité et l'esthétique du regard, qui restent comparables, entre des professionnels comme Vaterlaus, Nachtwey ou Kokic et des délégués comme Piralla ou Comé.

49 Boltanski, *op. cit.*, pp. 117-141.



Image 22. Afghanistan, Kaboul. Mars 2009. Kaboul. Centre orthopédique du CICR. © Photographie James NACHTWEY (CICR/VII).

souffrant, la victime devenue canon esthétique⁵⁰ ». On est toutefois loin des critiques dénoncées par certains humanitaires sur les médias de masse⁵¹. La photographie au CICR suit un certain nombre de règles, particulièrement depuis la collaboration avec les professionnels. La volonté de ne pas faire le jeu des médias en renchérissant sur la violence des images amène les photographes mandatés par la Croix-Rouge à travailler davantage le rapport symbolique et les effets suggestifs de la photographie. Ce sont les fameuses « images évocatrices » évoquées par l’exposition *Terrain(s)*.

Une telle image ne cible plus frontalement la victime, mais semble glisser sur l’*à côté*, pour suggérer la violence de l’amputation. Elle questionne non seulement la représentation de la victime et l’esthétisation de la misère, mais aussi les relations d’une organisation qui défend les principes humanitaires de sa communication publique avec des photographes parfois accusés de profiter de la misère des autres ; ce d’autant plus depuis que le CICR augmente sa collaboration avec des agences prestigieuses comme VII, Magnum ou Getty (à partir de 2009). Les mondes de l’humanitaire et du photojournalisme se croisent, ne reposant pas toujours sur les mêmes standards⁵². Pourtant, la même croyance dans le « pouvoir » du visuel rejoint

50 Philippe Mesnard, *La victime écran. La représentation humanitaire en question*, Textuel, Paris, 2002, p. 50.

51 R. Brauman et R. Backmann, note 14.

52 Voir notamment le témoignage que livre James Nachtwey, photographe fondateur de VII, sur sa collaboration avec le CICR : « Il y avait en outre cette impression que photographier une personne qui souffre est, par définition, une forme d’exploitation, alors qu’en fait, rien n’est plus éloigné de la

les deux milieux, dans cette conviction selon laquelle la photographie de la souffrance peut changer quelque chose dans le combat contre l'indifférence et la banalisation.

Conclusion - La photographie humanitaire ou le regard de l'Occident ?

L'une des idées avancées par l'exposition *Terrain(s)* est que l'humanitaire n'aurait pu avoir lieu sans la photographie. A l'heure où l'on parle des dérives médiatiques autour des représentations humanitaires, le sensationnalisme, la fatigue de la compassion, où l'on conteste l'hégémonie occidentale sur l'humanitaire – certains évoquent même le rôle des organisations humanitaires dans ces représentations⁵³ – ce fonds photographique permet de mettre quelque chose d'autre en perspective. Véritable mémorial du siècle, il témoigne d'une enquête photographique qui valorise autant la mémoire de l'institution, la diffusion publique et la lutte contre l'indifférence. Cette collection montre qu'il existe également une mémoire oubliée d'un regard plus ancien qui a forgé les représentations du grand public, interrogeant la représentabilité des souffrances, et la curiosité déjà tournée vers la rencontre de l'autre. L'ensemble forme une véritable anthropologie du travail humanitaire, aussi bien que des violences et des combats, loin d'une pitié uniquement misérabiliste, et dont les codes esthétiques donnent leur signature aux photographes de renom venus prêter leur nom au CICR.

Ces photographies sont le produit d'une institution qui y met en scène ses valeurs et son éthique. Cette politique communicationnelle se justifie d'ailleurs par l'assurance d'une meilleure crédibilité : « Le CICR est une organisation prévisible, fonctionnant selon un cadre de référence défini. Sa communication publique s'inscrit dans cette volonté de cohérence et de prévisibilité. Elle privilégie ainsi la crédibilité des sources, les stratégies à moyen et long terme aux "coups médiatiques"⁵⁴ ». Le CICR se démarque ici d'autres organisations humanitaires qui revendiquent plus volontiers des stratégies de communication affichant une volonté de publicité (comme l'usage de célébrités dans les agences onusiennes), ou tournées vers la dénonciation ou le « tapage » médiatique (comme les campagnes de plaidoyer de Médecins Sans Frontières (MSF)). Le CICR reste dépendant d'un cadre juridique qui implique une charte communicationnelle peut-être plus stricte que d'autres organisations. Des études comparatives, qui dépassent le cadre de cet article, mériteraient d'être effectuées, bien que certaines organisations ne disposent pas d'archives visuelles aussi bien constituées qu'au CICR, ni la même politique mémorielle. Toutefois, des points communs existent dans la culture visuelle qui prédomine dans les représentations humanitaires occidentales. Ainsi, c'est la fondatrice de *Save the Children*, Eglantyne Jebb, qui imposera plus que tout autre la volonté de sensibiliser l'opinion publique par des photographies d'enfants affamés et de créer un consensus autour de la

vérité. Et aussi une notion de propriété, comme si les organisations humanitaires avaient l'exclusivité, comme si elles étaient les seules à faire œuvre utile, comme si la sensibilisation à grande échelle et la mobilisation de l'opinion publique n'avaient aucune valeur." Dans CICR, note 5, p. 4.

53 Bruno David, « Vers un iconoclasme humanitaire ? », in *Humanitaire*, No. 25, 2010.

54 Yves Daccord, *La communication du CICR : générer du soutien pour son action d'aujourd'hui et de demain*, Vol. 87, Sélection française 2005, p. 256.

photographie apolitique de la victime innocente qu'est l'enfant⁵⁵ ; cette tendance sera récupérée dans les visuels du CICR, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, de l'American Relief Administration (ARA) dans les années 1920-1930. Plus récemment, les partenariats entre plusieurs organisations humanitaires et certaines agences de presse (comme VII qui a aussi collaboré avec MSF)⁵⁶ amènent à s'interroger sur l'établissement de codes communs ; la photographie anglo-saxonne semble en effet dominer si l'on regarde les agences et les photographes contactés. Il ne faut pas négliger non plus la trace visuelle, la signature en quelque sorte des photographes engagés sur ces mandats qui, même s'ils travaillent avec un ensemble de règles plus prescriptives, n'en donnent pas moins leur propre perception au contexte.

Si le CICR s'attache donc à « montrer » son action qui se décline par sa présence permanente sur tous les terrains humanitaires, il se veut aussi identifiable via la permanence de symboles comme le logo et le délégué. Au-delà, l'humanitaire y est perçu à la fois comme champ d'intervention, action, geste, pensée, perception, regard. Toutefois, comme toute autre photographie, la photographie humanitaire a ses propres limites de langage. Si son pouvoir de mobilisation émotionnelle est indéniable, il nécessite de réfléchir aux objectifs qu'on lui donne. La photographie est-elle uniquement un témoignage historique et idéologique dont le but est de « montrer le chemin parcouru par l'homme au milieu des conflits, qu'il soit victime ou sauveteur », objet de « la mémoire d'un siècle qui s'est illustré par les actes les plus héroïques et les plus honteux, porteurs d'espoir ou de désarroi⁵⁷ » ? Plus qu'une institution qui se met en image, la photographie du CICR a su développer des objectifs multiples, entre témoignage et preuve, illustration et description, récolte de fonds et documentation, information et communication, éducation et sensibilisation.

Mais à trop vouloir s'enfermer dans le regard et la contemplation, on oublie les limites d'un tel héritage visuel. La première est d'ordre culturelle ; même si elles revendiquent une portée universalisante, les photographies du CICR restent inscrites dans les codes visuels occidentaux construits en l'espace de deux siècles autour des souffrances et des secours. Cette photographie ne saurait fonctionner autrement que par une symbolique inscrite largement dans la culture européenne, ses racines religieuses mais aussi mémorielles, parce qu'elle a habitué le public à voir et comprendre dans la longue durée⁵⁸. Le danger réside également en ce que le monde n'existe pas en-dehors de sa visibilité, de ce qui nous en est donné à voir. La photographie reste un outil de connaissance formidable, mais doit amener à une réflexion sur tout ce qu'elle ne représente pas. Enfin, la troisième limite reste contextuelle : l'essor important des moyens visuels dorénavant mis à disposition de tous a contribué à une saturation de l'espace public, notamment via les médias sociaux. La production d'images, la diffusion et donc leur visibilité instantanée par l'ensemble des acteurs

55 Rodney Breen, « Saving Enemy Children: Save the Children's Russian Relief Operation, 1921-23 », in *Disasters*, Vol. 18, No. 3, 1993, pp. 221-237.

56 Voir le projet 'Starved for Attention', disponible sur : <http://starvedforattention.org> (dernière consultation le 30 juin 2013).

57 N. Bouvier et M. Mercier, note 4.

58 Valérie Gorin, « La photographie de presse au service de l'humanitaire », in *La photo de presse*, Gianni Haver (dir.), Lausanne, Antipodes, 2009, pp. 141-152.

peuvent amener autant d'avantages (prise de conscience) et d'obstacles (risques de manipulation, propagande) aux institutions humanitaires, dont l'identité sur le terrain reste indéniablement liée à leur production et utilisation du visuel.

Le CICR et les détenus des camps de concentration nationaux-socialistes (1942-1945)*

Sébastien Farré

Sébastien Farré est maître-assistant depuis 2007 au Département d'histoire générale de l'Université de Genève et a été boursier du Fonds national de la Recherche Scientifique de 2010 à 2012. Durant cette période, il a été chercheur invité au Département d'histoire de l'Université de Columbia (New York) et au Modern European History Research Centre à la Faculté d'Histoire de l'Université d'Oxford.

Résumé

Le développement d'un vaste débat axé sur l'importance du témoignage pour les acteurs humanitaires et plus généralement sur une réflexion éthique et morale sur la position des institutions humanitaires face aux violences de masse a laissé au second plan différentes questions pourtant essentielles concernant les activités du Comité international de la Croix Rouge (CICR) durant la Deuxième Guerre mondiale. Dans ce cadre, notre propos est d'analyser les opérations humanitaires menées par le CICR en faveur des détenus des camps de concentration nationaux-socialistes durant la dernière phase de la guerre sur le continent européen. Ce travail montre, au-delà des risques encourus par les délégués engagés en Allemagne, les difficultés du CICR d'organiser une opération humanitaire en faveur des détenus des camps de concentration dans les conditions très particulières de la fin de la guerre sur le continent européen. Pensée comme une organisation de renseignement, de protection et d'assistance dédiée aux prisonniers de guerre, la réponse du Comité international, bricolée dans l'urgence, dévoile les difficultés de l'institution de se réinventer durant la dernière phase de la

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

guerre et le rôle mineur qui lui est réservé dans les programmes d'occupation imposés par les troupes alliées

Mots clés : Comité international de la Croix-Rouge, Allemagne nationale-socialiste, camps de concentration, délégués, intervention humanitaire, déportation, déportés, colis alimentaires, opérations de sauvetage, génocide, Deuxième Guerre mondiale.



Penser l'histoire des organisations humanitaires et plus particulièrement l'histoire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), inclut nécessairement une réflexion sur la période de la Deuxième Guerre mondiale et plus particulièrement une analyse des activités du CICR à l'égard des victimes raciales du génocide mené par le III^e Reich. Présenté souvent comme une institution fondatrice de l'humanitaire contemporain et un modèle incarnant des valeurs matrices des pratiques des institutions caritatives (neutralité, impartialité, etc.), le Comité a-t-il failli à sa mission universelle ? Cette interrogation est au centre d'un important débat, souvent passionnel, qui s'est imposé comme un référent mémoriel essentiel des institutions et des acteurs humanitaires. Dans ce cadre, trois moments occupent une place singulière et aiguillonnent une part essentielle des critiques sur l'attitude du CICR face au génocide : la décision du CICR, en octobre 1942, de renoncer à lancer un appel public¹, la visite fin juin 1944 du délégué Maurice Rossel au camp-ghetto de Theresienstadt, puis son entretien à la *Kommandantur* d'Auschwitz avec, selon son témoignage, le commandant de ce camp en septembre 1944².

Ces trois éléments ont participé de manière décisive à configurer le débat sur le passé du CICR. Ainsi, alors que de nombreuses voix dénoncent le « principe de neutralité silencieuse » du CICR³, Bernard Kouchner, l'une des figures fondatrices de *Médecins sans Frontières*, évoque de manière récurrente l'importance de ce passé dans son engagement : « Nous ignorions la réalité des camps de concentration, donc nous avons rien fait. La Croix-Rouge internationale, qui connaissait l'existence et l'usage des camps nazis, a choisi de se taire. Les justifications de cette dissimulation portent la honte à un niveau inégalé. Ceux qui partageaient ce très lourd secret ne tentèrent pas d'intervenir »⁴. Accusé de ne pas avoir réalisé une dénonciation publique, l'institution genevoise aurait également fait le jeu de la propagande nazie,

- 1 Sur la question du « non-appel », voir Isabelle Vonèche Cardia, *Neutralité et engagement. Les relations entre le Comité international de la Croix-Rouge et le gouvernement suisse (1938-1945)*, SHSR, Lausanne, 2012, Jean-Claude Favez, « 1942 : le Comité international de la Croix-Rouge, les déportations et les camps », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, Vol. 21, n° 21, 1989, p. 45-56.
- 2 Sébastien Farré, Yan Schubert, « L'illusion de l'objectif. Le délégué du CICR Maurice Rossel et les photographies de Theresienstadt », *Le Mouvement social*, avril-juin 2009, p. 65-83. Cette visite est devenue l'un des moments les plus représentatifs de l'échec du CICR face à la politique génocidaire nationale-socialiste notamment suite à l'interview du délégué réalisée par Claude Lanzmann dans le cadre de son film *Shoah* (1985). Cet entretien, réalisé en 1979, n'y avait finalement pas été intégré, mais il est repris plusieurs années plus tard dans un film inédit, *Un vivant qui passe. Auschwitz 1943 [sic] - Theresienstadt 1944*, La Sept vidéo/Les Films Aleph, Paris, 1997.
- 3 Mario Bettati, *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, O. Jacob, Paris, 1996, p. 54 et suivantes.
- 4 Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris, p. 283.

qui utilisa la visite de Rossel à Theresienstadt et son rapport consécutif pour présenter une image déformée de la réalité des camps de concentration.

La construction d'un discours public à partir de l'échec de l'institution genevoise à l'égard des victimes de la politique raciale nationale-socialiste s'inscrit dans un mouvement plus général marqué par l'émergence d'une mémoire publique du génocide⁵. Dans ce contexte, le jugement négatif à l'égard du CICR suit les premières critiques présentes dès la fin de la guerre à l'encontre de l'institution genevoise⁶. Il faut noter que cette réflexion menée sur le passé du CICR par certains acteurs et penseurs de l'humanitaire, en particulier liés au mouvement « sans-frontériste », propose souvent une lecture exemplaire qui légitime les nouvelles formes d'action humanitaire. En réponse au « silence » du CICR durant la guerre, ceux-ci revendiquent la médiatisation des pratiques humanitaires, destinée à créer de nouveaux liens entre acteurs humanitaires et la société civile⁷. Cette réaction permet d'affirmer l'avènement, à partir de la fin des années 1960, pour reprendre la formule de Philippe Ryfman, d'un « second siècle » de l'humanitaire, qui incarne, plus de cent ans après Solferino, un mode d'action axé sur la priorité du droit des victimes et sur l'engagement des acteurs humanitaires sur le terrain⁸. Dans ce mouvement, le « droit d'ingérence » proclamé par Kouchner, à la suite du philosophe Jean-François Revel, apparaît comme la fin d'un processus de réaction produit par l'échec du CICR à « Auschwitz »⁹, sur lequel se tisse un récit fondateur légitimé par sa rupture avec un mode d'action perçu comme suranné et incarné par le CICR¹⁰.

Ce débat a profondément ébranlé le CICR. Ces critiques sur sa politique à l'égard des victimes des violences raciales perpétrées par le régime national-socialiste sont à l'origine de l'engagement de l'institution genevoise pendant les années 1980 dans un processus de réflexion et de repentance qui l'amène à ouvrir ses Archives à un historien renommé¹¹. En 1988, Jean-Claude Favez livre une étude majeure sur les activités du CICR à l'égard des déportés raciaux et politiques. Cette recherche présente un tableau extrêmement riche et nuancé de l'activité de l'institution genevoise. Cependant, elle n'est pas imperméable au débat très vif qui ébranle le CICR.

5 Annette Wierwiorka, *L'ère du témoin*, Plon, Paris, 1998.

6 Fabrice Cahen, « Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les visites des camps. Étude d'une controverse. De la mémoire à l'Histoire », *Revue d'histoire de la Shoah, Le monde juif*, Vol. 172, mai-août 2001, p. 7-51.

7 Ce programme est notamment théorisé par le philosophe Philippe Mesnard dont l'ouvrage *Victime écran* dresse un bilan très sévère de la politique du CICR durant la Deuxième Guerre mondiale : « Emblème de la politique de neutralité suisse, le CICR (Comité international de la Croix-Rouge) se retrouve partie prenante de la légitimation du national-socialisme (...) la crédibilité du discours humanitaire reposant sur la neutralité est alors, dans les faits, réduite à néant », Philippe Mesnard, *La victime écran. La représentation humanitaire en question*, Textuel, Paris, 2002, p. 18.

8 Philippe Ryfman, *Une histoire de l'humanitaire*, La Découverte, Paris, 2008, p. 45.

9 Mario Bettati, Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir ?* [I^{re} Conférence internationale de Droit et morale humanitaire, tenue à Paris, les 26, 27 et 28 janvier 1987 à Paris], Denoël, Paris, 1987.

10 Rony Brauman, *Penser dans l'urgence : parcours critique d'un humanitaire : entretiens avec Catherine Portevin*, Ed. du Seuil, Paris, 2006.

11 En 1995, lors du soixantième anniversaire de la libération du camp de Auschwitz, le CICR a considéré cet épisode comme « le plus grand échec de toute son histoire », www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/68zefw.htm (date d'accès 11 Août 2012).

Les conclusions de l'historien reprennent les considérations éthiques débattues par les acteurs humanitaires et réservent une place privilégiée au refus de l'institution de réaliser un appel public pour dénoncer les violences nationales-socialistes ; selon Favez, le CICR « aurait en effet dû parler »¹².

La contribution de Jean-Claude Favez ainsi que la forte résonnance médiatique et sociale de cette discussion sur le silence du CICR, qui ont fait sens par leur contribution au renouvellement des principes d'action des acteurs humanitaires, n'ont pas, par contre, facilité l'exploration de nouvelles pistes de recherches par les historiens concernant les activités du Comité international durant la guerre¹³. D'une certaine manière, ce débat axé sur l'importance du témoignage pour les acteurs humanitaires et plus généralement sur une réflexion éthique et morale sur la position des institutions humanitaires face aux violences de masse a laissé sur un second plan différentes questions pourtant essentielles concernant les activités du Comité international durant cette période. En deux mots, la portée sociale et mémorielle de l'« échec moral » du CICR a quelque peu inhibé la parole des historiens et a freiné l'ouverture de nouvelles pistes de recherche.

Comment (re)penser l'histoire du CICR face aux victimes de la politique génocidaire nazie ? A notre sens, il s'agit de sortir l'histoire du CICR de l'écueil d'une histoire axée essentiellement sur une histoire écrite par les propres acteurs humanitaires et construite comme une réponse aux débats menés par les institutions humanitaires. L'engagement de nouveaux projets de recherches passe par une émancipation des réflexions mémorielles afin de replacer l'histoire des institutions humanitaires dans le tableau plus large de la mobilisation des Etats et des sociétés en guerre. Il serait dans ce même mouvement essentiel d'ouvrir l'histoire de l'humanitaire à une histoire sociale qui propose notamment une étude des opérations menées sur le terrain. En effet, celle-ci doit s'affranchir des questions souvent stériles posées par l'applicabilité ou non du droit humanitaire et par l'obligation ou non de témoigner, pour redescendre au niveau du terrain, de la logistique (visas, transports, importations de marchandises, contrôle de la distribution), des pratiques, qui configurent la réponse des acteurs humanitaires. De même, il est nécessaire de dépasser une réflexion centrée uniquement sur l'engagement des acteurs humanitaires, pour inclure une analyse de leur intervention auprès des victimes/bénéficiaires, notamment par une réflexion sur l'efficacité des entreprises humanitaires. Cette question matrice au moment de dresser un bilan historique est effectivement souvent absente des études sur l'histoire de l'humanitaire qui laissent sur un plan secondaire la portée et l'efficacité des opérations menées sur le terrain.

12 Jean-Claude Favez, *Une mission impossible ? Le CICR, les déportés et les camps de concentration nazis*, Payot, Paris, 1988, p. 374. Annette Becker reprend une partie des conclusions de Favez dans son ouvrage, *Les oubliés de la grande guerre. Humanitaire et culture de guerre. Populations occupées, déportés civils, prisonniers de guerre*, Noësis, Paris, 1998, p. 386.

13 A noter, la publication récente de deux thèses de doctorat centrées sur les activités du CICR durant la Deuxième Guerre mondiale, Vonèche Cardia, *op. cit.* (note 1), Delphine Debons, *L'assistance spirituelle aux prisonniers de guerre : un aspect de l'action humanitaire durant la Deuxième Guerre mondiale (1939-1948)*, Ed. du Cerf, Paris, 2012, et Vasilis Vourkoutiotis, « What the Angels Saw : Red Cross and Protecting Power Visits to Anglo-american POWs, 1939-1945 », *Journal of Contemporary History*, Vol. 40, 2005, p. 689-706.

Ce programme méthodologique contribuerait à réorienter la focale sur de nouvelles perspectives et permettrait de renouveler le débat sur cette question. Il est certain qu'une telle entreprise pose des difficultés méthodologiques complexes et demande un effort de reconstruction précis ainsi qu'un travail sur les sources. Malgré le fait que ce programme dépasse très largement les limites d'un article de revue, il offre un horizon utile pour présenter une analyse des opérations humanitaires menées par le CICR en faveur des détenus politiques et raciaux des camps de concentration nationaux-socialistes durant la dernière phase de la guerre sur le continent européen. Aussi, l'intention de cet article n'est donc pas de discuter la mission éthique des humanitaires à travers cet épisode clé, ni de répondre au débat concernant le silence du CICR face au génocide, mais d'enrichir cette réflexion par une approche différente.

Comme le titre le suggère, notre propos est d'analyser les différentes initiatives du Comité en faveur des détenus des camps de concentration, donc notre sujet ne couvre que partiellement la politique génocidaire nazie contre les populations juives et inclut en parallèle d'autres catégories de déportés (politiques, homosexuels, etc.). Avant de poursuivre, il est important de préciser que le Comité n'a mené aucune activité sur le front de l'Est notamment en réaction aux violences de masse contre les populations juives suite à l'offensive allemande contre l'URSS. En outre, comme nous le verrons, le CICR n'a pas mis en oeuvre une politique spécifique à l'égard des victimes juives enfermées dans le système concentrationnaire ou visant les centres de mises à mort, même si les informations concernant la déportation et les initiatives de certaines institutions juives ont favorisé les premières démarches concernant les détenus de camps de concentration. Malgré le fait que le système concentrationnaire constitue une réalité complexe et plurielle, les initiatives du Comité international dans les camps s'adressent, indépendamment des raisons de leur détention, aux *Schutzhäftlinge*, « détenus administratifs », une catégorie construite par la puissance détentrice, destinée notamment à les distinguer des autres catégories de détenus (internés civils et prisonniers de guerre)¹⁴.

Washington, Genève, Berlin

Avant de nous intéresser à l'opération menée par le CICR pour les détenus des camps de concentration, il est important de rappeler en quelques mots l'orientation des activités de l'organisation genevoise durant cette période. Il faut souligner en premier lieu que le CICR constitue une institution avec une identité complexe. Association privée, dirigée par des membres exclusivement suisses, elle revendique un caractère international, à la tête du mouvement de la Croix-Rouge. Ainsi, au début de la guerre,

14 Face aux nombreuses confusions liées à l'utilisation de ces termes, il est utile de rappeler que le terme *Schutzhäftlinge* comprend les personnes arrêtées pour des motifs politiques, raciaux, ou autres, qui sont considérées par les autorités allemandes comme dangereuses pour la sécurité de l'Etat. A l'opposé, les internés civils bénéficient d'un statut proche à celui des prisonniers de guerre, qui est reconnu depuis le début de la guerre par l'Allemagne et les Alliés occidentaux. Cette catégorie se réduit néanmoins aux civils se trouvant à l'ouverture des hostilités sur le territoire d'un belligérant et internés en raison de leur nationalité ennemie.

l'institution genevoise maintient de nombreux liens avec le gouvernement helvétique. Cet ancrage national du CICR, qui est perçu à Berne comme un instrument de la politique étrangère suisse, s'oppose au souci du Comité d'affirmer sa position centrale dans le champ humanitaire international¹⁵.

Durant la guerre, le Comité international fait face à un double défi. Il entreprend une profonde transformation structurelle liée au développement de ses activités. Petit bureau avant le début de la guerre, le Comité prend à partir de l'été 1940 une nouvelle dimension pour devenir, comme durant la Première Guerre mondiale, une véritable entreprise humanitaire animée à la fin 1944 par près de 3400 professionnels et volontaires¹⁶. Cette mutation très rapide ne se fait pas sans difficultés au sein de l'institution. L'identité d'une institution, née de l'esprit philanthropique de la haute bourgeoisie genevoise, est bousculée par la nécessité de recourir à des spécialistes et à des techniques nouvelles pour gérer les problèmes posés par les transports, les communications, le fichage de masse, etc. Ce déphasage apparaît par exemple dans un ouvrage publié en 1943 par le président Max Huber. Essai d'inspiration religieuse, *Le Bon Samaritain. Considérations sur l'Évangile et le travail Croix-Rouge* propose un commentaire de la parabole biblique à la lumière des racines chrétiennes des valeurs portées par l'institution et de l'engagement de Dunant, sans aucune référence aux actions du CICR et aux enjeux posés par la brutalité de la Deuxième Guerre mondiale. Ce texte est en conséquence complètement détaché de la réalité catastrophique vécue par les populations victimes de la guerre et de l'ampleur de la tâche affrontée par le CICR¹⁷.

Cependant, loin de se renfermer sur lui-même, le Comité international suit durant la guerre un développement continu et s'adapte aux demandes ainsi qu'aux besoins des belligérants et des sociétés nationales de Croix-Rouge. Sans suivre une feuille de route précise ni un modèle d'intervention préétabli, le CICR bénéficie de son rôle d'intermédiaire neutre qui lui permet d'apporter un appui apprécié aux sociétés nationales dont une part importante de l'activité est mobilisée par les secours pour les prisonniers de guerre. Parmi celles-ci, la Croix-Rouge américaine, convoie durant le conflit plus de 200 000 tonnes de marchandises, d'une valeur estimée à 168 millions \$, destinées aux prisonniers de guerre alliés¹⁸.

Durant le conflit, une des principales tâches du Comité international est la centralisation et l'échange des renseignements concernant les prisonniers de guerre par l'Agence centrale¹⁹. En lien avec ce service, le CICR est engagé dans un dispositif humanitaire de distribution de colis alimentaires financés par les Croix-Rouge nationales. Pour utiliser une image très réductrice, le CICR s'affirme comme

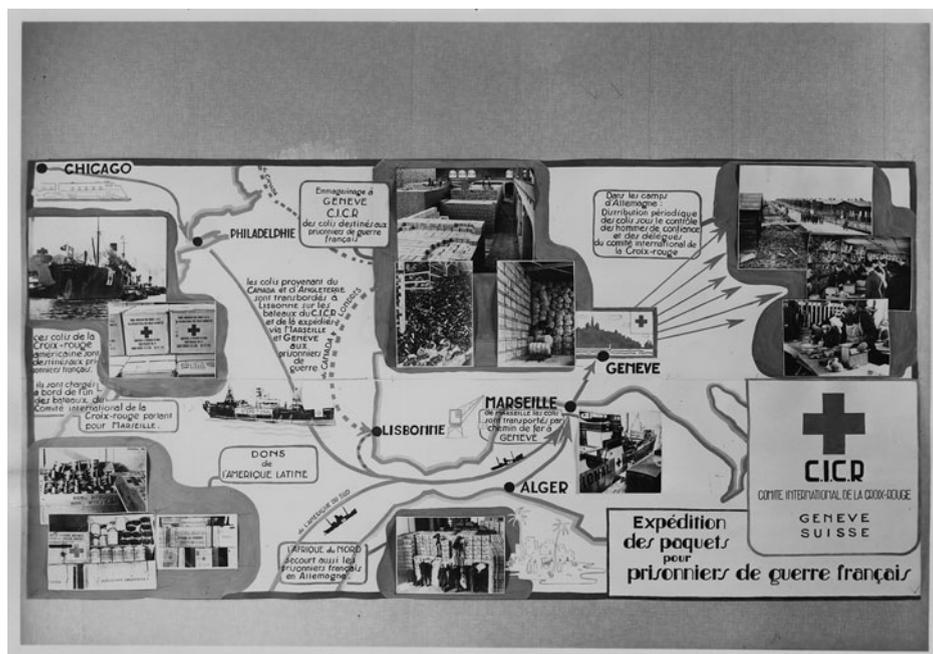
15 Vonèche Cardia, *op. cit.*, note 1 ; Favez, *op. cit.*, note 12.

16 *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Deuxième guerre mondiale (1^{er} septembre 1939-30 juin 1947)*, Annexes, Genève, juin 1948, p. 58.

17 Max Huber, *Le Bon Samaritain. Considérations sur l'Évangile et le travail Croix-Rouge*, La Baconnière, Neuchâtel, 1943.

18 George Korson, *At this side. The Story of the American Red Cross Overseas in World War II*, Coward-McCann Inc., New York, 1945, *Red Cross Service Record, Accomplishments of seven years, July 1, 1939 – June 30, 1946*, Office of the Program Research-The American National Red Cross, Washington, 1946.

19 Gradimir Djurović, *L'Agence centrale de recherches du Comité international de la Croix-Rouge*, Institut Henry Dunant, Genève, 1981.



Graphique représentant le système d'expédition de colis pour les prisonniers de guerre, Centre d'information et de documentation du CICR (CID)

un « facteur » international pour les prisonniers de guerre. Les services du Comité offrent effectivement l'échange d'informations concernant les lieux de détention et une contribution au transport des courriers et des colis. Etant donné que la majorité des militaires détenus sont en mains allemandes, le CICR concentre une part importante de ses activités en faveur des prisonniers alliés. Malgré sa volonté d'affirmer son autonomie et son leadership dans le champ humanitaire, le CICR apparaît en conséquence comme un maillon, certes essentiel, d'une chaîne opérationnelle complexe, qui débute généralement par la production de colis alimentaires dans les locaux de la Croix-Rouge américaine à Philadelphie. Les paquets Croix-Rouge sont ensuite transportés par des navires financés par Washington ou Londres, mais naviguant sous pavillon du CICR²⁰. Débarqués à Lisbonne, puis acheminés vers la Suisse, les colis sont ensuite entreposés en Suisse, avant d'être empilés dans des wagons plombés en direction des centres de détention des prisonniers dans le Reich. L'engagement du CICR dans ce dispositif complexe de transport transatlantique et de distribution financé principalement par les Alliés constitue un élément essentiel

20 La Croix-Rouge américaine avec la collaboration de la Croix-Rouge canadienne finance une flotte de dix bateaux, dont quatre sont affrétés par le gouvernement anglais et les autres par le CICR, Korson, *op. cit.* (note 18). Durant la guerre, 127 voyages transatlantiques sont assurés avec comme destination Gènes, puis plus tard Lisbonne, Foster Rhea Dulles, *The American Red Cross. A History*, Harper & Brothers, New York, 1950, *Rapport sur l'activité de la « Fondation pour l'organisation de transports de Croix-Rouge », de sa création, en avril 1942, jusqu'au 31 décembre 1946*, CICR, Genève, 1947.

pour comprendre les démarches réalisées et les formes d'intervention développées par le CICR en faveur des détenus des camps de concentration.

Avant de poursuivre, il est utile de rappeler que contrairement à une idée souvent avancée, les activités du CICR ne sont pas strictement limitées par le droit international humanitaire. Son droit d'initiative statutaire²¹ l'amène dès le début de la guerre à participer à des opérations pour les civils, en particulier dans le cadre de la Commission mixte en collaboration avec la Ligue des Croix-Rouge²². En 1940, le président Huber déclare à Genève devant des représentants de la presse allemande : « C'est d'ailleurs dans cette absence de droits reconnus que réside peut-être la force de l'institution. La Croix-Rouge voit son devoir essentiel partout où le malheur l'appelle, partout où elle peut combattre ou l'atténuer. Et son Comité n'est lié par aucun mandat établi d'avance. Si le Comité peut se réclamer de principes énoncés par le droit des gens et de traités existant entre belligérants, cela ne peut qu'être utile à son action. Mais là non plus il ne s'appuie pas seulement sur le droit positif ; il s'efforce, selon l'idée qui inspira la Croix-Rouge à sa naissance, d'accomplir, en faveur des victimes de la guerre, des actions sans cesse meilleures »²³.

Premières démarches en faveur des détenus des camps de concentration

Durant la guerre, les discussions concernant les détenus des camps de concentration se développent, au sein de l'institution genevoise, principalement depuis le premier semestre 1942. Cette évolution est liée notamment à la transmission d'informations par la délégation du CICR à Berlin concernant la déportation des juifs de la capitale allemande vers l'Est et au début des déportations depuis le territoire français²⁴. Dans ce contexte, le Comité remet, le 24 septembre, une note au gouvernement allemand. Sur le principe de la réciprocité, celle-ci propose d'accorder aux détenus étrangers un traitement semblable à celui des internés civils (correspondance et réception de colis alimentaires)²⁵. Malgré l'échec de cette démarche, le Comité international parvient progressivement à développer un programme très modeste de secours, suite à une autorisation allemande de janvier 1943 permettant aux *Schutzhäftlinge* étrangers

21 L'article 5 de ses statuts autorise le CICR « à prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle traditionnel », *Manuel de la Croix-Rouge internationale. Conventions, Statuts et Règlements, Résolutions des Conférences internationales et des Assemblées de la Ligue*, CICR, Genève, 1942.

22 Voir le *Rapport de la Commission mixte de Secours de la Croix-Rouge Internationale, 1941-1946*, CICR, Genève, 1948.

23 « La Croix-Rouge comme réalité nationale et internationale », 1940, discours prononcé à Genève à l'occasion de la réception des représentants de la presse allemande à l'Agence centrale des prisonniers de guerre, Max Huber, *Croix-Rouge : quelques idées, quelques problèmes*, Payot, Lausanne, 1941, p. 162.

24 Il faut noter que précédemment le CICR réalise quelques visites dans des camps de concentration nationaux-socialistes. Ainsi, faisant suite à la visite de Louis Ferrière en Autriche de la prison de police de Vienne et du camp de Wöllersdorf en 1934, où sont détenus après l'échec du putsch de juillet des sympathisants du régime national-socialiste, Burckhardt visite l'année suivante les camps de concentration de Lichtenburg, Esterwegen et Dachau. Durant l'été 1938, une nouvelle visite de Dachau est réalisée par un représentant du CICR (Guillaume Favre). Après le début de la guerre, en août, 1940, les délégués du CICR, Pierre Descoedres et Roland Marti, sont autorisés à visiter Buchenwald, qui contient une section où est placé un groupe de civils hollandais originaire des Indes néerlandaises, cf. Favez, *op. cit.*, note 12.

25 Note pour Marti de Gallopin, 24.09.1942, ACICR DAS ZA 12, Favez, *op. cit.*, note 12, p. 130-140.

dont le nom et le lieu de détention sont connus par le CICR de recevoir des colis²⁶. Cette concession très limitée, en tenant compte de la difficulté de posséder de tels renseignements pour le CICR, suit dans les faits une décision d'Hitler datée de la fin du mois d'octobre 1942 autorisant l'envoi de paquets de vivres aux détenus étrangers et allemands par des proches de détenus n'étant pas soumis au régime le plus sévère, une ouverture qui permet notamment à la Croix-Rouge suédoise d'envoyer des premiers colis vers les détenus scandinaves²⁷. Cette concession allemande s'explique à notre sens par la complexité du système concentrationnaire. Dans ce cadre, le colis apparaît comme un objet utile à la construction d'une hiérarchie de privilèges entre les différentes catégories de détenus. Avec la collaboration des réseaux de solidarité scandinaves le CICR engage dès lors une opération très modeste par l'envoi de quelques centaines de colis destinés pour l'essentiel à des détenus de nationalité norvégienne.

Cette opération, qui suit les pratiques développées en faveur des prisonniers de guerre, permet probablement un compromis au sein du CICR entre les membres du Comité favorables à une action destinée aux déportés et le refus d'une partie des membres du Comité de prendre des initiatives qui puissent menacer à la fois les relations avec l'Allemagne et la priorité de l'opération destinée aux prisonniers de guerre. Néanmoins, en 1944, deux éléments expliquent le développement progressif de l'intervention pour les détenus des camps de concentration. Au début de l'année, le 22 janvier 1944, le président Roosevelt met sur pied le *War Refugee Board* dont l'objectif est de développer un programme de sauvetage des juifs et des autres minorités persécutées par l'Allemagne national-socialiste²⁸. Cette institution cristallise une attention nouvelle de Washington sur cette question et permet de mettre à disposition du CICR de nouveaux moyens financiers et diplomatiques. Début février, le *War Refugee Board* et le Département d'Etat américain s'adressent au Comité international pour lui confier une importante action et mettre à disposition du Comité international 100 000 \$, en provenance de l'*American Jewish Joint Distribution Committee*, ce qui permet au CICR d'être crédité d'une somme de 429 000 francs suisses (frs). Sur cette base, le Comité planifie un schéma de distribution en faveur des populations juives déportées en Transnistrie, Bessarabie (envoi 100 000 frs en Roumanie), mais aussi l'envoi d'aide à Theresienstadt (119 000 frs de colis standards hongrois) et Cracovie (lait vitaminé *Lactissa* pour une somme de 100 000 frs), ainsi qu'une somme de 70 000 frs pour le service pharmaceutique. Genève obtient également qu'une partie de la somme soit à sa disposition pour faire des envois de colis à titre d'essai pour développer de nouvelles voies de secours²⁹. Enfin, un solde de 40 000 francs est prévu

26 Note de l'*Amtes Auslandsdienst* au CICR, 14.01.1943, ACICR DAS ZA 73, voir aussi note de Roland Marti (chef de la délégation en Allemagne), 17.02.1943, ACICR G 3/26.

27 Favez, *op. cit.*, note 12, p. 143. Raul Hilberg note également que les déportés allemands jouissent de l'autorisation de recevoir des colis alimentaires, Raul Hilberg, *The Destruction of the European Jews*, Yale University Press, New Haven, 2003 (1961), p. 1689.

28 Ariel Hurwitz, « The Struggle over the creation of the War Refugee Board (WRB) », *Holocaust and Genocide Studies*, Vol. 6, n°1, 1991, p. 17-31, Sarah E. Peck, « The Campaign for an American Response to the Nazi Holocaust, 1943-1945 », *Journal of Contemporary History*, 1980, Vol. 15, n°1, p. 367-400, p. 387, David Wyman, *L'abandon des Juifs, les Américains et la solution finale*, Flammarion, Paris, 1987.

29 Lettre confidentielle de Burckhardt à la légation des États-Unis à Berne, 28.02.1944, ACICR DAS ZA 69 et ZA 20.

pour l'envoi de colis dans les camps de concentration en Hollande et en Haute-Silésie, soit un montant correspondant à l'envoi de 2700 colis standards³⁰.

Ce développement explique notamment la volonté du CICR d'obtenir de l'Allemagne des droits de visites dans les camps et les ghettos. En effet, les secours proviennent en majorité des Etats-Unis et du Canada et leur importation en Allemagne est soumise à l'autorisation des autorités du blocus qui contrôlent l'ensemble des transports vers l'Europe centrale. Les Alliés sont soucieux d'éviter que ces ressources alimentaires terminent en mains allemandes, aussi, depuis le début de la guerre, les envois de colis Croix-Rouge pour les prisonniers de guerre sont liés à un système de garanties supervisé par le CICR. En effet, la signature par les prisonniers d'accusés de réception et les visites des délégués assurent un certain contrôle sur ce dispositif de secours. A l'exemple du système existant pour les prisonniers de guerre, les autorités du blocus lient la concession d'autorisations pour importer des colis destinés aux déportés aux garanties offertes par les visites des camps de concentration effectuées par les délégués du Comité international³¹.

Dans ce cadre, la visite de Rossel à Theresienstadt en juin 1944 constitue un élément qui s'inscrit dans une opération plus générale concernant l'envoi de colis destinés aux détenus des camps de concentration³². Durant cette période, le Comité international est notamment en discussion avec le gouvernement anglais et étasunien au sujet du blocus³³. Le CICR a-t-il sciemment fait le jeu de la propagande national-socialiste pour obtenir des autorisations pour visiter de nouveaux camps pour ses délégués ? A l'été 1944, le délégué Marti procède à de nouvelles visites dans les camps de Buchenwald et de Dachau, alors que l'action se développe par l'augmentation progressive d'envois de colis³⁴. Celle-ci est possible notamment par la décision du gouvernement américain d'autoriser le CICR à utiliser les marchandises sauvées du naufrage d'un cargo, le SS *Cristina*, chargé à l'origine de colis standards de la Croix-Rouge américaine destinés aux prisonniers de guerre. Les interrogations posées par la qualité de la nourriture rescapée expliquent la décision de ne pas les envoyer directement aux prisonniers de guerre³⁵. Néanmoins, ces denrées permettent, fin août 1944, la confection de 25 600 colis alimentaires destinés aux

30 Daniel J. Reagan, attaché commercial à la Légation des Etats-Unis, 18.03.1944, ACICR DAS ZA 20. Ce schéma obtient, début mars, l'accord définitif de Saly Meyer, représentant du JDC en Suisse.

31 Aide-mémoire de Jean-Etienne Schwarzenberg (responsable de l'action de secours pour les camps de concentration au CICR), original remis à Livingston (consul britannique), 7.07.1944, ACICR SG 4, Livingston à Howard Elting (consul américain à Genève), 9.08.1944, ACICR G59/40 335. Ronald W. Zweig, « Feeding the Camps: Allied Blockade Policy and the Relief of Concentration Camps in Germany, 1944-1945 », *The Historical Journal*, Vol. 41, n° 3, 1998, p. 825-851.

32 Farré, Schubert, *op. cit.*, note 2.

33 Albert Lombard à la délégation à Londres, 30.06.1944, ACICR ZA 28, note de la délégation à Washington à la Division d'assistance spéciale (DAS), 7.07.1944, ACIR G 59/7, aide-mémoire confidentiel, 7.07.1944, ACICR SG 4, Ministre des Etats-Unis à Huber, 2.05.1944, ACICR G 59 334

34 Voir le rapport Marti, 8.08.1944, ACICR DAS ZA 84, voir aussi DAS ZA 85.

35 Schwarzenberg à Roswell Mc Clelland (représentant du *War Refugee Board* à Genève), 21.08.1944, ACICR DAS ZA 19 et note pour Rudolph Wasmer (directeur de la Division des Secours du CICR) 18.08.1944, ACICR DAS ZA 72. Rapport sur la distribution des marchandises du vapeur *Cristina* (août-septembre 1944), *Documents sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en faveur des civils détenus dans les camps de concentration en Allemagne (1939 - 1945)*, CICR, Genève, Février 1946, p. 71-72 et correspondance de Schwarzenberg à Mc Clelland, 1.11.1944, ACICR DAS ZA 69.

détenus des camps de concentration, ce qui nous rappelle que l'intervention menée pour les déportés occupe encore une place secondaire par rapport à celle développée pour les prisonniers de guerre. Enfin, il faut remarquer qu'il est possible que le statut de cette cargaison potentiellement avariée a peut-être facilité une concession des autorités du blocus.

Il est probable que Genève participe à un jeu de dupes concernant les visites des camps, qui se limitent généralement à une rencontre avec les responsables des camps et non à une véritable évaluation des conditions de détention et de distribution des secours. Le Comité international est incapable de réaliser un quelconque contrôle sur les distributions de colis. Malgré ces difficultés, les initiatives du CICR concernant les détenus sont appuyées par Washington, puis bientôt par le nouveau gouvernement français. La présence du CICR dans le système de secours pour les déportés offre effectivement un argument supplémentaire pour convaincre les autorités du blocus de concéder de nouvelles autorisations pour faire parvenir des marchandises à destination des déportés.

Pour les autorités françaises, à partir du débarquement en Normandie, la présence de nombreux résistants et personnalités dans les camps impose les secours vers les déportés comme un enjeu prioritaire³⁶. Cette nouvelle politique est notamment à l'origine, en septembre, de la visite à Genève d'une délégation des Croix-Rouges belge et française³⁷. Lors d'une réunion avec les représentants du CICR, le représentant de la Croix-Rouge française, insiste de « particulièrement favoriser » les déportés. Cette volonté d'intervenir est favorisée par des rumeurs de représailles sur les prisonniers militaires et civils détenus en Allemagne, notamment en réaction aux violences contre les collaborateurs en France. Jean-Etienne Schwarzenberg, responsable de la Division d'assistance spéciale au Comité international, structure en charge de l'intervention en faveur des détenus des camps de concentration, évoque, en septembre 1944, la situation « plus précaire que jamais » des déportés et des « Juifs » en Allemagne, qui constituent désormais des témoins « spécialement dangereux »³⁸. Dans ce contexte, au sein du Comité international, Schwarzenberg demande une « adaptation » et « une révision de la doctrine »³⁹ de l'action des délégués en fonctions des « circonstances actuelles »⁴⁰. A l'automne, il semble que le CICR parvient quelques fois à assurer trois envois par mois, principalement pour les déportés norvégiens, hollandais, français, belges et polonais⁴¹. Enfin, quelques visites sont réalisées par les délégués du CICR dans les camps de Dachau, Buchenwald, Natzweiler, Ravensbruck, Sachsenhausen, au sein desquels il semble que des « hommes de confiance »⁴² repré-

36 Voir notamment le procès-verbal de la séance tenue le 18 septembre à l'hôtel Métropole avec les représentants de la Croix-Rouge française, 19.09.1944, ACICR DAS ZA 72 et Jean-Claude Favez, *op. cit.*, note 12, p. 338.

37 *Documents sur l'activité*, *op. cit.* (note 35), pp. 68-69.

38 Note de Schwarzenberg pour Chenevière, 14.09.1944, ACICR G 44/00.

39 Note de Schwarzenberg à Lombard, 25.09.1944, ACICR G 44/Sec 215.

40 Procès-verbal n°4, 21.09.1944, ACICR DAS ZA 1.

41 ACICR DAS 179, DAS ZA 111.

42 Les hommes de confiance sont des représentants élus par les prisonniers, chargés notamment de la distribution des « envois collectifs » dans les camps.

Ce document a été établi par le Service **Wald** **DEC. 1944** P. 10 025 bis 1 20

EXPÉDITEUR : ABSENDER

Comité International de la Croix - Rouge



Betr.: Z. *483-*

POLONAIS INTERNÉ

Name: *Paschke* Nr: *28308.*

Vorname: *Josef* geb: *5.12.1906*

Block: *28*

Stube: *1*

LAGER DACHAU 3 K
bei München

Deutschland

Obige Adresse durchstreichen **UND WENDEN**. Dann Empfang des Pakets links bestätigen und die Etikette nach Genf zurücksenden.
Barrer l'adresse ci-dessus et accuser réception du colis **AU VERSO**, puis retourner l'étiquette à Genève.

EMPFANGSBESCHEINIGUNG
QUITTANCE

Erhalten am: *25. XI 1944*
Reçu le

Unterschrift des umschließenden Empfängers:
Signature du destinataire:

Ks. Paschke Josef
Nr. 28308 geb. 5.12.1906

Genaue Adresse (Block): *28/11*

Lager: *Dachau 3K*

GEBÜHRENFREI


Zurück an das
INTERNATIONALE KOMITEE
VOM ROTEN KREUZ
ZENTRALSTELLE FÜR KRIEGSGEFANGENE

GENF
(SCHWEIZ)

Seconde Guerre mondiale. Étiquette et quittance d'un colis expédié à Dachau, CID. © Photothèque CICR.

sentant les différentes nationalités des détenus réceptionnent les colis⁴³. Durant cette période, Il est significatif que le représentant de *War Refugee Board* en Suisse, Roswell McClelland demande régulièrement au Comité international des nouvelles des visites réalisées dans les camps⁴⁴.

43 Note du Service des colis aux camps de concentration (CCC) pour Gallopin, 1.11.1944, ACICR G 44/ Sec-215.

44 Voir notamment correspondance de Mc Clelland à Schwarzenberg suite à la visite de Rossel à Auschwitz, 17.11.1944, ACICR G 59/40.



Seconde Guerre mondiale. Colis CICR à l'intention de déportés français au camp de concentration de Dachau, CID. © Photothèque CICR.

Colis, camions, délégués

Après une lettre d'Huber adressée le 2 octobre 1944 aux autorités allemandes, dont l'objet est une demande d'une extension des droits de détenus « administratifs », les pressions américaines et françaises expliquent l'engagement croissant du CICR en faveur des détenus des camps de concentration. Fin janvier 1945, quelques jours après avoir autorisé la visite des camps d'internés allemands aux délégués du CICR, le ministre des prisonniers, déportés et réfugiés, Henri Frenay propose d'échanger des ressortissants civils allemands contre des Français déportés en Allemagne, en priorité des femmes et des enfants⁴⁵. En outre, il demande à Genève de prendre sous sa protection les prisonniers de guerre et les déportés⁴⁶. Ces initiatives françaises sont suivies d'un appel des Sociétés nationales de Croix-Rouges des gouvernements en exil en faveur d'une « démarche suprême auprès des autorités allemandes en vue d'obtenir la libération des détenus civils, politiques ou raciaux »⁴⁷. Quelques jours avant cette déclaration, A.-R. Rigg, directeur-adjoint de la Division des secours au

45 Henri Frenay à Burckhardt, 26.01.1945, ACICR DAS ZA 73.

46 Lettre du ministre des Affaires étrangères français à Burckhardt, 31.01.1945, voir aussi Frenay à Burckhardt, 26.01.1945, ACICR DAS ZA 73. Frenay propose de faire des échanges par catégories, notamment entre des ressortissants civils allemands et des français déportés en Allemagne, en commençant par les femmes et les enfants.

47 Demande des Sociétés nationales de Croix-Rouge tchèque, polonaise, yougoslave, hollandaise, belge, norvégienne, italienne roumaine et grèque, Ph. Koenig à Burckhardt, 28.02.1945, ACICR G 44/13-13.

Comité international, considérait : « une occasion est offerte à la Confédération de réaliser une action qui pourrait avoir des répercussions favorables sur le terrain politique, une occasion qu'il serait regrettable de laisser échapper »⁴⁸.

L'écroulement du III^e Reich provoque effectivement une catastrophe humanitaire. L'avancée des troupes alliées entraîne l'évacuation des camps par des marches forcées et le déplacement des détenus d'un camp à l'autre⁴⁹. L'intention de Hitler est de faire disparaître les traces des camps. A l'opposé, certains responsables du régime, à l'exemple de Himmler, laissent entrevoir la possibilité de libérer certains détenus des camps en échange d'avantages politiques, voire économiques⁵⁰. Dans ce contexte, des opérations de sauvetage sont engagées notamment par l'ex-président de la Confédération, Jean-Marie Musy⁵¹, qui négocie l'évacuation d'un premier contingent de 1200 détenus juifs du camp-ghetto de Theresienstadt, qui arrive en Suisse début février 1945. Quelques semaines plus tard, le vice-président de la Croix-Rouge suédoise, Folke Bernadotte, obtient, après une rencontre avec Himmler, le transport de 4700 détenus scandinaves vers Neuengamme dans l'attente de leur rapatriement. Fin avril, il organise, avec la participation notamment de camions du CICR, l'évacuation de 2900 femmes détenues à Ravensbrück (opération des *White Buses*)⁵².

Dans ce contexte, le Comité international se retrouve dans une position singulière. Ses contacts avec les responsables des camps développés depuis l'été 1944 et son statut d'institution neutre lui donnent une position intéressante. Pour la première fois depuis le début de la guerre, le CICR bénéficie d'importantes quantités de secours réservées pour les détenus des camps de concentration. 300 000 colis financés par le *War Refugee Board* sont entreposés depuis la fin de l'année 1944 dans le port de Göteborg⁵³. En outre, suite à la destruction du système ferroviaire allemand, Genève compte au début mars 1945 sur une importante flotte de camions mis à disposition par les Alliés, qui octroie au Comité un moyen d'intervention dans les camps. En effet, le SHAEF (*Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force*) met à disposition 468 camions destinés aux transports des colis pour les prisonniers de guerre, mais le Comité international bénéficie de l'autorisation d'utiliser ces camions pour effectuer, pendant leur voyage de retour, des transports d'ex-détenus des camps de concentration vers la Suisse⁵⁴. Enfin, les responsables des camps ne

48 Note de A.-R. Rigg, directeur-adjoint de Division des Secours, 16.02.1945, ACICR SG 4.

49 Daniel Blatman, *Les marches de la mort : la dernière étape du génocide nazi, été 1944-printemps 1945*, Fayard, Paris, 2009, Ian Kershaw, *The End. The Defiance and Destruction of Hitler's Germany, 1944-1945*, The Penguin Press, Londres, 2011.

50 Yehuda Bauer, *Juifs à vendre ? Les négociations entre nazis et Juifs, 1933-1945*, Liana Levi, Paris, 1996.

51 Alain Dieckhoff, *Rescapés du génocide : l'action Musy : une opération de sauvetage de Juifs européens en 1944-1945*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle ; Francfort-sur-le-Main, 1995, Daniel Sebastiani, *Jean-Marie Musy (1876-1952), un ancien conseiller fédéral entre rénovation nationale et régimes autoritaires*, thèse de doctorat de la Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg, février 2004.

52 Sune Persson, *Escape from Third Reich. The Harrowing True Story of the Largest Rescue Effort inside Nazi Germany*, Skyhorse Pub., New York, 2009. 4 000 détenues sont évacuées par train par les responsables des camps, alors que les autres détenues sont forcées à quitter le camp à pied. Lors de cette opération, la sous-délégation du CICR à Lübeck met à disposition des camions pour cette opération.

53 Schwarzenberg à Mc Clelland, 6.01.1945, ACICR DAS ZA 69.

54 Zweig, *op. cit.*, note 31, p. 848.

s'opposent plus à l'envoi de colis pour les détenus issus des pays alliés occidentaux. Le ministre des Affaires étrangères allemand, Joachim von Ribbentrop, répond positivement le 1^{er} février 1945 à la demande d'Huber du 2 octobre, en accordant le droit de correspondance et l'envoi de colis aux déportés français et belges. Cette concession suit dans les faits l'ouverture progressive des camps aux colis Croix-Rouge par l'administration des camps de concentration⁵⁵.

En mars 1945, pour la première fois depuis le début de la guerre, le CICR est en mesure de mener une véritable opération de secours pour les détenus des camps de concentration. Les dernières semaines du conflit constituent en conséquence un moment décisif et significatif pour analyser l'attitude du CICR à l'égard des victimes des déportations. Durant cette période, quelle est la contribution du CICR au sauvetage des déportés des camps de concentration ? Quel bilan peut-on tirer de cette opération humanitaire ? Celle-ci se décline dans trois domaines parallèles et, souvent complémentaires : l'envoi de colis de secours, l'évacuation des détenus et la présence dans les camps de délégués comme intermédiaires au moment de la reddition des camps.

La principale contribution du CICR est le développement de l'action des colis dès le début de l'année 1945. A ce moment, le Comité expédie vers les camps une part significative des 751 000 colis qu'il fait parvenir aux déportés durant la guerre⁵⁶. Les nouveaux moyens dont dispose le Comité lui offrent un instrument d'intervention inédit même si cette quantité semble peu significative face aux besoins d'une population sous-alimentée évaluée, début 1945, à 700 000 personnes⁵⁷. En outre, il faut souligner que ces secours ne représentent qu'une contribution secondaire par rapport à l'aide engagée pour les prisonniers de guerre. Malgré le fait qu'il est difficile de comparer ces deux actions de secours développées dans un cadre et des conditions totalement différents, les militaires détenus issus des pays alliés occidentaux reçoivent par l'intermédiaire du CICR, plus de 24 millions de colis durant le conflit⁵⁸.

La distribution des colis aux détenus mobilise plusieurs délégués du CICR lors des derniers jours du conflit, alors que les Allemands procèdent à des déplacements de détenus dans des conditions inhumaines et ordonnent l'évacuation forcée de plusieurs camps⁵⁹. Après une première distribution du chargement de deux camions de colis alimentaires, réalisée par le délégué Schneyer, le 2 avril au camp-ghetto

55 Voir communiqué du CICR sur l'« Amélioration du sort des détenus », 14.02.1945, ACICR DAS ZA 73.

56 Il est difficile de connaître le chiffre précis du nombre de colis, les documents du CICR proposent des chiffres oscillant entre 750 000 et 1,6 million. Nous avons choisi l'évaluation la plus basse réalisée par l'institution, qui nous semble la plus proche de la réalité à l'opposé de celles réalisées postérieurement, alors que le CICR fait face à des critiques pour les lacunes de son action à l'égard des victimes des camps de concentration, note de service de G. Stamm, 31.05.1945, ACICR DAS 2/6. Selon le *Rapport du Comité international*, *op. cit.*, note 16, *Annexes*, p. 13, le nombre de colis pour les détenus et déportés civils s'élève à plus de 1,6 million de colis soit 6836 tonnes de nourriture et vêtements, mais ce chiffre inclut les colis distribués après la capitulation.

57 Daniel Blatman, « The Death Marches and the Final Phase of Nazi Genocide », dans Jane Caplan, Nikolaus Wachsmann (ed.), *Concentration Camps in Nazi Germany. The New Histories*, Routledge, Londres, New York, 2010, p. 167.

58 *Rapport du Comité international*, *op. cit.*, note 16, annexes, p. 7.

59 Blatman, *op. cit.*, note 49.

de Theresienstadt⁶⁰, dès le 22 avril, les délégués du CICR sont sur le terrain, pour la première fois, dans le cadre d'une opération d'urgence en prise directe avec les victimes du système concentrationnaire. Des colis sont ainsi distribués notamment par le délégué Willy Pfister sur la route en faveur des détenus évacués en marche forcée depuis le camp de Sachsenhausen au nord de Berlin et dans la forêt de Below, proche de Wittstock, où sont rassemblés durant plusieurs jours des milliers de détenus épuisés et sans nourriture. Le début de l'opération qui n'avait pas été planifiée par l'institution genevoise, est possible grâce à l'existence d'un dépôt du CICR à Wagenitz, à environ 70 km à l'ouest de la capitale allemande, où sont stockés 5000 colis du *War Refugee Board* et 3 000 colis standards de la Croix-Rouge américaine⁶¹, et grâce à la présence de deux camions disponibles à Nauen qui permettent dès la fin de l'après-midi du 21 avril des premières distributions parmi les colonnes en marche⁶². Très probablement, le 27, une colonne de 15 camions convoyée par le CICR en provenance de Lübeck parvient à distribuer une importante cargaison de colis aux évacués⁶³. Selon le rapport du Service de Transports du CICR, la colonne réalise deux distributions dans la forêt de Below (les 27 et 30), représentant à chaque fois 56 000 kg de vivres⁶⁴. Il faut remarquer que ces distributions débutent suite à une demande du *SS-Obersturmbannführer* Rudolf Höss⁶⁵, ce qui suggère que les Allemands utilisent ces secours pour faciliter l'évacuation des détenus mais aussi certainement pour s'assurer des vivres pour les officiers et les gardiens.

Pendant l'intervention en faveur des déportés de Sachsenhausen, un autre délégué est témoin d'une évacuation forcée de détenus en provenance du camp de Dachau. À l'exemple des événements au nord de l'Allemagne, dans la région de Munich, la délégation du CICR, peu préparée face au chaos qui s'étend dans le pays, improvise une intervention humanitaire. Les difficultés du délégué Jean Briquet pour mener une action de secours à Dachau témoignent de l'isolement de l'institution et des moyens limités investis dans l'urgence pour les camps de concentration. Du 18 avril au 8 mai, le délégué multiplie les parcours entre Dachau (au nord de Munich), et Uffing (au sud-ouest de Munich) où est installée la sous-délégation du CICR pour la zone occidentale de l'Allemagne et Moosburg, au nord-est, principal dépôt des vivres pour les prisonniers de guerre et centre de rassemblement des camions engagés par le CICR. Durant les huit premiers jours de sa mission, le délégué réalise plusieurs démarches vaines pour obtenir l'autorisation de s'installer dans le camp et fait face à de nombreux problèmes liés aux difficultés de communication avec la délégation ainsi qu'au manque de camions disponibles.

60 Note au secrétariat de Marti, 24.03.1945, visite de Theresienstadt autorisée par l'*Obergruppenführer-SS* Müller, chef du *Sicherheitsdienst*, ACICR G 59/12/368.

61 Note de Willy Pfister à Schwarzenberg, 28.06.1945, ACICR G 44/13-20.02.

62 Sébastien Farré (avec la collaboration de Yan Schubert), « From Sachsenhausen to Schwerin. The ICRC and the Death Marches », dans Jean-Luc Blondel, Susanne Urban et Sebastian Schönemann (ed.), *Freilegungen. Auf den Spuren der Todesmärsche, Jahrbuch des International Tracing Service*. Vol. 1, Wallstein, Göttingen, 2012, p. 282-299.

63 Rapport H. Landolt (délégué), sans date, ACICR G 44-222.3.

64 *Rapport sur l'activité du Service Transports Camions (STC) du Comité international de la Croix-Rouge*, Genève, 1946, CID.

65 Voir « Le journal de la délégation », 21.04.1945, ACICR BG 003-73.



Seconde Guerre mondiale. Marche de la mort de Sachsenhausen vers Wittstock. Caisses de colis Croix-Rouge ouvertes par des gardiens allemands, CID. © CICR/Willy PFISTER.

Le 27 avril, le délégué est informé de la présence durant la nuit dans le camp de prisonniers de guerre de Moosburg d'une colonne de déportés français, évacués de force du camp de Buchenwald. Briquet envoie alors des camions et distribue une petite quantité de colis (807), avant de procéder à une nouvelle distribution de secours en faveur de 182 malades issus de cette colonne. De retour en fin d'après-midi à Dachau, le délégué est informé par l'adjudant du commandant de l'intention allemande de remettre le camp aux Alliés avec la médiation du CICR. Selon le plan présenté au représentant du CICR, quasi 16 000 détenus « alliés » devaient rester dans le camp sous la tutelle du délégué, alors que les internés allemands, russes, italiens, autrichiens et balkaniques seraient évacués par les Allemands. Cette décision évoque la politique appliquée à Ravensbrück imposant un régime différent entre

les détenus des pays alliés et les autres. A cet instant, le délégué décide de rejoindre Uffing. Il rencontre à son retour une colonne de femmes, en majorité juives, évacuées de Dachau en marche vers Mittelwald. Quelques kilomètres plus tard, à la sortie de Pasing, il croise une nouvelle colonne longue d'environ dix kilomètres de prisonniers qui marchent sous la pluie. Il observe sur la route des tas de cadavres d' « un mètre de haut », alors qu'il entend de nombreuses détonations. Après un arrêt à la délégation, il repart avec des camions pour ravitailler la colonne. Bloqués par les colonnes allemandes en retraite, le délégué revient à nouveau à Uffing, le 28 au soir, n'ayant pas retrouvé la piste des détenus. Le lendemain, à Bernried, le délégué parvient à ravitailler un train de déportés juifs (2 621 colis). Cependant, les jours suivants, l'opération est paralysée suite à l'arrivée de l'armée américaine. Une semaine plus tard, le 5 mai, il procède à une nouvelle distribution à 220 déportés juifs malades en provenance de Dachau, puis plus tard à 2 000 déportés installés dans une ancienne école SS à Feldafing⁶⁶. Le lendemain, le délégué assure le transport depuis Moosburg de 210 détenus politiques français vers la frontière suisse⁶⁷.

Comme nous l'avons vu, ces opérations de distributions de colis sont possibles par la mise à disposition du CICR d'une flotte de camions par les Alliés. Ces moyens de transport permettent à Genève de mener plusieurs évacuations de déportés vers la Suisse. Il est difficile de chiffrer avec précision le nombre de déportés évacués par le CICR. Si l'on s'en tient aux chiffres présentés dans un rapport interne du Comité international, daté de juin 1945, 6098 personnes auraient bénéficié de ces transports, dont 2 685 Français et 1 193 Hollandais⁶⁸ (ces données sont assez proches des informations que nous avons pu recueillir dans les Archives). A titre comparatif, la Croix-Rouge suédoise assure à la fin de la guerre, selon Sune Persson, l'évacuation d'environ 17 000 personnes depuis l'Allemagne⁶⁹.

Deux opérations principales d'évacuation sont menées par l'institution genevoise. La première fait suite à la rencontre entre Carl Burckhardt et le SS-*Obergruppenführer*, Ernst Kaltenbrunner, responsable de l'Office central de sécurité du Reich et de tous les camps de concentration, dans une auberge proche de la frontière germano-suisse sur la route entre Feldkirch à Bludenz, le 12 mars 1945⁷⁰. Les jours suivants se tiennent une série de négociations qui engagent Adolf Windecker et Fritz Berber, l'agent de Joachim von Ribbentrop auprès du Comité international. Les échanges d'internés français en Allemagne et d'internés allemands détenus en France constituent certainement le principal objet des discussions. Cependant, les visites des délégués dans les camps, le regroupement des déportés par nationalité et l'envoi de

66 Note de Claude Empeyta (délégué), 11.05.1945, ACICR G 44/13-15.

67 *Documents sur l'activité*, op. cit., note 35, p. 143-149 et Jean-Claude Favez, op. cit., note 12, p. 353-358.

68 Rapport Paul Kuhne, 19.06.1945, ACICR DAS 168, voir également liste « Rapatriement », ACICR DAS 174.

69 Persson, op. cit., note 52.

70 Lors de ces négociations avec Himmler, Musy encourage le *Reichsführer* à établir des contacts avec le président Burckhardt, auquel il propose début février une rencontre. Après avoir obtenu le soutien de la diplomatie américaine et le feu vert de de Gaulle, Burckhardt accepte la proposition du dirigeant SS, qui finalement délègue l'*Obergruppenführer*-SS, Kaltenbrunner, Paul Stauffer, « *Sechs furchtbare Jahre ...* » : *auf den Spuren Carl J. Burckhardts durch den Zweiten Weltkrieg*, Verl. Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 1998, p. 321. Peter R. Black, *Ernst Kaltenbrunner. Ideological Soldier of the Third Reich*, University of Princeton, New Jersey, 1984 p. 239. A l'opposé selon Favez, l'initiative de la rencontre est prise par Burckhardt, Favez, op. cit., note 12, p. 353.



Seconde Guerre mondiale. Kreuzlingen. ex-détenues du camp de concentration de Ravensbrück évacuées par le CICR, CID. © Photothèque CICR.

secours sont également abordés⁷¹. Il est difficile de connaître avec précision le contenu de ces discussions, néanmoins, la paralysie de celles-ci amène le CICR à envoyer un délégué spécial à Berlin, Hans E. Meyer. Ancien assistant de 1943 à août 1944 de Karl Gebhardt, chirurgien en chef de la SS et vice-président en exercice de la Croix-Rouge allemande, il bénéficie de contacts privilégiés à Berlin⁷², qui lui permettent notamment de rencontrer Himmler et de débloquer l'opération⁷³. Son intervention est sans doute décisive pour permettre finalement le transport de Ravensbrück vers la Suisse de 299 détenues françaises et une polonaise⁷⁴, en contrepartie de la libération en France de 454 civils allemands⁷⁵.

Suite à la fermeture des communications routières entre le sud et le nord de l'Allemagne, qui rend impossible l'organisation d'un nouveau convoi vers Ravensbrück, le cœur de l'intervention du CICR se déplace alors vers le sud du pays. Le Comité international réalise trois transports de déportés depuis Mauthausen (les

71 Kaltenbrunner à Burckhardt, 29.03.1945, cité dans *Documents sur l'activité*, *op. cit.*, note 35, p. 82-83 ; voir aussi Bauer, *op. cit.*, note 50, p. 339-340.

72 Gérard Chauvy, *La Croix-Rouge dans la guerre, 1935-1947*, Flammarion, Paris, 2000, p. 177-178 et 267-268. Selon Bauer, *op. cit.*, note 50, p. 336. Himmler aurait refusé le 2 avril la libération des Françaises de Ravensbrück à Bernadotte, p. 336.

73 « Rapport d'un délégué du Comité international de la Croix-Rouge sur le rapatriement des détenues de Ravensbrück », dans *Documents sur l'activité*, *op. cit.*, note 35, p. 108.

74 Il s'agit de la comtesse Karolina Lanckorońska, Stauffer, *op. cit.*, note 70, p. 336, Karolina Lanckorońska, *Michelangelo in Ravensbrück: One Woman's War against the Nazis*, Cambridge, Mass., Da Capo, 2007.

75 Favez, *op. cit.*, note 12, p. 356.

colonnes 35, 36 et 37)⁷⁶, qui permettent le transport de 780 déportés de nationalité française, belge et hollandaise, entre les 23 et 24 avril. Quelques jours plus tard, deux nouveaux convois assurent l'évacuation successive de 183 et 349 déportés de Mauthausen et de 200 Suisses depuis Landsberg⁷⁷. Mis à part ces transports (1 512 personnes), il faut noter la participation du CICR au rapatriement de 2 250 civils français du nord de l'Italie à la fin avril⁷⁸ et, début mai, au transfert par deux bateaux affrétés par le CICR de 806 ex-détenus depuis le port de Lübeck vers la Suède⁷⁹. Après la fin des combats, le CICR facilite du 24 mai au 12 juin, le transport de 2 600 personnes libérées des camps.

L'une des actions les plus singulières du Comité international est la présence de délégués à l'intérieur des camps lors des derniers jours du Reich, où ils ont cherché à jouer un rôle de médiateur entre les gardiens allemands et les troupes alliées. Il est difficile de retracer avec précision l'origine de cette action, néanmoins il semble que Kaltenbrunner, lors de sa rencontre avec Burckhardt, aurait accordé le droit aux délégués d'entrer dans les camps sous la condition qu'ils y restent jusqu'à l'arrivée des troupes alliées⁸⁰. Cependant, malgré cet engagement oral, les démarches des délégués à l'entrée des camps restent vaines jusqu'aux derniers jours de la guerre. C'est finalement une rencontre le 24 avril entre Kaltenbrunner et le secrétaire de Burckhardt, Hans Bachmann à Innsbruck, qui, semble-t-il, permet de débloquer l'entrée de premiers délégués dans les camps⁸¹.

A Theresienstadt, dès le 2 mai, Paul Dunant, assure la transition entre le départ des gardiens allemands et l'arrivée des représentants de la Croix-Rouge tchèque, le 10 mai⁸². Le maintien de l'ordre dans le camp constitue un enjeu non négligeable aussi bien pour des considérations sanitaires que de sécurité. Il s'agit d'éviter la liquidation des détenus ainsi que des représailles contre les gardiens suite à la libération.

Dans la majorité des camps, l'arrivée des délégués est postérieure à l'évacuation et à la libération du camp (par exemple, Landsberg⁸³, Bergen-Belsen,

76 Selon une note de Bachmann lors de sa rencontre à Innsbruck avec Kaltenbrunner, celui-ci lui aurait assuré avoir télégraphié le 20 avril à Himmler son accord pour le transport immédiat de 1000 détenus français de Mauthausen, et par la suite environ 2000 Français devraient être inclus dans cette opération, rapport de Bachmann, 14.05.1945, ACICR G 44/13-7.

77 Voir rapport « Personnes transportés en Allemagne par les camions CICR », ACICR DAS 168.

78 « Rapatriement de détenus civils », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, juillet 1945, n° 319, p. 461-467.

79 Rapport de M. W. Jeanfavre (délégué) sur sa mission à Trelleborg du 30 avril au 3 mai 45 pour la réception des internés venant d'Allemagne, rapport de Kuhne à Marius-Georges Stamm, 19.06.1945, ACICR DAS 168 et liste « rapatriement », ACICR DAS 174.

80 Favez, *op. cit.*, note 12, p. 353, Stauffer, *op. cit.*, note 70, p. 321. Peter R. Black, *Ernst Kaltenbrunner. Ideological Soldier of the Third Reich*, Université de Princeton, New Jersey, 1984 p. 239.

81 Rapport de Bachmann, 14.05.1945, ACICR G 44/13-7.

82 Rapport n° 4 de Dunant, 22.05.1945, ACICR G 59/3/th/63 et ACICR DAS/ZA 76, voir aussi ACICR G 59/12/368 et 369 et note de Kuhne sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge au camp de Theresienstadt », juin 1945 ACICR G 59/368, voir également *Documents du Comité international de la Croix-Rouge concernant le ghetto de Theresienstadt*, s.l., 1990, ACICR.

83 A Landsberg, le 26 avril, les délégués Moynier et Hort arrivent dans un camp évacué et abandonné par ses gardiens. Seuls restent 500 ex-détenus, la majorité malades et incapables d'entreprendre une marche forcée. Pendant les premiers jours, Hort participe à l'organisation du ravitaillement et des premiers soins médicaux, rapport de Dunant, 15.05.1945, ACICR G 59/12/13-364.



Seconde Guerre mondiale. Dachau, un officier américain, le délégué Maurer, le SS-Oberleutnant Wickert et un officier allemand devant un convoi chargé de cadavres de déportés. CID. © ICRC/Raphaël ALGOET.

Buchenwald), de même le Comité international fait face au refus des commandants de remettre le camp avant son évacuation (Sachsenhausen, Ravensbrück). A Dachau, le 28 avril, à la suite de Briquet, le délégué Victor Maurer est autorisé à distribuer des colis à l'intérieur du camp et à passer la nuit dans la caserne des gardiens SS. Durant la nuit, il est témoin de l'abandon du camp par la majorité des gardiens. Le lendemain matin, il semble que le délégué intervient auprès du SS-Oberleutnant Wickert, envoyé durant la nuit pour prendre la direction du camp et apparemment pour assurer sa remise aux troupes américaines. Dans le cadre de sa mission destinée à éviter des représailles et à prévenir le développement d'épidémies dans les régions adjacentes aux camps de concentration, le délégué négocie alors le maintien de gardes sur les miradors pour éviter la sortie des détenus du camp. En fin d'après-midi, le délégué accompagné par l'officier allemand accueille devant la porte du camp un groupe de jeeps de la 42^e Division d'infanterie américaine⁸⁴. Le rôle d'intermédiaire de Maurer évite peut-être des combats dans l'enceinte du camp, par contre, son rapport ne fait aucune mention ni de l'insurrection armée de détenus échappés réprimée par les SS

84 La présence dans le détachement américain du journaliste belge, Paul Levy, de son photographe Raphael Algoet, de deux correspondants, Marguerite Higgins, de *New York Herald Tribune* et Peter Furst de *Stars and Stripes*, ainsi que de deux autres photographes, le brigadier général Banfill, et le lieutenant Cowling, explique les différents clichés sur la mission de Maurer. Voir la série de clichés, CID v-p-hist-03094-1, 03103-2 à 7, le rapport de Maurer, 18.05.1945 (il existe une version en français et en allemand), ACICR G 44/13-7 et Robert H Abzug, *Inside the Vicious Heart- Americans and the Liberation of Nazi Concentration Camps*, Oxford Univ. Press, New York, 1985, Marguerite Higgins, *News is a Singlar Thing*, Doubleday & Comp., Garden City ; New York 1955.

la nuit précédente dans la ville de Dachau⁸⁵, ni des combats menés dans l'après-midi entre le 45^e division américaine et la garnison de la caserne SS attenante au camp, qui se terminent par des exécutions sommaires de prisonniers allemands⁸⁶.

L'épisode le plus emblématique de cette opération est la mission du délégué Louis Haefliger à Mauthausen⁸⁷. Il est considéré par certains comme un héros pour avoir convaincu le commandant Franz Ziereis de renoncer à l'exécution des ordres visant à dynamiter l'usine d'aviation attenante aux camps de Gusen I et II avec les détenus à l'intérieur. Il est difficile d'appréhender la portée des initiatives du délégué ; le SS-*Obersturmbannführer*, Kurt Becher, un proche de Himmler, pour sa part déclare après la guerre être intervenu pour éviter la destruction du camp⁸⁸. Néanmoins, le délégué suisse participe notamment au plan de reddition du camp et se met au service des troupes alliées en négociant le remplacement de la garde SS par les troupes américaines. Comme son rapport le confirme, la libération se déroule dans une situation chaotique, les magasins du camp sont pillés, alors que les ex-détenus participent à des actes de vengeance les jours suivants. Au sein de ce tableau extrêmement flou, il est difficile de situer avec précision le rôle de Haefliger, qui démissionne du Comité international après la guerre dans des circonstances polémiques⁸⁹.

Bilan, problèmes, enjeux

Au début des années 1970, l'implication décisive de certains délégués dans ces opérations pilotées par le Comité international fait l'objet d'un récit hagiographique par un journaliste⁹⁰. En réponse aux critiques contre l'attitude du CICR face au génocide, celui-ci met en avant le courage et l'engagement des délégués, qui apparaissent alors comme l'incarnation des valeurs universelles portées par l'organisation genevoise. Précédemment, le Comité international avait écarté de son récit institutionnel le rôle individuel de ses délégués en Allemagne durant la dernière phase de la guerre. A l'opposé, les souvenirs exemplaires livrés par le docteur Marcel Junod après la

85 Stanislav Zámečník, « Le camp de concentration de Dachau dans le système de la dictature nazie », *Le camp de concentration de Dachau entre 1933 et 1945*, (catalogue pour l'exposition Le camp de concentration de Dachau, 1933-1945), Comité international de Dachau, Dachau, 2005, p. 24.

86 Rapport de Maurer, 18.05.1945, ACICR G44/13-7, John H. Linden, *Surrender of the Dachau Concentration Camp, 29.04.1945. The True Account*, Sycamore Press, Elm Grove, 1997.

87 Rapport Haefliger, 24.05.1945, ACICR G 44/13-18.

88 Bauer, *op. cit.*, note 49, p. 341.

89 Selon Haefliger, le CICR l'aurait obligé à démissionner pour avoir fait appel aux troupes américaines. La mémoire de son action a été effacée par l'institution. Reconnu tardivement comme « sauveur de Mauthausen », il reçut en 1977 une décoration pour ses mérites lors de la libération de l'Autriche, et en 1980 la médaille pour la paix et diverses distinctions en Israël. Il fut réhabilité par le président du CICR en 1990. Il fut proposé pour le prix Nobel de la paix en 1950 et en 1988, voir : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F44786.php> (consulté le 13.08.2012), Alphons Matt, *Einer aus dem Dunkel. Die Befreiung des Konzentrationslagers Mauthausen durch den Bankbeamten H.*, Schweizer Verlagshaus, Zürich 1988, Johannes Starmühler, *Louis Haefliger und die Befreiung des Konzentrationslagers Mauthausen. Eine Betrachtung vermittelter Geschichte in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg*, Université de Vienne, 2008 (travail de diplôme, voir : <http://othes.univie.ac.at/447/>) (consulté le 11.08.2012).

90 Drago Arsenijevic, *Otages volontaires des SS*, Famot, Genève, 1979 (1974).

guerre s'imposèrent comme un ouvrage de référence pour l'institution⁹¹. Dans ce texte qui marque l'émergence de la figure du délégué, les initiatives du Comité concernant les prisonniers des camps de concentration n'occupent que quelques lignes⁹². Cet effacement traduit la profondeur de la crise mémorielle traversée par l'institution. Au-delà du mérite individuel et du courage de certains délégués engagés sur le terrain, quel bilan peut-on établir des opérations menées par le Comité international en faveur des détenus des camps de concentration ? Il semble que l'engagement de l'institution genevoise est essentiellement déterminé par les demandes des puissances alliées. En ce sens, l'action du CICR durant la guerre reste étroitement liée aux sollicitations des gouvernements alliés qui financent les interventions et fournissent les principaux secours à disposition du CICR. Durant la dernière phase de la guerre, le sauvetage des populations déportées apparaît en parallèle comme un enjeu diplomatique et politique pour la diplomatie suisse, qui est attentive à réserver une place à la neutralité suisse dans le nouvel ordre international de l'après-guerre et soucieuse de s'affranchir de critiques pour ses relations avec l'Allemagne national-socialiste durant la guerre, mais aussi pour la notoriété du CICR au moment où le champ humanitaire est notamment reconfiguré par la mise sur pied de l'*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA).

L'adaptation du CICR à ce nouveau contexte humanitaire l'amène à s'écarter de son rôle principal d'agence de renseignements et de supervision de la distribution de colis et de correspondance pour les prisonniers de guerre pour mener des opérations sur le terrain pour les détenus des camps de concentration. Cependant, cet engagement traduit les difficultés des principaux dirigeants de réorienter les activités du Comité international dans ce nouveau contexte. Le départ temporaire de Huber fin décembre 1944, puis la nomination de son successeur, Burckhardt, à la tête de la représentation suisse en France (février 1945)⁹³ explique peut-être certaines difficultés au moment de définir la politique du CICR et de l'engager sur de nouveaux terrains d'action. Son activité apparaît principalement comme le produit d'un mode d'action axé sur la prudence et le souci de poursuivre une action n'entrant pas en conflit avec les intérêts des autorités helvétiques et des principaux belligérants. Le déroulement des négociations menées par le CICR avec les dirigeants SS lors des dernières semaines de la guerre est exemplaire de la prudence de l'institution. La retenue de Burckhardt se traduit par son refus de se rendre personnellement à Berlin, au contraire du comte de Bernadotte, ou d'envoyer un représentant prestigieux du CICR. Le président du CICR prend soin d'éviter d'associer le CICR à d'éventuelles négociations secrètes. En parallèle, les autorités suisses, qui craignent d'être dépassées par un éventuel afflux de réfugiés et anciens prisonniers aux frontières du pays, restent prudentes à l'égard de ces opérations de sauvetage⁹⁴. En fait, la rencontre

91 Marcel Junod, *Le troisième combattant*, CICR, Genève, 1989 (1947).

92 *Idem*, p. 274-275.

93 Burckhardt entre en fonction à son poste à Paris uniquement en mai 1945.

94 André Lasserre, « Les réfugiés de Bergen-Belsen et Theresienstadt ou les déboires d'une politique d'asile en 1944-1945 », *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 40, 1990, p. 307-317, Jean-Claude Favez, « Le proche et le lointain. L'accueil et l'asile en Suisse au printemps 1945 », *Revue Suisse d'Histoire*, vol. 38, 1988, p. 390-402.

de Burckhardt avec Kaltenbrunner apparaît pour l'essentiel comme un épisode peu significatif parmi les différentes négociations concernant les détenus des camps de concentration. Finalement, l'intervention du CICR pour l'évacuation des déportés reste à l'ombre de celle menée par Bernadotte, même si l'action des *White Buses* concerne pour l'essentiel des Scandinaves, détenus bénéficiant d'un régime plus favorable.

L'opération de sauvetage menée par le CICR en faveur des déportés se distingue à notre sens par l'improvisation et l'inadéquation des moyens mobilisés par rapport aux besoins des détenus des camps nationaux-socialistes. Comme nous l'avons vu, dépassé par l'ampleur de sa tâche, le Comité international mobilise pour l'essentiel des pratiques et des moyens issus de son action en faveur des prisonniers de guerre. L'engagement tardif du CICR explique notamment que les principaux délégués impliqués dans l'opération des camps de concentration aient été recrutés quelques jours avant leur départ pour l'Allemagne. Ces moyens en transports assurés, le Comité mène à la fin du mois de mars une campagne rapide de recrutement de délégués, qui permet l'engagement d'une petite dizaine de délégués. Le profil recherché par Burckhardt est celui d'hommes relativement mûrs (plus de 27 ans), parlant parfaitement l'allemand, éventuellement avec des connaissances d'une autre langue et bénéficiant d'un « caractère ferme et droit ». De l'opinion du président du Comité international, les officiers de l'armée suisse avec « un esprit de sacrifice réel » semblent les mieux préparés à l'exigence d'une telle action. Une formation de huit jours est prévue et le salaire mensuel (1 000 frs) double celui d'un délégué ordinaire⁹⁵.

Dans un pays en ruine, où se croisent colonnes de réfugiés, troupes alliées et soldats en déroute, les délégués du CICR se retrouvent isolés et sans communication avec Genève. Souvent contraints à l'improvisation, la marge de manœuvre des délégués est également réduite par le peu de contacts existant avec les troupes alliées. Les difficultés rencontrées par la colonne de camions menée par le délégué Jean-Louis Barth sont exemplaires de la complexité de l'intervention du Comité durant les derniers jours de la guerre. Le 13 avril, au départ de Constance à 8h45 du matin, la colonne a besoin de trois journées entières pour parcourir 450 km et rejoindre son objectif, le camp de Flossenbürg, où elle arrive le 15 avril vers 18h⁹⁶. L'avancée des camions est en permanence freinée par une série de crevaisons, de nombreux détours occasionés par des arbres couchés à travers la route et par les déformations dues aux bombardements. En outre, la colonne est stoppée par des barrages et des alertes aériennes. Le lendemain, le 16 avril, la colonne s'ébranle en direction du camp, mais celle-ci est stoppée par une fusillade, lors de laquelle un train de déportés est mitraillé par des gardes SS provoquant une trentaine de morts. Barth ordonne à ce moment le retour des camions vers la ville de Floss. Inquiet, le délégué décide néanmoins de se présenter une nouvelle fois devant les portes du camp. Cette fois, la colonne est accueillie par des gardiens ivres, dans, selon le témoignage du délégué, une « atmosphère terrible », obligeant un deuxième retour des camions

95 Burckhardt au colonel-divisionnaire Gugger (chef du personnel de l'armée), 29.03.1945, ACICR BG 003 26 58.

96 Rapport de J. Barth, 25.04.1945, ACICR DAS ZA 76.

vers Floss. Suite à ce nouvel échec, Barth négocie finalement avec les responsables SS de la localité le ravitaillement d'une colonne de 400 prisonniers de guerre russes, croisée sur la route. Au prix de quelques barres de chocolat pour les gardes allemands, Barth obtient l'autorisation d'ouvrir une trentaine de colis, dont il remet une partie du contenu aux prisonniers. Le 18 avril, le délégué décide finalement de décharger le stock de 1 200 colis dans un camp de prisonniers de guerre, avant de décider de fuir avant l'arrivée des Alliés pour éviter la réquisition des camions. A son retour, dans la région de Munich, le convoi croise des nombreux réfugiés sur la route, Barth poursuit sa route en remarquant : « Un vent de folie semble souffler sur ce monde ; c'est la débâcle (...) c'est la panique, tout le monde est à moitié fou. On s'agrippe aux camions »⁹⁷. Finalement, après un périple de huit jours, la colonne arrive le 21 avril à Constance, sans avoir réussi à entrer dans le camp de Flossenbourg.

Cet épisode traduit le rôle mineur réservé au CICR dans le programme de secours et de reconstruction planifié par les Alliés, qui prévoit, après une première période placée sous la responsabilité des forces d'occupation, d'ouvrir les portes des territoires occupés aux activités de l'UNRRA. Dans ce cadre, les agences privées n'occupent qu'un rôle complémentaire sous la tutelle de la nouvelle organisation. En outre, le CICR n'est pas reconnu par l'URSS, ce qui place l'institution dans une situation délicate sur le front et amène notamment l'internement durant quatre mois des quatre derniers collaborateurs de la délégation à Berlin (Otto Lehner, Albert de Cocatrix, la secrétaire Ursula Rauch et le chauffeur André Frütschy) dans un camp soviétique à Krasnogorsk⁹⁸.

Isolés, peu ou pas préparés, le nombre de délégués engagés semblent peu significatif face à la catastrophe humanitaire majeure provoquée par l'écroulement du IIIe Reich. Cependant, du point de vue de l'institution, comme nous l'avons souligné, il s'agit de la principale opération menée sur le terrain pour les détenus des camps. Les délégués bénéficient pour la première fois d'une importante quantité de secours destinés aux déportés, financés notamment par le *War Refugee Board*, et des moyens de transports qui permettent de réaliser des interventions jusqu'alors inédites. Cependant, ces instruments d'action se révèlent souvent inadaptés par rapport aux besoins des détenus. Malgré l'engagement de certains délégués, leur intervention dévoile les limites et les problèmes d'une opération préparée dans la précipitation et conçue comme un appendice de la mobilisation réalisée en faveur des prisonniers de guerre. En effet, le contrôle de la distribution des colis dans les camps est impossible ce qui encourage leur détournement et leur pillage récurrent par les responsables des camps. Début mai 1945, à l'occasion d'une visite de représentants du CICR au camp de la Plaine dans le canton de Genève, où sont internés des ex-détenus en provenance de Mauthausen, ces derniers témoignent que les seuls colis qu'ils ont aperçus dans le camp entrèrent le 28 avril 1945. Cependant, leur contenu aurait été consommé par les gardiens, ceux-ci obligeant notamment les détenus à signer des

97 *Idem*.

98 Par cette mesure, l'objectif du gouvernement soviétique est de presser les autorités suisses à procéder au rapatriement des internés soviétiques en Suisse. Il libère finalement le personnel du CICR avec un groupe de ressortissants suisses à la mi-octobre, voir Arsenijevic, op. cit., note 90, p. 303-313.



Seconde Guerre mondiale. Kreuzlingen. ex-détenues du camp de concentration de Ravensbrück regroupées dans une salle de gymnastique après leur évacuation par le CICR. © Photothèque CICR (DR).

quittances de réception, sans pouvoir bénéficier de ces envois⁹⁹. En outre, des anciens détenus de Sachsenhausen, déplacés à la fin de la guerre à Mauthausen, affirment que dans le camp du nord de Berlin, 25 % des colis revenait aux gardiens ou aux hommes de confiance¹⁰⁰. Ces déclarations suggèrent l'existence d'un marché sordide au sein des camps alimenté par l'entrée des colis de secours. Ainsi, les colis avant d'arriver aux détenus passent des mains des responsables des camps aux kapos et aux chefs de blocks¹⁰¹, chacun à son tour pouvant prendre les produits les plus prisés ou utiliser leur contenu comme un moyen de construire des relations de concessions et de soumissions¹⁰². Selon Eugen Kogon, l'envoi des colis a constitué un système très profitable pour les gardiens des camps ; le responsable SS du bureau de douane de Buchenwald aurait notamment détourné au mois d'août 1944, 5 à 6 000 colis Croix-Rouge, alors qu'en mars 1945, sept wagons chargés de colis Croix-Rouge, représentant 21 à 23 000 colis auraient disparus¹⁰³.

Il faut souligner également que le contenu des colis prévu comme une alimentation complémentaire pour les prisonniers de guerre n'est pas adaptée aux

99 Lettre de Kohn au CICR, du 26.04.1945, voir aussi note de Jung sans date, ACICR DAS 2/6.

100 Rapport Kohler sur sa visite au camp de La Plaine, 4.05.1945, ACICR G 44/13 22.

101 Note pour délégation de Berlin, 16.02.1945, ACICR DAS ZA 73.

102 Paul Lobstein au CICR, 26.06.1945, ACICR DAS 2/6.

103 Eugen Kogon, *L'Enfer organisé. Le système des camps de concentration*, La jeune Parque, Paris, 1947, p. 119-120.

populations affamées des camps¹⁰⁴. Riche en protéines, sucre et vitamines, cette nourriture provoque des dysfonctionnements digestifs aux conséquences parfois fatales pour les détenus les plus fragiles. Plus généralement, le Comité international ne semble pas mener une véritable réflexion sur les besoins sanitaires des détenus. Les initiatives se succèdent de manière improvisée, souvent maladroite et sans une attention particulière aux besoins spécifiques de ces populations comme le suggèrent les opérations de rapatriement depuis Ravensbrück et Mauthausen, qui dévoilent en parallèle le peu d'attention des autorités suisses à l'égard de la singularité de la situation des déportés évacués des camps de concentration. Dans son rapport, à son retour de Mauthausen, le délégué Rubli se plaint amèrement des conditions d'accueil des évacués en Suisse, qu'il considère « lamentables »¹⁰⁵.

La colonne 36 dont il assume la responsabilité est notamment bloquée le 23 avril à la frontière de 17 h jusqu'à 10 h le lendemain matin par les autorités douanières suisses. Les ex-détenus sont contraints à passer la nuit sur la route, sans couvertures, boissons chaudes, ni vivres. En outre, Rubli pointe l'absence de structures d'accueil sanitaires, d'abris et le transfert des évacués dans des wagons de troisième classe¹⁰⁶. De manière plus générale, le CICR, mis à part le travail du délégué Hort, qui à son initiative réalise des premiers soins médicaux pour 500 détenus à Landsberg¹⁰⁷, ne réalise qu'une contribution modeste aux différentes missions sanitaires engagées pour le sauvetage des déportés libérés. Par exemple, Jean Rodhain, aumônier général des prisonniers de guerre et des déportés en France, organise trois missions sanitaires vers Bergen-Belsen, Dachau, Mauthausen et Buchenwald¹⁰⁸. La Croix-Rouge britannique mobilise à Bergen-Belsen cinq équipes renforcées par des quakers anglais¹⁰⁹. Pour sa part, le CICR mandate une mission formée par six médecins et douze infirmières, qui arrive à Bergen-Belsen le 2 mai pour assister les

104 Les premiers colis, relativement légers (1,845 kg), proposent pour l'essentiel du sucre et des produits laitiers (600 grammes de confiture, 430 grammes de lait concentré sucré, 80 grammes d'Ovo-sport, 150 grammes de biscuit (Soso), 250 grammes de saucisson cru, 225 grammes de fromage (Gerber-anémone), 100 grammes de chocolat en plaque), « Contenu de colis standard pour internés norvégien », note de Rigg pour Schwarzenberg, 13.04.1943, ACICR DAS ZA 72. Des améliorations semblent intervenir, notamment à l'automne, avec un colis standard qui inclut trois paquets de biscuits cake de 100 grammes, deux paquets de potage BB avec 15 cubes chacun, six paquets de farine légumineuse pour potage (165 grammes soit deux de haricots, deux de pois et deux de lentilles), 165 grammes soit trois boîtes de goulache « Globus », un flacon de Pritamin, un paquet de marmelade de pruneaux et 500 grammes de potage de pâtes, « Composition du colis standard (deuxième commande) », 12.11.1943, ACICR DAS ZA 12.

105 Procès-verbal, 27.04.1945 ACICR DAS ZA 1.

106 Rapport de Rubli, 27.04.1945, ACICR G 44/R-217.

107 Rapport de Dunant, 15.05.1945, ACICR G 59/12/13-364.

108 Paul Weinding, « For Love of Christ: Strategies of International Catholic Relief and the Allied occupation of Germany, 1945-1949 », *Journal of Contemporary History*, Vol. 43, n° 3, 2008, p. 477-491, Paul Weinding, « 'Belsenitis': Liberating Belsen, Its Hospitals, UNRRA, and Selection for Re-emigration, 1945-1948 », *Science in Context*, Vol. 19, n° 3, 2006, p. 401-418, Mark Harrison, *Medicine and Victory. British Military Medicine in the Second World War*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

109 Hagit Lavsky, « The Day after. Bergen-Belsen from Concentration Camp to Center of the Jewish Survivors in Germany », *German History*, Vol. 11, 1993, p. 36-59.



Seconde Guerre mondiale. Dachau, camp de concentration peu après sa libération, détenus avec un colis Croix-Rouge, CID. © Photothèque CICR (DR).

équipes britanniques¹¹⁰. Quelques mois plus tard, le peu d'expérience du Comité international sur le terrain des pratiques sanitaires et de l'expertise médicale justifient notamment le lancement d'un bulletin mensuel à usage interne, intitulé la *Documentation médicale à l'usage des délégués*, dont le premier numéro explique l'objectif de la publication : fournir des informations nécessaires aux délégués qui « pendant de nombreuses années, ont été tenus dans l'ignorance des progrès médicaux réalisés par les Alliés »¹¹¹.

A partir de cette synthèse sommaire des problèmes posés par l'intervention menée par le Comité international en faveur des détenus des camps de concentration, notre propos était de déplacer la focale axée généralement sur des questions de principe pour enrichir notre réflexion à travers une histoire des opérations humanitaires. Nous avons cherché à montrer que durant la dernière phase de la guerre le Comité international s'est engagé dans la brèche ouverte par les premières concessions allemandes concernant les internés des camps de concentration pour mener des opérations rendues possibles grâce au soutien des gouvernements étasunien et français. L'action du CICR apparaît à la fois comme la conséquence de la présence

110 Anny Pfirter, *Souvenirs d'une mission du Comité international de la Croix-Rouge*, Genève, 1955, Johannes-Dieter Steinert, « British Relief Teams in Belsen Concentration Camp: Emergency Relief and the Perception of Survivors », *Genocide Studies*, 2006, n°1-2, vol. 1-2, p 62-72. Voir aussi, Muriel Knox Doherty, *Letters from Belsen 1945 : an Australian nurse's experiences with the survivors of war*, Allen & Unwin, N.S.W., 2000.

111 *Documentation médicale à l'usage des délégués*, vol. I, mars-juin 1946, CID 362-191.557.

du CICR dans un dispositif humanitaire allié en faveur des prisonniers de guerre, de l'intérêt de la diplomatie suisse d'imposer la neutralité suisse dans le nouvel ordre à venir et de la volonté de l'agence genevoise de maintenir son leadership dans le champ humanitaire, plus que d'un engagement préalable en faveur des victimes raciales et politiques du IIIe Reich. Au-delà du courage et des risques encourus par les délégués engagés en Allemagne durant les derniers jours du conflit sur le continent européen, le CICR ne parvient pas à organiser une véritable opération humanitaire. Pensée comme une organisation de renseignement et d'assistance dédiée aux prisonniers de guerre, sa réponse bricolée dans l'urgence dévoile les difficultés de l'institution de se réinventer durant la dernière phase de la guerre et le rôle mineur qui lui est réservé dans les programmes d'occupation imposés par les troupes alliées¹¹².

112 Johannes-Dieter Steinert, « Food and the Food Crisis on Postwar Germany, 1945-1948: British Policy and the Role of British NGOs », dans Frank Trentmann, Flemming Just, (ed.), *Food and conflict in Europe in the age of the two world wars*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, p. 266-287, Jean-Daniel Cohen, « Between Relief and Politics: Refugee Humanitarianism in Occupied Germany 1945-1946 », *Journal of Contemporary History*, vol. 43, n° 3, 2008, p. 437-449, Jessica Reinisch, « Introduction: Relief in the Aftermath of War », *Journal of Contemporary History*, vol. 43, n° 3, 2008, p. 371-404. Plus particulièrement sur le CICR, Dominique-Déborah Junod, *La Croix-Rouge en péril, 1945-1952: La stratégie du CICR, de la Seconde Guerre mondiale au conflit de Palestine-Eretz-Israël*, Payot, Lausanne, 1997 ; Catherine Rey-Schirr, *De Yalta à Dien Bien Phu. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, 1945-1955*, Editions Georg, Genève, 2007.

« Organiser à l'avance l'imprévisible » : la guerre Nigéria-Biafra et son impact sur le CICR*

Marie-Luce Desgrandchamps

Marie-Luce Desgrandchamps est assistante d'enseignement et doctorante au Département d'histoire générale de l'Université de Genève depuis 2008. Elle prépare actuellement une thèse de doctorat sur la problématique de l'aide humanitaire lors de la crise du Biafra (1967-1970).

Résumé

Cet article analyse la manière dont la fin des années 1960, et plus particulièrement la guerre Nigéria-Biafra, constitue un moment charnière dans l'histoire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). En l'amenant à mettre en place et à coordonner une importante opération d'assistance, lors d'une guerre civile, dans un contexte post-colonial, le conflit Nigéria-Biafra soulève un certain nombre de nouveaux défis pour le CICR. L'article montre comment les difficultés rencontrées lors de ce conflit soulignent la nécessité pour l'institution genevoise d'entreprendre une série de réformes, au niveau de la gestion des opérations, du personnel et de la communication, afin de devenir une organisation plus efficace et professionnelle. Finalement, l'étude de ce processus au sein du CICR permet plus largement d'interroger les évolutions du champ humanitaire à la fin des années 1960.

Mots clés : Nigéria, Biafra, CICR, histoire, professionnalisation, réforme, assistance.



* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

La guerre Nigéria-Biafra (1967-1970) est souvent présentée dans la littérature comme un moment ouvrant sur une nouvelle phase de l'histoire de l'humanitaire¹. C'est généralement la création de Médecins Sans Frontières à la suite du conflit et l'avènement de nouvelles pratiques développées par cette organisation en rupture avec un humanitaire plus classique représenté par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui est mis en avant pour justifier cette affirmation. L'activisme politique des nouveaux acteurs humanitaires, qui se cristallise autour de la question du témoignage et du « sans-frontiérisme » serait au centre de la naissance d'une nouvelle génération d'acteurs humanitaires². Cette discussion est essentielle pour comprendre par la suite le positionnement dans le champ humanitaire de ces nouveaux acteurs et notamment de Médecins Sans Frontières par rapport au CICR. Mais elle a pris une importance considérable dans l'analyse de l'histoire de l'humanitaire, et notamment du conflit Nigéria-Biafra, au détriment d'autres évolutions qui s'expriment à cette même période. Il s'agit dans cet article de sortir de la question du témoignage afin de l'inscrire dans un mouvement plus vaste de transformation du champ humanitaire à la fin des années 1960. L'augmentation du nombre d'acteurs non-gouvernementaux qui ne s'engagent pas seulement à récolter des fonds, mais également à intervenir sur le terrain, l'importance accordée par les médias aux crises humanitaires et le contexte postcolonial dans lequel se déroulent les opérations de secours interrogent plus largement les pratiques des acteurs de l'aide d'urgence et notamment du CICR³.

Pour cet acteur incontournable des opérations humanitaires en situation de conflit armé⁴, la guerre Nigéria-Biafra constitue à maints égards un scénario d'intervention relativement inédit. Malgré le peu d'études qui existent sur cette période⁵, la littérature sur l'institution genevoise s'accorde en effet sur l'importance de ce conflit dans son histoire⁶. Comme l'exprime un ancien délégué du CICR, pour certains il marque même un véritable tournant :

... le CICR moderne est précisément né en Afrique, à la fin des années 1960, sur les ruines fumantes du Biafra. C'est là que le CICR nouveau a été porté sur les

- 1 Philippe Ryfman fait notamment démarrer le second siècle de l'humanitaire au moment du Biafra. Philippe Ryfman, *Une histoire de l'humanitaire*, La Découverte, Paris, 2008, pp. 48-49. Michael Barnett, bien qu'il ne reprenne pas cette périodisation, indique également que le Biafra ouvre un nouveau chapitre de l'action humanitaire. Michael Barnett, *Empire of Humanity, A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, Ithaca, 2011, p. 133.
- 2 Pour une discussion de ces questions, voir P. Ryfman, *op. cit.*, note 1, pp. 52-59.
- 3 Sur le déplacement des activités des acteurs non gouvernementaux vers les zones extra-européennes à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que la couverture médiatique d'une ampleur nouvelle dont bénéficient les crises humanitaires à partir de la fin des années 1960, voir par exemple M. Barnett, *op. cit.*, note 1, pp. 118-158.
- 4 Sur le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et ses principes d'action, voir François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 2000.
- 5 Il existe une étude très bien documentée d'un collaborateur du CICR pendant le conflit qui a eu accès aux archives pour écrire son ouvrage. Thierry Hentsch, *Face au blocus, Histoire de l'intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit du Nigéria, 1967-1970*, Droz, Genève, 1973. Voir également les analyses de Jacques Freymond, membre du Comité et vice-président pendant le conflit, *Nigéria-Biafra, l'aide aux victimes de la guerre civile*, Preuves, 1^{er} trimestre 1970, pp. 70-83.
- 6 David P. Forsythe, *The Humanitarians, The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 62; Caroline Moorehead, *Dunant's Dream: War, Switzerland and the History of the Red Cross*, Harper Collins, London, 1998, p. 614.

*fonts baptismaux d'une ère humanitaire nouvelle à l'occasion de la mise sur pied d'une gigantesque opération de sauvetage de centaines de milliers de victimes de la guerre civile au Nigéria*⁷.

Cette perception du conflit amène à interroger son impact sur le fonctionnement du CICR, d'autant plus que, comme l'explique David Forsythe, l'organisation genevoise est généralement peu encline aux changements dans la mesure où « ... *the ICRC embraced changes only slowly, frequently when anticipated negative outcomes left little choice but to change* »⁸. Un ouvrage consacré au CICR, couvrant la période 1945-1980, remarque également des évolutions importantes après le conflit du Biafra. Les auteurs soulignent notamment qu'il bouleverse la politique d'assistance du CICR⁹. Elle est destinée de plus en plus aux zones extra-européennes, en particulier à l'Afrique et à l'Amérique du Sud, et prend une ampleur nouvelle qu'elle conserve par la suite. En outre, une augmentation importante du budget du CICR et du personnel au service de l'institution se remarque à partir de cette période¹⁰. Sa structure est également transformée au moment où l'on fait le bilan de l'opération Nigéria-Biafra, entre 1970 et 1974¹¹.

Pour comprendre le rôle particulier joué par ce conflit, cet article analyse la manière dont il met en lumière les faiblesses du CICR et l'amène à un processus de changement. Ces faiblesses sont particulièrement visibles dans trois domaines. Tout d'abord, le fonctionnement de l'organisation elle-même et sa capacité à gérer une opération d'envergure sont questionnés. Ensuite, ses relations avec d'autres acteurs, qu'il s'agisse des gouvernements, d'autres organismes humanitaires ou encore des médias sont critiquées. Enfin, les difficultés rencontrées par le CICR pour recruter et former du personnel compétent mettent en avant un nouveau défi auquel il doit faire face : devenir un acteur plus efficace sur le terrain. Cet ensemble de problèmes oblige l'organisation genevoise à faire preuve de flexibilité et d'initiatives pour se donner les moyens de mener une opération d'une telle complexité. Il s'agit alors de comprendre comment une série de mesures prises dans l'urgence, fonctionnelles ou non, participent à un processus de réforme plus large qui façonne profondément le CICR dans les années suivantes. Plus généralement, l'analyse de ce processus de changement incite à réfléchir à la manière dont les actions de terrain peuvent faire évoluer les organisations humanitaires dans leur propre structure interne. Malgré son caractère temporel restreint, elle permet également d'ouvrir quelques pistes sur le fonctionnement de ces organisations et pas uniquement sur les principes qui les dirigent¹².

7 Jean-Marc Bornet, *Entre les lignes ennemies, Délégué du CICR 1972-2003*, Georg, Genève, 2011, p. 87.

8 D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, p. 51.

9 Jacques Freymond, George Willemin et Roger Heacock, *Le Comité international de la Croix-Rouge*, Georg, Genève, 1984, p. 83.

10 *Ibid.*, pp. 61-72 et 134.

11 *Ibid.*, p. 128.

12 Pierre-Yves Saunier, « Le secrétaire général, l'ambassadeur et le docteur. Un conte en trois épisodes pour les historiens du 'monde des causes' à l'époque contemporaine », dans *Monde(s), Histoire, Espaces, Relations*, mai 2012, p. 33.

Opération Nigéria-Biafra : de nouveaux défis pour le CICR ?

Au milieu des années 1960, le CICR n'est pas encore tout à fait remis des difficultés qu'il a connues au sortir de la Seconde Guerre mondiale, quand la diminution de ses activités a entraîné une réduction drastique de son budget et de son personnel¹³. En outre, son incapacité à agir en faveur des victimes du génocide perpétré par les Nazis et des prisonniers du front de l'Est lui a valu de nombreuses critiques. Si le CICR réussit petit à petit à faire face à ces difficultés, sa situation au milieu des années 1960 reste précaire. Il mène entre 1945 et 1965 des actions importantes mais qui, dans l'ensemble, nécessitent des moyens relativement restreints. En effet, dans les conflits dans lesquels il est amené à agir, le CICR se concentre principalement sur ses tâches traditionnelles, c'est-à-dire ses activités en faveur des détenus, qu'il s'agisse de prisonniers de guerre ou d'internés civils, et le soutien aux Croix-Rouge nationales en cas de troubles. Si le CICR a participé à d'importantes opérations d'assistance aux civils, ce type d'activité, qui nécessite des moyens importants, reste secondaire. À cet égard, l'opération qui a lieu après l'entrée des troupes soviétiques en Hongrie en 1956, lors de laquelle le CICR fournit des vivres aux réfugiés hongrois à Vienne, constitue un cas particulier. Elle représente une action spécialement importante en termes de secours distribués durant la période 1950-1960¹⁴. Dans plusieurs autres cas, il agit avant tout en soutien aux sociétés de Croix-Rouge nationales. Par exemple, lors des conflits chypriote ou algérien, outre ses activités traditionnelles, il intervient dans le secours aux civils aux côtés des Sociétés de Croix-Rouge britannique et française, mais n'a pas la responsabilité principale des opérations de secours. Lorsqu'il pourrait être amené à développer ce type d'activités, la politique de l'institution est plutôt de chercher à s'en décharger. C'est notamment le cas au Congo, lors des conflits qui se déroulent à la suite de l'indépendance en 1960. Si les délégués prennent des initiatives dans le sens de la protection et de l'assistance aux populations civiles, celles-ci ne sont pas véritablement soutenues par le siège qui estime que le CICR n'a pas les moyens de telles actions et que cette tâche incombe à d'autres organisations et notamment aux Nations Unies¹⁵. Dans l'ensemble, comme le résume François Bugnion et Françoise Perret pour la période qui va jusqu'au milieu des années 1960,

[n]e disposant pas des moyens de sa politique, le CICR en est réduit à conduire la politique de ses moyens. Faute de disposer de ressources adéquates, il doit trop souvent tailler dans ses programmes, voire interrompre une action, alors que les besoins des victimes restent entiers¹⁶.

À la fin des années 1960, ce manque de moyens est amplifié par la multiplication des terrains d'intervention du CICR. En parallèle à l'opération Nigéria-Biafra, le Viet Nam, les conflits israélo-arabe et yéménite, ainsi que la situation des détenus

13 Françoise Perret et François Bugnion, *De Budapest à Saigon, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, 1956-1965*, Georg, Genève, 2009, p. 39. Catherine Rey-Schyr, *De Yalta à Dien Bien Phu, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, 1945-1955*, Georg, Genève, 2007.

14 J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 89.

15 F. Perret et F. Bugnion, *op. cit.*, note 13, p. 309.

16 *Ibid.*, p. 601.

politiques grecs mobilisent les moyens de l'organisation. La fin des années 1960 se traduit donc par un gonflement des activités et une diversification des aires géographiques d'intervention du CICR¹⁷. Il n'agit plus seulement en Europe, au Moyen-Orient, en Asie mais également en Afrique subsaharienne. L'implantation du CICR dans cette dernière région constitue un enjeu en soi au sein du Comité. En effet, alors que l'indépendance de plusieurs États africains a été déclarée au début des années 1960, le CICR a pour objectif de faire connaître ses activités dans des lieux où elles ont été jusqu'alors relativement restreintes. En effet, les populations africaines victimes d'exactions lors de la colonisation n'étaient pas considérées par le CICR comme pouvant bénéficier de sa protection¹⁸. Ainsi, ses premiers véritables contacts avec l'Afrique subsaharienne ont lieu lors du conflit italo-éthiopien¹⁹. De plus, c'est souvent lorsqu'une situation impliquait des victimes européennes que le CICR s'est engagé. En 1960, quand il s'engage au Congo, la protection de la population noire n'est dans un premier temps pas au centre de ses préoccupations, bien que certains délégués prennent des initiatives dans ce sens. Les délégués du CICR se rendent sur place au départ pour secourir les colons blancs, à la demande des Croix-Rouge belge et française, avant d'être amenés ensuite à coordonner la mise en place d'équipes médicales Croix-Rouge dans le pays. En outre, dans les activités qu'il mène pendant les troubles qui préfigurent ou accompagnent les indépendances au Kenya, au Rwanda et Burundi, dans la fédération de Rhodésie et du Nyassaland, ainsi qu'en Afrique du Sud, le CICR traite relativement peu avec la population locale pour laquelle les préjugés sont encore très répandus à l'époque²⁰. Cependant, pour certains membres du Comité, il apparaît nécessaire de s'engager dans des activités en Afrique subsaharienne indépendante et de faire mieux connaître le CICR dans cette région du globe. La nomination d'un délégué général pour l'Afrique au début des années 1960 vise à l'amélioration des contacts de l'institution avec les États nouvellement indépendants et au développement de ses activités²¹. Malgré ces initiatives, le CICR est encore assez peu connu et moyennement expérimenté sur le terrain de l'Afrique post-coloniale quand intervient le conflit Nigéria-Biafra.

À l'été 1967, après la proclamation de l'indépendance de la République du Biafra, la fédération du Nigéria prend les armes pour mettre un terme à la sécession²². Le CICR commence alors à s'engager dans la région en guerre en proposant ses

17 D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, pp. 62-78.

18 Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « Humanitaire et massacre, L'exemple du CICR », dans Jacques Sémelin, Claire Andrieu et Sarah Gensburger, *La résistance aux génocides, De la pluralité des actes de sauvetage*, Presse de SciencesPo, Paris, 2008, p. 237.

19 Pour une étude de l'intervention du CICR lors du conflit italo-éthiopien, voir Rainer Baudendistel, *Between Bombs and Good Intentions, The Red Cross and the Italo-Ethiopian War, 1935-1936*, Berghahn, New York, 2006.

20 Sur l'ensemble des activités africaines du CICR au début des années 1960, voir F. Perret et F. Bugnion, *op. cit.*, note 13, pp. 259-329.

21 Après la mission Gonard en 1962, Georg Hoffmann est nommé en 1963 délégué régional pour l'Afrique équatoriale et subéquatoriale, et devient ensuite délégué général pour l'Afrique, ce qui inclut tous les pays du continent africain à l'exception du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie, de la Libye et de l'Égypte. F. Perret et F. Bugnion, *op. cit.*, note 13, pp. 266 et 319-329.

22 Sur le conflit Nigéria-Biafra voir, entre autres, Anthony H. M. Kirk-Greene, *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Sourcebook*, Oxford University Press, London, 1971 ; John Stremlau, *The international politics of the Nigerian Civil War, 1967-1970*, Princeton University Press, Princeton, 1977 ;

services aux belligérants qui les accueillent favorablement. Il s'agit dans un premier temps de s'enquérir du sort des prisonniers de guerre et de soutenir – en mettant à disposition du matériel et des équipes médicales – les activités des Croix-Rouge locales. À la fin de l'année 1967, le CICR s'engage également dans le secours aux populations civiles touchées par la guerre, des deux côtés de la ligne de front. Avec le développement de la famine au Biafra en 1968 cette dimension devient prépondérante. L'enjeu est de fournir de la nourriture à une population de plusieurs millions de personnes, dans des conditions complexes. Pour le CICR, il est particulièrement difficile d'obtenir l'accord des belligérants quant à l'acheminement des secours au Biafra, qui est soumis au blocus du gouvernement nigérian. Si ce dernier en accepte le principe, il souhaite exercer un contrôle sur leur acheminement, qu'il s'agisse du contenu ou des conditions dans lesquelles il s'effectue. Ceci afin d'affirmer sa souveraineté sur la province sécessionniste. À l'inverse, les autorités biafraises cherchent à imposer leurs propres conditions d'acheminement des secours afin de montrer qu'elles ne sont pas soumises au bon vouloir du gouvernement fédéral. En outre, pour chacun des belligérants, la question de l'aide humanitaire est étroitement liée à des enjeux militaires et stratégiques.

Malgré ces difficultés, le CICR réussit à établir, à partir du mois de septembre 1968, un pont aérien en direction du Biafra. En parallèle, il met en place et coordonne une opération de secours dans les zones reprises par l'armée fédérale, malgré d'importants problèmes logistiques. Cette opération dure jusqu'à l'été 1969, moment où le gouvernement nigérian se fait plus intransigeant : il déclare le commissaire général de l'opération Nigéria-Biafra *persona non grata* sur le sol nigérian, abat un avion du pont aérien Croix-Rouge et il décide de reprendre en main l'opération de secours en territoire fédéral. Ce changement d'attitude oblige le CICR à repenser son engagement et, devant l'impossibilité de trouver un accord entre les belligérants, le CICR met un terme à son pont aérien en direction du Biafra. La seconde moitié de l'année 1969 se caractérise donc par l'arrêt progressif des activités du CICR dans le conflit, bien qu'il continue à mener à bien ses tâches traditionnelles et maintienne ses équipes médicales au Biafra. La capitulation biafraise en janvier 1970 met définitivement fin aux opérations des organisations humanitaires impliquées dans le secours au Biafra.

Le bilan du CICR à la fin de la guerre est donc mitigé. Il a mis en œuvre une opération d'envergure, cependant il a été contraint d'y mettre en partie un terme avant que le conflit ne prenne fin et a été beaucoup critiqué. Une telle opération, particulièrement coûteuse, nécessitant un personnel nombreux et compétent ainsi qu'une gestion sérieuse, en particulier lors des négociations avec les belligérants, met très vite en lumière la nécessité pour l'organisation d'entreprendre des réformes si elle souhaite préserver son rôle dans le domaine du secours aux victimes de la guerre. Trois domaines paraissent centraux dans ce processus : le fonctionnement de l'institution, sa gestion du personnel et son rapport aux autres acteurs humanitaires et aux médias.

À la recherche d'une direction

L'ampleur de l'opération Nigéria-Biafra, la plus importante qu'il ait eue à mener depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale²³, et les conditions inédites dans lesquelles elle se déroule mettent en lumière l'amateurisme du CICR dans sa réponse à cette crise humanitaire. Deux problèmes se posent avec acuité. D'une part, comme de nombreuses organisations, le CICR est confronté à la complexité des relations entre le siège d'où sont prises les décisions et le terrain en proie avec d'autres réalités. D'autre part, le fonctionnement spécifique du CICR symbolisé notamment par le rôle central du Comité (actuelle Assemblée) dans le processus décisionnel engendre des interrogations spécifiques à cette organisation²⁴.

En 1967, lorsque débute le conflit Nigéria-Biafra, le Comité est composé de dix-sept membres recrutés par cooptation qui se réunissent en séance plénière une fois par mois²⁵. Il mène la politique générale du CICR et définit ses grandes orientations. Afin d'assurer le suivi des affaires en cours, une formation réduite du Comité, le Conseil de présidence, se rencontre tous les quinze jours entre chaque séance plénière. Il est composé du président, des deux vice-présidents (élus par l'ensemble des membres) et de quelques autres membres du CICR. Enfin, la Direction, composée de deux directeurs généraux et d'un directeur, gère les activités et l'administration du CICR au quotidien. Un bilan critique du fonctionnement de ces organes à la fin de l'année 1967 met en avant plusieurs éléments qui peuvent expliquer dans une certaine mesure le manque d'initiatives prises par le CICR pour développer ses actions²⁶. Dans l'ensemble, les membres du Comité ne semblent pas assez investis dans leur fonction. L'assiduité, la connaissance des dossiers, malgré l'existence d'une note d'information interne qui leur est tout spécialement destinée, semblent parfois insuffisante. Pour plus de dynamisme, il apparaît en outre nécessaire de diversifier et de rajeunir le recrutement des membres du Comité, dont la moyenne d'âge est, avant le recrutement de quatre nouveaux membres à la fin de l'année 1967, de 65 ans. Par ailleurs la distinction entre le Conseil de présidence et le Comité n'est pas clairement établie et les séances plénières s'attardent trop sur les détails d'exécution de la politique du CICR, ce qui est en fait plutôt du ressort du Conseil de présidence ou de la Direction. Enfin, un renforcement de la Direction, avec la nomination d'un ou plusieurs assistants, apparaît également nécessaire²⁷.

Ces dysfonctionnements, s'ils ne sont pas particulièrement liés à l'opération Nigéria-Biafra, ont des répercussions sur celle-ci. En effet, le CICR tarde à prendre véritablement en main l'opération et Thierry Hentsch interprète notamment les premières difficultés que rencontre le CICR dans les négociations avec les belligérants

23 T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, p. VII.

24 Jacques Freymond, *Guerres, Révolutions, Croix-Rouge*, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1976, pp. 3-35.

25 Pour une étude sur les membres du Comité, voir le mémoire de Diego Fiscalini, « Des élites au service d'une cause humanitaire : le Comité international de la Croix-Rouge, Mémoire de licence », Université de Genève, 1985.

26 Archives du Comité international de la Croix-Rouge (ACICR), séance plénière du Comité du 1^{er} novembre 1967.

27 *Idem*.

comme la conséquence d'une certaine désinvolture²⁸. La situation au Nigéria-Biafra ne fait au départ pas particulièrement l'objet de l'intérêt du Comité. Peu informé de la situation, il se fie principalement aux renseignements qui proviennent des diplomates suisses en poste à Lagos, où l'idée est répandue que l'armée fédérale devrait venir rapidement à bout des sécessionnistes biafrais²⁹. À Genève, le conflit n'est pas traité avec toute l'attention qu'il mérite, ce qui amène le CICR à commettre des maladresses dans les interactions avec les autorités nigérianes et biafraises, semant le doute dans l'esprit de ses interlocuteurs « quant à la crédibilité de son entreprise humanitaire, neutre et impartiale »³⁰. De plus, il n'est pas en mesure de donner à ses démarches auprès des belligérants tout le poids dont celles-ci auraient besoin, en envoyant par exemple l'un des membres du Comité sur le terrain³¹.

Alors que les besoins s'amplifient considérablement à la fin du printemps 1968, le CICR lance un appel à l'opinion publique intitulé « SOS Biafra » et plaide publiquement pour la levée du blocus imposé par le gouvernement fédéral. Ces démarches, effectuées dans la précipitation et sans en informer le gouvernement nigérian, renforce le malentendu avec ce dernier³². Si l'amateurisme du CICR ne facilite pas les négociations sur l'acheminement des secours au Biafra, il affecte également sa gestion de l'opération sur le territoire nigérian. En effet, alors que des milliers de tonnes de secours envoyées par des gouvernements et des organisations humanitaires commencent à arriver à Lagos, il éprouve de grandes difficultés à coordonner leur distribution.

Cette situation génère de sévères critiques à Lagos, provenant des autorités nigérianes, des représentants diplomatiques britanniques et américains, ainsi que des collaborateurs du CICR qui déplorent la gestion de l'organisation³³. L'ambassadeur suisse à Lagos s'inquiète particulièrement des répercussions de cette situation pour l'image de la Suisse et insiste notamment auprès de sa hiérarchie pour que l'opération soit confiée à des personnalités suisses capables de la gérer.

*Une occasion s'offre probablement à vous de contribuer à ce que le CICR trouve les bonnes personnalités pour l'action au Nigéria. En fin de compte, la réputation de notre pays est indirectement en jeu, dans la mesure où toute l'action devrait être menée par des Suisses. Il serait en effet regrettable que les États donateurs et autres organisations contribuant au financement aient l'impression que les Suisses ne sont pas à la hauteur de la mission qui leur a été confiée.*³⁴

28 T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 23-46.

29 ACICR, BAG 12-044, note critique de Pierre Basset, novembre 1970.

30 T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, p. 46.

31 ACICR, séance plénière extraordinaire du Comité, 29 août 1968.

32 T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 82-90.

33 Lettre de l'ambassadeur suisse au Nigéria au chef de la Division des organisations internationales, 5 juin 1968, Document diplomatiques suisses (DDS), dodis.ch/33767.

34 « *Möglicherweise bietet sich Ihnen doch eine Gelegenheit, mitzuhelfen, dass die IKRK die richtige Persönlichkeiten für die Nigeria-Aktion findet. Schliesslich steht indirekt auch der Ruf unseres Landes auf dem Spiel, dass die ganze Aktion unter schweizerischer Leitung durchgeführt werden muss. Es wäre in der Tat bedauerlich, wenn die Spenderstaaten und anderen Geberorganisationen den Eindruck bekommen sollten, dass die Schweizer der Aufgabe nicht gewachsen sind.* ». Lettre de l'ambassadeur suisse au Nigéria au chef de la Division des organisations internationales, 14 juin 1968, DDS, dodis.ch/33772.



Image 1. 27 mai 1968, départ de Genève d'un DC4 transportant 6.5 tonnes de médicaments et de vitamines pour le Biafra via Santa Isabel. Photothèque CICR. © CICR/V. MARKEVITCH.

Avec la multiplication des images d'enfants dénutris dans les médias occidentaux au mois de juillet 1968, la pression se fait de plus en plus forte sur le CICR pour qu'il trouve des solutions et améliore son efficacité³⁵. Le CICR, qui craint notamment d'être dépossédé de l'opération, prend la décision de la confier à une personnalité extérieure en mesure de la prendre en main³⁶. Il demande officiellement à la Confédération suisse de mettre à sa disposition l'Ambassadeur suisse à Moscou, Auguste Lindt. Ce dernier a entre autres été délégué spécial pour le CICR à Berlin et a occupé la fonction de haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés³⁷. Au mois de juillet 1968, il est nommé commissaire général pour l'action Nigéria-Biafra, dont il a l'entière responsabilité. En mettant Lindt à disposition du CICR, le gouvernement suisse spécifie qu'il ne doit pas être entravé dans ses actions par le Comité.

Dans un premier temps sa nomination apparaît comme une réussite, puisqu'il permet à la question de l'acheminement des secours au Biafra de sortir provisoirement de l'impasse, en établissant un pont aérien régulier depuis l'île de Fernando Pó (actuelle île de Bioko), qui transporte chaque nuit plusieurs dizaines de

35 Sur la pression exercée sur le CICR par d'autres acteurs, voir Marie-Luce Desgrandchamps, « Entre coopération et concurrence : Unicef, CICR et organisations religieuses au Biafra », dans *Relations internationales*, N° 156, 2013.

36 Aktennotiz du chef de la Division pour les organisations internationales, 17 juillet 1968, DDS, dodis.ch/33790.

37 Sur Auguste Lindt voir, Rolf Wilhelm, Pierre Gygi et David Vogelsanger (Hrsg), *August R. Lindt : Patriot und Weltbürger*, P. Haupt, Berne, 2002.



Image 2. Guerre du Biafra, un convoi. Photothèque CICR. © CICR/Max VATERLAUS.

tonnes de secours. En outre, il met de l'ordre dans l'opération qui se déroule du côté fédéral, afin d'améliorer la crédibilité du CICR auprès du gouvernement nigérian. Enfin, il donne des impulsions nécessaires à l'action, en insistant sur la nécessité de la faire perdurer, de la planifier et de garder la direction de celle-ci alors qu'au sein du Comité certains membres la considèrent trop lourde³⁸. Dans l'ensemble et pendant une année, il permet donc au CICR de s'engager pleinement dans une action d'envergure au cours de laquelle il coordonne la gestion de plus de 100 000 tonnes de secours alimentaires³⁹.

Cependant, au sein du CICR à Genève, la prise en main de l'opération par Lindt ne résout pas entièrement les problèmes de direction et d'organisation de l'action. L'ampleur nouvelle de l'opération et la création d'un bureau Lindt, qui s'accompagne de l'arrivée de nouveaux collaborateurs à Genève, créent des frictions

38 ACICR, séance plénière du Comité, 7 novembre 1968.

39 Peat, Marwick, Mitchell and co., *International Committee of the Red Cross Relief Operations in Nigeria*, Rapport, 1^{er} juillet 1970, pp. 17-23. Ce chiffre correspond à la totalité des secours alimentaires gérés par les opérations coordonnées par le CICR sur la période 1967-1970 au Nigéria et au Biafra (la majorité des secours pour les zones en guerre passant par le Nigéria).

au siège de l'institution. Ces dernières montrent clairement les limites du recours au personnel extérieur pour gérer l'opération, comme le souligne l'un des directeurs du CICR *a posteriori* : « En outre, l'arrivée à Genève de collaborateurs extérieurs à la maison, venant avec l'idée de nous apprendre à travailler et se constituant en corps étranger, avec une organisation parallèle, n'a pu que provoquer le 'rejet du greffon' »⁴⁰. Par ailleurs, la répartition des compétences entre les services de Lindt et le CICR n'est pas clairement établie et génère une certaine confusion dans l'organisation. Cette situation a des répercussions directes sur la gestion de l'opération sur le terrain, comme l'explique Gerhart Schürch, chef de délégation du CICR à Lagos pendant la seconde moitié l'année 1968.

*De Lagos on ne savait pas à qui il fallait s'adresser. J'ai écrit des lettres un peu partout, dans les différents services, lettres qui ne sont jamais parvenues au Bureau coordinateur Nigéria-Biafra. Même les requêtes les plus urgentes n'ont reçu de réponses qu'avec beaucoup de retard ou même pas de réponse du tout. Les informations les plus décisives ne nous sont pas parvenues, comme par exemple les décisions prises au début de novembre sur la continuation ou non-continuation de l'affaire. On a oublié ou on n'a pas voulu rechercher les fonds, ce qui fait qu'à fin septembre nous étions sans argent et avons dû faire appel à nos propres fonds pour pouvoir payer nos chauffeurs et des gens. Il y a donc un manque de coordination qui s'est tout de suite reflété sur notre action et nous a causé beaucoup de difficultés.*⁴¹

Cette confusion a des répercussions sur l'administration quotidienne de l'opération, mais également sur le processus de décision d'une action estampillée CICR mais qui est menée et décidée pratiquement en dehors de celui-ci. Des problèmes de transmission d'information et de coordination entre Lindt et le siège du CICR à Genève se font sentir dès le début de sa prise de fonction⁴². Ils perdurent pendant sa mission, comme en témoigne cette analyse *a posteriori* de l'un des membres de la Direction pendant la période :

*Devant l'ampleur et la complexité de la tâche on comprend que le responsable ait voulu avoir les coudées franches. Mais l'attribution des pleins pouvoirs a conduit à un isolement de l'action Nigéria-Biafra, qui pratiquement se poursuivait indépendamment des voies normales d'information, de délibération et de décision qui forment la structure d'organisation du CICR*⁴³.

Or, c'est bien le CICR à Genève qui doit rendre des comptes aux organisations partenaires, aux gouvernements qui le soutiennent et répondre aux questions des médias. Il arrive alors que les décisions de Lindt, animées par un souci d'efficacité mais parfois trop radicales, amènent le Comité à reprendre la main sur l'opération. Par exemple, à la fin de l'année 1968, lorsque les autorités équato-guinéennes entravent le pont aérien, Lindt décide de chercher à le transférer à Libreville. Ceci

40 ACICR, BAG 12-044, note de Jean Pictet, février 1970.

41 ACICR, séance plénière du Comité du 9 janvier 1969, rapport de Gerhart Schürch.

42 ACICR, BAG, 280 147-002. La nomination d'un ambassadeur suisse à la tête des opérations du CICR pose également la question de l'indépendance du CICR par rapport à la Confédération helvétique.

43 ACICR, BAG 12-044, Note critique de Pierre Basset, novembre 1970.

est totalement inacceptable aux yeux du gouvernement nigérian, étant donné que le Gabon a reconnu le Biafra et que depuis sa capitale transitent des secours, mais surtout des armes en direction du Biafra⁴⁴. Pour ne pas s'aliéner totalement le gouvernement nigérian, le CICR est donc obligé de reprendre la main sur l'opération, ce qui provoque des frictions mais amène finalement Lindt à déplacer une partie du pont aérien au Dahomey (actuel Bénin) et non plus au Gabon. La volonté de Lindt de traiter sur un pied d'égalité le gouvernement nigérian et les autorités biafraises⁴⁵, ou d'inciter le CICR à garder toute la gestion de l'opération alors que certains membres souhaiteraient confier sa responsabilité à d'autres organisations, sont d'autres exemples de friction entre le commissaire général et le Comité⁴⁶. Globalement, cette attitude entreprenante de Lindt, liée à sa forte personnalité, est bénéfique pour l'opération puisqu'il vient bousculer un Comité parfois trop frileux. Cependant, elle joue également un rôle dans le durcissement du gouvernement nigérian envers le CICR au milieu de l'année 1969, qui marque le début de la fin des activités du CICR au Nigéria et au Biafra. De nombreux facteurs expliquent cette nouvelle posture du gouvernement nigérian⁴⁷, mais elle se manifeste dans un premier temps envers Auguste Lindt qui, après avoir été arrêté, est déclaré *persona non grata* sur le sol fédéral. La cristallisation du mécontentement du gouvernement nigérian autour de la personne de Lindt, que certains décrivent comme trop autoritaire et arrogant⁴⁸, montre les limites de la personnification de l'opération. Outre le fait qu'elle peut poser des difficultés d'organisation ou de point de vue, elle peut également mettre en péril une opération dans sa totalité, puisqu'après ces épisodes en juin 1969, le CICR est dépossédé de son rôle de coordinateur des opérations sur le territoire nigérian et ne parvient plus à faire redémarrer le pont aérien.

Ces différents éléments mettent en évidence plusieurs conclusions que le CICR tire de lui-même à la fin de l'opération. Il lui est nécessaire de se réorganiser afin de pouvoir gérer lui-même les difficultés qu'implique une opération relativement inédite. Plusieurs mesures sont donc prises dans cette optique ; elles sont également le fruit d'un processus plus profond en cours avant que le conflit ne mette cruellement en lumière leur nécessité. Une nouvelle structure est mise en place en 1970, qui regroupe « les services de soutien participant aux activités extérieures dans un Département des opérations »⁴⁹. Elle témoigne de la nécessité de mieux coordonner et conduire les opérations extérieures qui se multiplient. Elle s'inscrit dans la lignée de la création d'un service des délégations discuté déjà en 1968⁵⁰ et fait partie d'un processus de restructuration plus large du CICR entrepris en 1970⁵¹. Une réflexion sur les organes décisionnels et de gestion de l'institution s'avère également indispensable

44 ACICR, BAG 12-044, Note critique de Pierre Basset, novembre 1970.

45 ACICR, séance plénière du Comité, 7 novembre 1968.

46 ACICR, séance du Conseil de présidence, 23 janvier 1969.

47 Sur ces événements, voir T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 169-192.

48 D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, p. 65. Sur le point de vue nigérian perçu par les Britanniques, voir The National Archives of the UK, FCO 65/375et 65/376.

49 J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 128.

50 ACICR, séance du Conseil de présidence, 25 janvier 1968.

51 ACICR, séance plénière du Comité, Rapport du secrétaire général sur l'état d'avancement de ses travaux en matière d'organisation, 21 octobre 1970.

puisque, pendant la période 1968-1970, le CICR doit à la fois faire face à la démission du président et de l'un des directeurs généraux⁵². La nécessité de recruter de nouveaux membres, plus jeunes et prêts à s'engager dans les activités du CICR, est mise en avant. La distinction entre les responsabilités du Comité et du Conseil de présidence se fait plus claire à partir de 1974 et la place accordée aux professionnels de l'humanitaire dans l'établissement de la politique du CICR augmente petit à petit⁵³.

Recruter, former, gérer : la question du personnel sur le terrain

Après la Seconde Guerre mondiale, le CICR voit ses ressources diminuer drastiquement. Pour faire face à la réduction du personnel, un Groupe de missions internationales est constitué à Berne pour permettre à l'institution genevoise de disposer de personnes recrutées au sein des milieux universitaires, de l'armée, de l'administration et de l'industrie, mobilisables sur alerte pour des missions de deux mois⁵⁴. Cependant, cette solution semble au moment de la guerre Nigéria-Biafra montrer ses limites. Il s'agit alors de s'interroger sur les solutions qui s'offrent au CICR pour recruter du personnel, ceci afin de fournir quelques pistes de réflexion sur le profil des travailleurs humanitaires du CICR.

Pendant la première année du conflit Nigéria-Biafra, la majeure partie des activités du CICR consiste en l'envoi de matériel et de personnel médical dans les zones ravagées par la guerre. C'est donc dans ce domaine que les difficultés de recrutement du personnel sont le plus visibles dans un premier temps. Le CICR se tourne tout d'abord vers la Croix-Rouge suisse afin que celle-ci, avec l'appui financier du gouvernement suisse⁵⁵, lui fournisse des équipes, mais les résultats sont relativement peu concluants. De nouvelles recrues semblent être difficiles à trouver et ce sont deux médecins, Guido Pidermann et Edwin Spirgi, qui ont déjà travaillé à plusieurs reprises pour l'organisation, qui installent les deux premières équipes médicales au Nigéria et au Biafra. Très vite, le personnel suisse n'est plus suffisant et le CICR est dans l'obligation d'internationaliser son opération en demandant à diverses sociétés nationales de mettre à sa disposition des équipes médicales, ce qui rappelle dans une certaine mesure les opérations au Congo et au Yémen⁵⁶. Il accepte également le soutien d'autres organisations, notamment religieuses telles que le Conseil œcuménique des Eglises. Cependant ces collaborations sont insuffisantes. D'une part, certaines sociétés nationales tardent parfois à les concrétiser et d'autre part elles sont entravées par les difficultés que rencontre le CICR à acheminer les équipes sur le terrain⁵⁷. Si au printemps 1968, l'envoi de vivres à la population civile

52 Le président Samuel Gonard décide de quitter ses fonctions de président fin 1968 et Roger Gallopin démissionne de sa fonction de directeur général à la fin de l'année 1969, ce qui entraîne la dissolution de la Direction.

53 J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, pp. 125-133. Pour une perspective plus vaste sur ces changements, voir D.P. Forsythe, *op. cit.*, note 6, pp. 201-227.

54 J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, pp. 136-138.

55 ACICR, note d'information de la Direction, 14 juillet 1967.

56 ACICR, note d'information de la Direction, 5 septembre 1967.

57 C'est notamment le cas au printemps 1968 lorsque le CICR reporte plusieurs fois l'acheminement des



Image 3. Biafra, juillet 1968, mission médicale de l'Église luthérienne du Missouri. Photothèque CICR.
© CICR

et aux réfugiés « qui manquent de tout » devient prioritaire⁵⁸, l'incapacité du CICR à maintenir une équipe sur le terrain biafrais souligne les graves problèmes de recrutement qu'il rencontre. Entre janvier et juillet 1968, il n'a pas d'équipe médicale au Biafra, et au Nigéria elles sont en sous-effectif⁵⁹. Ces difficultés pendant le conflit biafrais amènent d'ailleurs le CICR à s'interroger sur les solutions à envisager pour pallier cette carence de personnel médical sur le plus long terme.

Concernant la carence de personnel médical, quelques membres font remarquer que ce problème n'étant toujours pas résolu, il serait grand temps que le projet présenté jadis par M. Petitpierre de créer un « contingent humanitaire », prêt à servir en toutes circonstances, soit rapidement réalisé. Ce projet pourrait même sortir du cadre national suisse pour être traité à une échelle internationale⁶⁰.

Dans le cas Nigéria-Biafra, la médiatisation de la crise à l'été 1968 apporte des solutions à ce problème puisque de plus en plus de volontaires répondent aux appels lancés par le CICR. Ainsi, à la fin du mois d'août 1968, il dispose sur le terrain d'un personnel (plus de 200 Américains et Européens) provenant de différentes organisations qui complète ses propres effectifs. En plus des sociétés nationales de

équipes médicales au Biafra. Par exemple, un médecin de l'Église d'Écosse décide finalement de partir avec le pont aérien des opérations religieuses et de ne pas intégrer les équipes du CICR. ACICR, BAG 202 147-001, lettre du Révérend Bernard, 26 mars 1968.

58 ACICR, séance plénière du Comité, 5 juin 1968.

59 ACICR, note d'information à la Direction, 24 juillet 1968.

60 ACICR, séance plénière du Comité, 5 juin 1968. Ancien conseiller fédéral en charge de la politique étrangère (il est à la tête du Département politique fédéral entre 1945 et 1961), Max Petitpierre est membre du Comité du CICR entre 1961 et 1976.

Croix-Rouge danoise, finlandaise, norvégienne et suédoise qui fournissent la part la plus importante des spécialistes du kwashiorkor⁶¹ et des équipages aériens, les Croix-Rouge américaine, néerlandaise, suisse et yougoslave mettent à disposition du CICR du personnel médical et technique⁶². Environ 70 des personnes qui travaillent pour le CICR sont envoyées par l'Armée du Salut, Oxfam, le Conseil œcuménique des Églises, le Synode des Églises luthériennes du Missouri, le *Save the Children Fund* et l'Union internationale de protection de l'enfance⁶³. À ces collaborations tissées avec des organisations variées en ce qui concerne le personnel occidental envoyé sur le terrain, s'ajoute la participation de plus en plus importante de la société de Croix-Rouge nigériane à l'opération coordonnée par le CICR.

Cette stratégie permet donc au CICR de mener à bien son action mais provoque également des frictions en raison des horizons institutionnels, culturels, nationaux et générationnels variés dont proviennent les volontaires. En outre, cette relative ouverture en ce qui concerne le personnel médical et technique contraste avec sa politique de recrutement pour les postes clés de l'opération ou plus généralement la fonction de délégué⁶⁴. S'il connaît une même carence de personnel, ses stratégies pour trouver de nouveaux délégués sont cette fois avant tout helvétiques.

Au début du conflit, le CICR éprouve des difficultés à établir un délégué au Biafra. Quelques personnes sont envisagées mais se heurtent à des obstacles dans la région sécessionniste, où il est difficile de pénétrer et où ils sont accueillis avec méfiance. En effet, à l'été 1967, les questions humanitaires ne sont pas la préoccupation principale des autorités biafraises, qui cherchent à renforcer la sécurité de la jeune République biafraise et à obtenir du soutien des gouvernements étrangers. De plus, certains délégués pensent qu'une mission au Biafra serait inutile et ne sont pas particulièrement enthousiastes à l'idée de se rendre sur place⁶⁵. Ainsi, après quelques semaines, le CICR demande à un citoyen suisse, Karl Heinrich Jaggi, établi dans ce qui est devenu le Biafra en tant que représentant de la société suisse *Union Trading Company*, de devenir son correspondant sur place. Ce dernier est décrit comme ne connaissant rien aux principes de la Croix-Rouge mais il est bien introduit dans les milieux biafrais⁶⁶. Faire appel à des citoyens suisses expatriés est une pratique relativement courante au sein du CICR cependant, dans le cas biafrais, ce choix est un peu différent puisqu'il s'agit non pas de le représenter épisodiquement auprès d'un gouvernement mais de monter une opération humanitaire dans une guerre civile. Le choix de Jaggi semble cependant s'avérer judicieux puisque cette mesure, qui n'est au départ que temporaire, perdure et qu'il devient le chef de délégation du CICR au Biafra à la fin de l'année 1967, tâche dont il s'acquitte jusqu'à la fin du pont

61 Le kwashiorkor est une forme de malnutrition de l'enfant résultant d'une alimentation pauvre en protéines. Elle se caractérise entre autres par un gonflement de l'abdomen et des œdèmes.

62 Des équipes de la Croix-Rouge française, auxquelles participent certains des futurs fondateurs de Médecins Sans Frontières arrivent également au Biafra dans le courant du mois de septembre 1968.

63 Voir *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 597, Vol. 50, septembre 1968, pp. 400-401.

64 Sur la fonction de délégué, voir Brigitte Troyon et Daniel Palmieri, « Délégué du CICR : un acteur exemplaire ? », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2007*, Vol. 89, pp. 67-88.

65 ACICR, séance du Conseil de présidence, 17 août 1967.

66 *Idem*.

aérien en direction du Biafra à la fin de l'été 1969⁶⁷. Ce choix de se tourner vers des personnes extérieures au CICR, voire au monde de la Croix-Rouge, est emblématique de la politique de recrutement de l'institution pour les postes à responsabilité pendant le conflit.

La famine qui se développe à l'été 1968 et l'afflux de nourriture qu'elle suscite confronte le CICR à un nouveau problème. En effet, à partir du mois de juin 1968 des milliers de tonnes de secours, envoyées par des gouvernements et des organisations caritatives, arrivent dans le port de Lagos afin d'être acheminées vers l'est du Nigéria. Identifié comme un acteur neutre et spécialisé dans l'aide humanitaire, c'est au CICR, en collaboration avec la Croix-Rouge nigériane, le gouvernement nigérian et d'autres organisations humanitaires, d'organiser le stockage, le transport et la distribution des secours pour la population civile. Ces tâches ne nécessitent pas seulement le recrutement d'équipes médicales ou de personnes en charge de la distribution de nourriture mais également d'un personnel capable de planifier, de coordonner et de mener à bien une opération d'une ampleur nouvelle, impliquant des acteurs variés. À cet égard, dès le mois de juin 1968 un certain mécontentement se fait entendre à Lagos. L'ambassadeur suisse rapporte que la délégation du CICR ne semble pas être en mesure de gérer cette tâche. De la nourriture en souffrance dans le port de Lagos s'abîme et des critiques sont émises à l'encontre du comportement de certains membres de ses équipes⁶⁸. À nouveau, pour ne pas être dépossédé de l'action, le CICR se doit de réagir en reprenant en main la situation. Il envoie tout d'abord le directeur suisse d'une entreprise internationale de transport, à qui il confie la coordination de l'opération de secours en territoire fédéral. Cette mesure est insuffisante et un nouveau chef de délégation est recruté en la personne de Gerhart Schürch, député au Grand conseil bernois et membre de l'exécutif de la ville de Berne qui a effectué des missions pour le Don suisse en 1947 et 1949⁶⁹. De la même manière que cela avait été le cas pour Jaggi à l'été 1967, ces deux personnes sont recrutées à l'extérieur du CICR, voire du monde de la Croix-Rouge. Ainsi, à partir de l'été 1968 les collaborateurs qui occupent les postes clés de l'opération de secours – le commissaire général et les chefs de délégation au Nigéria et au Biafra, Lindt, Schürch et Jaggi – ne sont pas des délégués du CICR mais des citoyens suisses, venant des milieux politiques et économiques, recrutés pour l'occasion.

Cette pratique ne répond pas uniquement à une situation de crise mais est envisagée comme une solution plus générale aux problèmes du recrutement des délégués à la fin des années 1960. En effet, en juillet 1968, le directeur du CICR se rend à Berne au Département politique fédéral pour faire part des difficultés de recrutement de l'organisation. Il demande que le CICR puisse disposer de certains des agents en service du Département pour des missions de délégués de quelques mois et souhaite que soient entreprises des démarches auprès du Département de l'économie publique pour inciter les grandes entreprises suisses à mettre temporei-

67 ACICR, note d'information de la direction, 15 décembre 1967.

68 Lettre de l'ambassadeur suisse au Nigéria au chef de la Division des organisations internationales, 14 juin 1968, DDS, dodis.ch/33772.

69 Christophe Zürcher, « Gerhart Schürch », dans *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 23.08.2011 (traduit de l'allemand), disponible sur : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/D6675.php>.

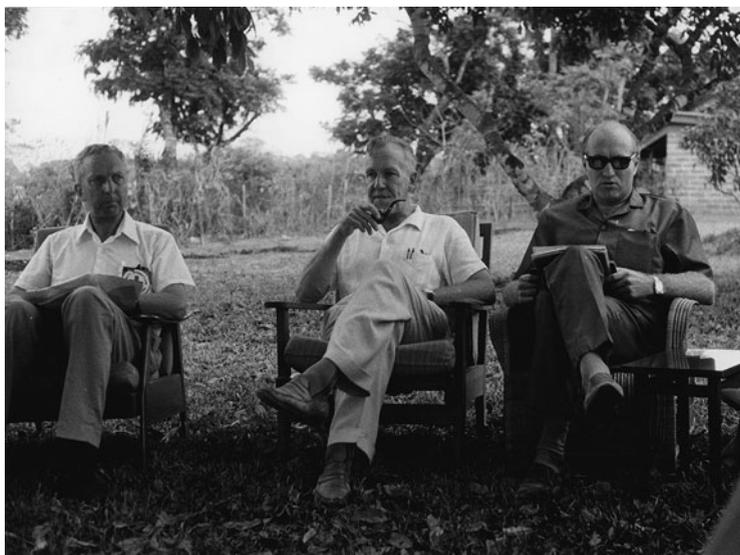


Image 4. Biafra, délégués du CICR, de gauche à droite : M. Falk (suédois.), M. Lindt, M. Jaggi. Photothèque CICR. © CICR/R. WITH.

rement à sa disposition certains de leurs collaborateurs⁷⁰. Cette seconde piste est plus particulièrement poursuivie⁷¹. Après la démission d'Auguste Lindt en juin 1969, c'est par exemple à Enrico Bignami, vice-président de Nestlé-Alimentana et fondateur de l'institut pour l'enseignement des méthodes de direction de l'entreprise à Lausanne (IMEDE)⁷², que sont confiées les négociations entre le Nigéria et le Biafra.

Cependant, ces possibilités n'exemptent pas le CICR de mettre en place une véritable politique de recrutement, de gestion et de formation du personnel envoyé sur le terrain. À la suite de son expérience de chef de délégation à Lagos, Schürch fait part de plusieurs observations quant aux conséquences du système de recrutement et de gestion du personnel du CICR sur l'efficacité des opérations de secours⁷³. Ce dernier pointe plusieurs dysfonctionnements. Il considère tout d'abord le temps de mission du personnel sur place – trois mois – trop court, notamment en raison de la période d'adaptation nécessaire au terrain. En outre, il génère un roulement excessif du personnel qui pose le problème du recrutement de nouveaux collaborateurs à la fin de chaque mission et de la continuité de l'action. La situation de la délégation à Lagos à la fin de l'année 1968 est à nouveau symptomatique. Alors que le mandat de Schürch se termine à la fin du mois de décembre, au début du mois personne n'a encore été trouvé pour le remplacer ; il ne peut dès lors pas préparer correctement

70 Note de dossier, entretien entre le directeur du CICR et le chef de Division des organisations internationales, 3 juillet 1968, DDS, Vol. 24, N° 92, dodis.ch/32824.

71 ACICR, note de la Direction, 10 septembre 1968.

72 Gilbert Marion, « Enrico Bignami », dans *DHS*, version du 30 septembre 2004, disponible sur : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/D30544.php>.

73 ACICR, séance plénière du Comité, 9 janvier 1969, rapport de G. Schürch.

sa succession auprès des autorités à Lagos⁷⁴. Schürch souligne également le manque d'experts professionnels dans les rangs des volontaires envoyés sur le terrain.

Le système de recrutement des volontaires, nécessaire j'en conviens, comporte d'assez graves défauts, en ce sens que vous trouverez toujours des aventuriers qui ne valent rien professionnellement, et des idéalistes qui valent certainement quelque chose sur le plan de leurs intentions, mais qui pratiquement ne font pas l'affaire⁷⁵.

Ce problème est renforcé par le manque de formation et de sélection des volontaires. La procédure, qui consiste en un entretien à Genève avant leur départ, n'est pas satisfaisante, d'autant plus que le passage par Genève des délégués n'est pas systématique. Ces insuffisances amènent la délégation de Lagos à mettre en place un système de sélection et de formation une fois sur place⁷⁶. Cette dimension affecte non seulement l'efficacité de l'action du CICR, mais également ses relations avec les autorités et les organisations de secours nigérianes. Schürch raconte par exemple comment la mauvaise maîtrise de l'anglais de certains volontaires contribue à alimenter la suspicion des autorités fédérales envers les organisations de secours⁷⁷. En outre, certains des collaborateurs du CICR sont perçus comme inexpérimentés et peu « adaptables culturellement » par les volontaires nigériens⁷⁸. Cette dimension est accentuée par le fait que, dans un premier temps, le CICR sous-évalue grandement la nécessité d'intégrer des Nigériens dans ses rangs. Cet amateurisme en ce qui concerne la gestion de personnel sur le terrain contribue à alimenter les critiques des autorités nigérianes à l'égard du comportement des organisations humanitaires. Comme le résume le chef de l'État : « *It will help if the Organizations drop their racist overtones of the 'whiteman's burden in Nigéria' and quietly and more effectively supplement our local efforts where they can* »⁷⁹.

Le conflit Nigéria-Biafra met donc cruellement en lumière la nécessaire professionnalisation du personnel du CICR, notamment des délégués, ainsi qu'une meilleure gestion du recrutement et de la durée des missions. Dès 1970, il se lance dans un processus de recrutement plus élaboré, avec une sélection sur dossier et des entretiens, complété par des cours de formation de trois à cinq jours à Cartigny, dans les environs de Genève. Les délégués sont engagés pour des missions d'environ six mois reconductibles. En outre, le CICR prend conscience qu'il ne peut plus fonctionner uniquement sur la base du volontariat et que, s'il souhaite travailler avec du personnel compétent, il devient nécessaire de le garder. À partir de 1974, il engage pour une durée de 5 ans une trentaine de délégués permanents et généralise cette mesure à la fin des années 1970⁸⁰. Pour le CICR, ces décisions constituent une véritable rupture avec les décennies précédentes en matière de gestion du personnel.

74 ACICR, BAG 121.147-001, lettre de G. Schürch, 3 décembre 1968.

75 ACICR, séance plénière du Comité du 9 janvier 1969, rapport de G. Schürch.

76 ACICR, séance plénière du Comité, 6 février 1969.

77 ACICR, séance plénière du Comité, 9 janvier 1969, rapport de G. Schürch.

78 Emmanuel Urhobo, *Relief operations in the Nigerian Civil War*, Daystar Press, Ibadan, 1978, p. 54.

79 National Archives of the UK, FCO 38/226, Meeting with members of the International Observer Team. Le caractère intrusif des opérations de secours restent le point de tension principal entre les organisations humanitaires et le gouvernement nigérian.

80 J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 138.

De la nécessité de communiquer ?

Nécessaire pour informer et mobiliser l'opinion publique, la politique de communication des acteurs humanitaires est généralement abordée sous l'angle du témoignage. Elle a suscité de ce fait de nombreux débats dans la littérature sur l'humanitaire. Cette attention à cette question s'explique notamment par le renoncement du CICR à dénoncer publiquement le génocide de la population juive pendant la Seconde Guerre mondiale⁸¹. Plus généralement, c'est sa politique de discrétion qui est questionnée⁸². La littérature sur Médecins Sans Frontières a notamment fait du Biafra le moment de la remise en question de cette attitude par les futurs fondateurs de l'organisation⁸³. Une étude plus détaillée des rapports entre médecins français et CICR permet de nuancer cette rupture, sans pour autant minimiser l'importance de l'expérience biafraise pour certains des fondateurs de Médecins Sans Frontières⁸⁴. Une telle étude amène notamment à distinguer deux types de réactions du CICR face aux prises de paroles publiques des délégués sur le terrain, qui ne sont d'ailleurs pas uniquement le fait des médecins français mais également d'autres délégués. Quant il s'agit de communiquer sur les activités de l'organisation, les prises de paroles des volontaires français sont tolérées, voire bien reçues au sein du CICR. Par contre, lorsqu'il s'agit de dénoncer les agissements du gouvernement nigérian, elles sont moins bien acceptées par l'organisation, sans pour autant que cela n'entraîne de profondes modifications dans l'attitude du Comité vis-à-vis de ses collaborateurs sur le terrain. La question du témoignage, quelque fondamentale qu'elle soit, n'apparaît donc que comme l'un des aspects auquel le CICR est confronté en termes de politique de communication pendant ce conflit. Michael Barnett remarque que l'une des particularités des crises humanitaires des années 1960-1980 réside dans l'importance de la mobilisation qu'elles provoquent alors qu'elles ont généralement lieu dans des régions du monde qui ne suscitent pas particulièrement l'intérêt des opinions occidentales⁸⁵. Pour le CICR ce rôle croissant des médias, mais également la présence d'organisations de plus en plus nombreuses cherchant à répondre aux crises humanitaires, posent la question de ses relations avec ces différents acteurs. Or, jusque dans les années 1960,

- 81 Sur l'importance de cette question dans la littérature sur l'humanitaire, voir Sébastien Farré, « Le CICR et les détenus des camps de concentration nationaux-socialistes », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2012-4*, Vol. 94, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/international-review/review-891-150-humanitarian-action/index.jsp>. Plus généralement sur le CICR dans la Seconde Guerre mondiale, voir Jean-Claude Favez, *Une mission impossible. Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Payot, Lausanne, 1988 ; Isabelle Vonèche Cardia, *Neutralité et engagement : les relations entre le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le gouvernement suisse, 1968-1945*, Société d'histoire de la Suisse romande, Lausanne, 2012.
- 82 Sur la manière dont est appréhendée cette question par le CICR dans les années 1960, voir notamment l'article de l'ancien président du Comité, Léopold Boissier, « Les silences du CICR », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 592, avril 1968, pp. 157-159.
- 83 Les ambiguïtés de ce positionnement sont de plus en plus discutées, mais il reste évoqué comme le moment de la rupture des médecins français avec le CICR. Voir Anne Vallaëys, *Médecins sans frontières, la biographie*, Fayard, Paris, 2004, pp. 27-90.
- 84 Marie-Luce Desgrandchamps, « Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : Les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970) », dans *Relations internationales*, 2011/2, N° 146, pp. 95-108.
- 85 M. Barnett, *op. cit.*, note 1, p. 132.

informer ces derniers sur les actions qu'il mène n'est pas une priorité. Il accorde donc relativement peu de moyens à la gestion de la communication, ce d'autant plus qu'il conserve un idéal d'action axé sur la discrétion⁸⁶. Tout comme pour la question du fonctionnement de l'organisation et du personnel, la guerre du Biafra vient mettre en avant toutes les limites du manque d'attention accordée à sa politique d'information par le CICR.

Au moment où débute le conflit Nigéria-Biafra, il n'existe pas de véritable politique en matière d'information, mais des efforts timides sont tout de même entrepris pour améliorer les relations extérieures du CICR comme en témoigne la mise en place, à partir de février 1968, d'un système de conférences de presse mensuelles sur ses activités⁸⁷. Au moment où la situation se dégrade sur le terrain à la fin du printemps 1968, il tente d'alerter l'opinion mondiale et d'obtenir le soutien des médias dans ses démarches pour réussir à mettre en place une opération humanitaire d'envergure au Biafra, où les besoins sont les plus visibles. Ces démarches, qui sont relativement peu concluantes et ont surtout pour effet de provoquer la colère du gouvernement nigérian, illustrent un certain amateurisme dans ses relations publiques⁸⁸. L'inexistence d'une politique claire en la matière, ainsi qu'un manque de personnel en charge de la question de l'information⁸⁹, débouchent sur le constat que les *publics relations* ne sont pas assez sérieusement prises en main.

Il y a eu des douzaines de malentendus à cause d'une carence de l'information. Il faut à mon avis que nous fassions notre propre service de presse, avec un professionnel des « public relations » à la tête d'une équipe d'un ou deux journalistes. Ceux-ci partiraient avec les équipes pour n'avoir pas à attendre les nouvelles, car il est naturel que les délégués du CICR ne trouvent souvent pas le temps d'écrire des rapports. Une telle équipe de presse mettrait bien des choses au point. Il s'agirait d'organiser des visites régulières avec photographes et cameramen. Une telle équipe serait certainement plus utile que le bureau d'information que nous maintenons actuellement avec des amateurs⁹⁰.

Or les conditions dans lesquelles se déroulent l'opération Nigéria-Biafra rendent particulièrement nécessaires une véritable politique d'information auprès des médias, mais également auprès des partenaires du CICR. Tout d'abord, l'intense couverture médiatique dont bénéficie la crise humanitaire à partir de l'été 1968 contraste avec le peu d'information qui émane du CICR pendant cette période. Alors que ses difficultés à mettre en place son opération en direction du Biafra lui valent de nombreuses critiques, certains membres du Comité soulignent que la mise en valeur de ce qu'il a déjà entrepris dans le conflit pourrait lui permettre d'améliorer son image⁹¹. En outre, la multiplication des acteurs humanitaires qui s'impliquent dans le secours aux civils exerce une pression sur le CICR qui, s'il veut garder sa place d'acteur de

86 J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, p. 199.

87 ACICR, note d'information de la direction, 28 février 1968.

88 T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 82-89.

89 ACICR, séance du Conseil de présidence, 18 juillet 1968.

90 ACICR, séance plénière du Comité, 23 octobre 1968, rapport de Jaggi.

91 ACICR, séance plénière du Comité, 8 août 1968.

référence dans le champ humanitaire, se doit de mettre en avant sa capacité à agir. Au sein du mouvement de la Croix-Rouge, certaines sociétés nationales s'interrogent notamment sur le bienfondé de lui confier la gestion des secours. Plus généralement, les opérations de secours montées par les organisations religieuses témoignent du fait que le CICR n'est pas indispensable et que d'autres acteurs peuvent prendre sa place⁹². Il est donc nécessaire pour ce dernier d'affirmer son rôle et sa crédibilité et ceci passe aussi par des progrès en termes de communication. Comme le souligne l'un des membres du Comité,

Il faut en effet se souvenir que le véritable capital du CICR est constitué par la confiance qu'on lui accorde. Par conséquent s'il veut préserver ce capital, le Comité, dès qu'il le pourra, devra rompre son silence, car la presse se montre toujours plus critique à son égard⁹³.

Son silence sur les démarches qu'il entreprend ou l'état des négociations n'entache d'ailleurs pas uniquement ses relations avec la presse, mais également avec ses partenaires potentiels qui n'apprécient guère la manière dont ils sont traités par l'institution genevoise⁹⁴. Enfin, ce silence soulève des interrogations au sein même de l'organisation où certains délégués prennent la liberté de communiquer avec les médias⁹⁵.

Si cette carence d'information ternit l'image du CICR, elle a également un impact en termes de ressources financières à un moment où le CICR connaît des difficultés à trouver les fonds pour faire fonctionner ses opérations⁹⁶. Afin d'obtenir des moyens, il doit entretenir ses relations avec les gouvernements et les sociétés nationales qui sont ses principaux soutiens. Dans le cas contraire, il arrive que des ressources qui auraient pu lui être destinées soient allouées à des organisations qui apparaissent plus actives, à l'instar de ce qui se passe à la fin de l'année 1968, quand le gouvernement américain décide de répartir une partie des moyens qu'il accorde aux opérations de secours au Biafra entre le CICR et les Églises⁹⁷. Enfin, une meilleure communication peut lui permettre de résoudre une partie des problèmes de personnel qu'il rencontre. En effet, pour recruter du personnel compétent, il est nécessaire que le Comité fasse mieux connaître ses activités au sein de la population suisse. Or ceci suppose un usage judicieux des médias, ainsi que le lancement de campagnes à la radio ou à la télévision⁹⁸. Pour ces raisons, à la fin de l'été 1968, le

92 Sur les opérations de secours mises en place par les organisations religieuses notamment, cf. Laurie Wiseberg, *The International Politics of Relief: A Case Study of the Relief Operations Mounted during the Nigerian Civil War (1967-1970)*, Thèse de doctorat, Université de Californie, 1973.

93 ACICR, séance du Conseil de présidence, 22 août 1968.

94 Dan Jacobs, *The Brutality of Nations*, Paragon House, New York, 1988, p. 52. Voir également la lettre ouverte du président de la Croix-Rouge danoise, Johannes Frandsen, publiée dans le *Journal de Genève*, le 31 octobre 1968, p. 5.

95 Sur les prises de paroles de certains volontaires du CICR pendant le conflit Nigéria-Biafra, voir M.-L. Desgrandchamps, *op. cit.*, note 84.

96 T. Hentsch, *op. cit.*, note 5, pp. 136-148.

97 Le gouvernement américain met à disposition quatre avions pour le pont aérien Croix-Rouge, ainsi que quatre avions pour le pont aérien des Églises. Sur l'attitude américaine en matière de secours pendant le conflit, voir Joseph E. Thompson, *American Policy and African Famine: the Nigeria-Biafra War, 1966-1970*, Greenwood Press, Westport, 1990.

98 Note de dossier, entretien entre le directeur du CICR et le chef de Division des organisations internationales, 3 juillet 1968, DDS, Vol. 24, N° 92, dodis.ch/32824.



Image 5. Genève, 14 août 1968, conférence de presse sur le Biafra, M. Auguste Lindt. Photothèque CICR.
© Photothèque CICR (DR)/Jean ZBINDEN.

CICR prend donc une série de mesures concrètes afin d'améliorer ses relations avec les acteurs des opérations humanitaires et de répondre à la pression des médias.

La fréquence des réunions d'informations avec les partenaires et les journalistes augmente considérablement à partir de la fin de l'été 1968. Les conférences de presse, l'organisation de déplacements à l'étranger par des membres du Comité pour rendre plus visibles les activités du CICR et chercher des fonds se multiplient.

Le CICR produit également deux films, un sur le Biafra et un sur le Nigéria, qu'il diffuse auprès des Croix-Rouges nationales mais également du public afin de montrer qu'il agit dans le conflit. Au printemps 1969, Lindt est choisi pour être le sujet de l'émission de télévision britannique *The Man of the Month*. L'usage du support visuel n'est pas une nouveauté pour le CICR qui réalise régulièrement des films sur ses actions et utilise des photographies dans ses publications depuis de nombreuses années. Néanmoins, au sein de l'institution genevoise, on remarque tout de même l'importance accrue que prennent les images dans le processus de diffusion de l'information.

L'intérêt suscité par notre action de secours Nigéria/Biafra a eu pour conséquence des performances sans précédent, qui sont malheureusement à la limite de nos capacités matérielles. Alors que M. Melley faisait tirer et distribuer l'an passé en moyenne 300 photos, les chiffres qu'il a atteints depuis le début de 1969 sont



Image 6. Guerre du Biafra, camp d'Awo Omama [sic]. Des enfants réfugiés. Cette photographie est publiée dans le numéro 595 de la Revue internationale de la Croix-Rouge au mois de juillet 1968. Photothèque CICR. © CICR/Adrien PORCHET.

les suivants : 809 photos distribuées en janvier, 574 en février, 962 en mars. Ces résultats sont très encourageants car souvent la publication d'une seule photo a d'avantage d'impact qu'un long texte⁹⁹.

En outre, le CICR n'hésite pas à se servir des articles que publient des journalistes, voire certains volontaires, pour faire parler de son action en les reproduisant par exemple dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*¹⁰⁰. Il peut donc apparaître relativement tolérant face aux prises de paroles des volontaires qui travaillent pour lui quand celles-ci entrent dans sa politique de communication. Le CICR va même plus loin puisqu'il adjoint un journaliste de la *Neue Zürcher Zeitung* à sa délégation qui part négocier la reprise du pont aérien à l'automne 1969. Cependant, le résultat de cette expérience, pas assez favorable au CICR selon le Comité, l'amène à ne pas la reconduire¹⁰¹. À la fin de l'année 1969, le nouveau président décide d'une politique de « *new-look* » dans le rapport du CICR aux médias, pour mieux faire connaître l'institution aux journalistes¹⁰². Enfin, le conflit l'amène à repenser son rapport à la

99 ACICR, note d'information de la direction, 9 avril 1969. Sur la période 1967-1969, plusieurs milliers de photographies sont distribuées par le service d'information du CICR, notamment pour illustrer l'action du CICR au Moyen-Orient et au Nigéria-Biafra. CICR, *Rapports d'activité 1967 ; 1968 ; 1969*, CICR, Genève, 1968 ; 1969 ; 1970.

100 Voir par exemple *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 598, octobre 1968, pp. 460-465 et N° 601, Vol. 51, janvier 1969, pp. 15-21.

101 ACICR, séance plénière du Comité, 6 novembre 1969.

102 ACICR, note d'information de la Direction, 12 janvier 1970.

question de la dénonciation publique des responsabilités des belligérants dans les souffrances de la population. La pression de certains de ses collaborateurs pour qu'il dénonce publiquement les bombardements d'objectifs civils par le gouvernement nigérian l'incite notamment à établir une ligne de conduite plus précise sur la politique de dénonciation publique de l'organisation¹⁰³. Cette question s'inscrit dans un mouvement plus vaste, puisqu'elle se pose également à cette époque sur d'autres terrains d'opérations, au Yémen, au Moyen-Orient ou encore en Grèce.

Malgré les efforts entrepris par le CICR pour élaborer une politique de communication pendant le conflit, au moment du bilan de l'expérience nigérianobiafraise, il apparaît impératif de repenser ses relations extérieures.

La vulnérabilité du CICR à une véritable « intoxication » de l'opinion a mis en évidence les incertitudes de sa politique d'information, et les faiblesses de son système de communication avec les diverses instances qu'il s'agissait d'éclairer sur ses objectifs et ses motifs, et avec l'opinion mondiale dont il lui fallait gagner la sympathie. Une des grandes tâches permanentes du CICR, et sa préoccupation première en temps de conflit, est de se rallier une force de persuasion humanitaire groupant le plus possible de ressources morales, diplomatiques et matérielles sans lesquelles il se trouve démuné. Un tel front commun se constitue en temps de paix : une campagne méthodique est à entreprendre pour accréditer et implanter toujours plus fermement l'image du CICR et de son rôle auprès des gouvernements, dans la Croix-Rouge et parmi les divers organismes avec lesquels il peut être appelé à collaborer. Et c'est précisément parce que l'impartialité n'est pas de la nature humaine qu'un effort soutenu devra être poursuivi sans relâche auprès de l'opinion mondiale par tous les moyens directs et indirects¹⁰⁴.

Dans la pratique, ceci se traduit très concrètement à partir de 1970 dans le renforcement du service de l'information, qui est désormais rattaché directement au Conseil de présidence¹⁰⁵. Tout en réaffirmant sa volonté d'agir en restant discret, le CICR fait porter ses efforts sur une amélioration de l'information diffusée depuis le siège de l'organisation, mais également depuis le terrain¹⁰⁶. En outre, en accordant une importance accrue à ses contacts avec les principaux donateurs potentiels, il entreprend une politique de recherche de fonds beaucoup plus active qu'auparavant, lui permettant de bénéficier d'un budget extraordinaire – qui correspond aux dépenses pour les actions de secours – plus important¹⁰⁷. Cette nécessité s'inscrit dans un mouvement plus vaste qui amène les organisations humanitaires à se poser la question de leur rapport à l'opinion publique et aux médias. C'est en effet le cas au sein du Mouvement de la Croix-Rouge où, dès 1967, une réunion a lieu entre les représentants des services d'information des membres du Mouvement afin de « repenser tout le problème,

103 ACICR, séance plénière du Comité, 30 avril et 1^{er} mai 1969, compte rendu de la séance plénière du groupe des juristes sur la question des protestations.

104 ACICR, BAG 12-044, note critique de P. Basset, novembre 1970.

105 J. Freymond, G. Willemin et R. Heacock, *op. cit.*, note 9, pp. 131-132.

106 *Ibid.*, pp. 199-201.

107 *Ibid.*, pp. 67-68 et 164-165.

d'importance capitale, des relations publiques de la Croix-Rouge »¹⁰⁸. Une seconde réunion du même type se déroule en 1970 et traite notamment les questions de « l'information dans l'urgence » et des relations avec les « mass médias »¹⁰⁹. La question du rapport aux médias est également centrale pour les nouveaux acteurs humanitaires qui voient le jour dans les années 1970.

À la fin des années 1960, la multiplication des théâtres d'intervention du CICR pose les bases d'une profonde évolution au sein de l'institution genevoise. Dans ce contexte, les opérations menées lors de la guerre du Biafra questionnent l'institution à plusieurs égards. Tout d'abord elle correspond au début d'une augmentation des activités d'assistance, qui représentent aujourd'hui une large part des activités de l'organisation. Pour les contemporains du conflit, cet engagement du CICR dans une opération d'assistance aux civils dont il a la responsabilité première, sur une durée considérée comme relativement longue, dans un conflit interne « de caractère international », constitue un « nouveau type d'engagement auquel l'évolution des relations internationales contemporaines pourrait contraindre le CICR »¹¹⁰. Il marque pour les membres du Comité de l'époque un tournant dans l'histoire de l'organisation, comme en témoigne cette réflexion :

*... le Comité doit, par conséquent, être pleinement conscient que, ... il accepte de se lancer dorénavant dans un nouveau type d'intervention et que cette opération n'est pas seulement valable pour l'affaire qui nous préoccupe présentement, mais également pour d'autres actions à venir*¹¹¹.

Cette évolution se confirme dans les années suivantes et permet de mieux comprendre la place qu'occupent notamment les activités d'assistance aujourd'hui. Le conflit Nigéria-Biafra met également en avant les difficultés que suscite ce type d'opérations complexes pour une organisation dont les moyens demeurent limités. Il souligne la véritable nécessité de réformes multiples, dont certaines étaient envisagées mais tardaient à être mises en place. La simultanéité d'autres terrains d'engagement, tel que le Moyen-Orient, accentue ce besoin. La décennie 1970 s'ouvre très clairement avec cet impératif afin de permettre au CICR d'être en mesure « d'organiser à l'avance ce qui est imprévisible »¹¹². Alors que la Direction disparaît à la fin de l'année 1969, le Comité engage un nouveau collaborateur, sous le titre de secrétaire général, chargé notamment de faire le diagnostic des problèmes de fonctionnement et de gestion que rencontre le CICR, et de proposer des améliorations. Les trois domaines particulièrement mis en lumière par la guerre du Nigéria-Biafra étudiés dans cet article font partie, avec d'autres, des questions à adresser en priorité. Des mesures sont prises dans chacun de ces domaines, mais elles mettent du temps à porter véritablement leur fruit, comme le souligne le rapport Tansley au milieu de la décennie 1970. Si le chemin vers l'organisation qu'est le CICR aujourd'hui est encore long et que d'autres moments sont également décisifs dans son évolution, la prise de conscience du début

108 CICR, *Rapport d'activité 1967*, CICR, Genève, 1968, p. 83.

109 CICR, *Rapport d'activité 1970*, CICR, Genève, 1971, p. 125.

110 Préface de Jacques Freymond, *CICR, Rapport d'activité 1968*, CICR, Genève, p. 5.

111 ACICR, séance plénière du Comité, 3 avril 1969.

112 *Idem*.

des années 1970 joue un rôle important. Les réformes convergent petit à petit dans un mouvement de professionnalisation qui permet à l'institution genevoise de devenir un acteur de plus en plus efficace sur le terrain. Ce processus semble nécessaire pour mener des opérations considérables dans des contextes multiples et variés, et conserver ainsi une place prépondérante dans un champ humanitaire de plus en plus concurrentiel.

Complémentarité entre le CICR et les Nations Unies et entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme entre 1948 et 1968*

Katharine Fortin

Katharine Fortin termine actuellement un doctorat sur la responsabilité des groupes armés en matière de violations des droits de l'homme à l'Institut hollandais des droits de l'homme (Netherlands Institute of Human Rights) de l'Université d'Utrecht aux Pays-Bas.

Résumé

Le présent article montre qu'entre la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948 et la conférence de Téhéran en 1968, le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire et leurs institutions garantes respectives, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), n'étaient pas de conceptions aussi éloignées qu'on le laisse parfois entendre. Son propos est de renforcer la légitimité du droit des droits de l'homme dans les conflits armés et de montrer qu'il existe une longue tradition de coopération entre l'ONU et le CICR.

Mots clés : droit international des droits de l'homme, droit international humanitaire, CICR, Nations Unies, relations, conflits armés, complémentarité.



* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

Bien que, de nos jours, il soit presque universellement admis que le droit international des droits de l'homme s'applique dans les conflits armés¹, la majorité des auteurs écrivant sur ce sujet concèdent qu'il s'applique, bien qu'il n'ait jamais été conçu pour s'appliquer dans les situations de conflit et malgré la stricte division institutionnelle qui existait entre le Comité international de la Croix-Rouge (le CICR) et l'Organisation des Nations Unies (l'ONU)². Pour la plupart des auteurs, c'est en 1968, avec l'adoption de la Résolution XXIII, intitulée « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé », à la Conférence internationale des droits de l'homme de Téhéran, que l'on note pour la première fois un fonds commun au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire ; c'est aussi l'une des premières fois que les mandats de l'ONU et du CICR se rejoignent. L'objectif de cet article est de présenter des recherches qui contestent ces propositions. Comme pour toutes les histoires souvent racontées, de nombreux points du récit concernant les rapports entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire et les relations entre l'ONU et le CICR ne font aujourd'hui plus l'objet de controverse ; ils sont souvent répétés et de moins en moins souvent remis en question. Si cela ne pose pas de problème majeur parce que le récit est en grande partie exact, cet article avance des preuves qui portent à croire qu'entre la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme (ci-après la Déclaration universelle³) en 1948 et la Conférence internationale des droits de l'homme de Téhéran en 1968⁴, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme et leurs institutions respectives n'étaient pas conceptuellement aussi éloignés qu'on le

- 1 Pour un exposé exhaustif des arguments juridiques avancés par la Cour internationale de justice et les organes conventionnels des droits de l'homme pour confirmer que les droits de l'homme s'appliquent pendant les conflits armés, voir Commission des droits de l'homme de l'ONU, « Document de travail sur les relations entre droits de l'homme et droit international humanitaire présenté par Françoise Hampson et Ibrahim Salama », Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2005/14, 21 juin 2005. On notera que, dans leur quatrième rapport périodique au Comité des droits de l'homme de l'ONU, les États-Unis, qui ont longtemps refusé de reconnaître l'applicabilité du droit international des droits de l'homme dans les conflits armés, ont confirmé qu'à leur avis le droit international des droits de l'homme et le droit de la guerre étaient « à bien des égards complémentaires et se renforcent l'un l'autre » en période de conflit armé : Quatrième rapport périodique des États-Unis au Comité des droits de l'homme de l'ONU, 30 décembre 2011, para. 507. Israël, qui refuse lui aussi depuis longtemps de reconnaître l'applicabilité du droit international des droits de l'homme dans les conflits armés, maintient ses positions. Voir les Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le rapport initial d'Israël, Doc. ONU CCPR/C/79/Add.93, 18 août 1998, para. 10 ; Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le deuxième rapport périodique d'Israël, Doc. ONU CCPR/CO/78/ISR, 21 août 2003, para. 11 ; Observations finales du Comité des droits de l'homme sur le troisième rapport périodique d'Israël, Doc. ONU CCPR/C/ISR/CO/3, 3 septembre 2010, para. 5.
- 2 Voir par exemple Robert Kolb, « Relations entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme, Aperçu de l'histoire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des Conventions de Genève », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 831, 1998, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzf2m2.htm> (dernière consultation le 10 septembre 2013) ; Heike Krieger, « A Conflict of Norms: The Relationship between Humanitarian Law and Human Rights Law in the ICRC Customary Law Study », dans *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, No. 2, 2006, p. 265 ; Cordula Droegge, « The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict », dans *Israel Law Review*, Vol. 40, No.2, 2007, p. 310.
- 3 Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 (AG ONU, Rés. 217(III)).
- 4 De nombreux auteurs considèrent que c'est à cette occasion qu'a été reconnue l'existence d'un fonds commun aux deux corpus du droit.

laisse parfois entendre. Ces preuves sont importantes parce que tant que nous lisons et entendons dire que les droits de l'homme n'ont jamais été conçus pour s'appliquer dans les conflits armés, leur utilité dans ces situations risque d'être extrêmement restreinte. L'auteur espère montrer que le CICR et l'ONU travaillent ensemble sur des questions relatives aux conflits armés depuis beaucoup plus longtemps qu'on ne l'imagine souvent. Elle espère aussi que cet exercice contribuera à faire évoluer la façon de percevoir les relations historiques entre les deux corpus de droit et à rendre plus profitable l'application des droits de l'homme dans les conflits armés.

Rapports entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire et entre l'ONU et le CICR de 1948 à 1968 : le discours dominant

La majorité des articles traitant des rapports entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme relatent de la même façon l'histoire des relations entre les deux corpus de droit et entre leurs institutions garantes⁵. Ils commencent par expliquer que, lorsque la Déclaration universelle et les Conventions de Genève de 1949⁶ ont été rédigées, les droits de l'homme et le droit international humanitaire étaient conçus comme des corpus de droit complètement différents, issus d'histoires différentes et dont les champs d'application ne se recouvraient que peu⁷. Le droit international humanitaire est l'une des branches les plus anciennes du droit international public et était fondé historiquement sur l'honneur, la nécessité militaire et les règles de la chevalerie⁸. L'aspect « humanitaire » a été introduit relativement

- 5 Naz K. Modirzadeh, « The Dark Sides of Convergence: A Pro-Civilian Critique of the Extraterritorial Application of Human Rights Law in Armed Conflict », dans *Blue Book*, Vol. 86, mai 2010, p. 352.
- 6 Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, 75 UNTS, 31 ; Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949, 75 UNTS, 85 ; Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, 75 UNTS 135 ; Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, 75 UNTS 287.
- 7 H. Krieger, *op. cit.*, note 2, p. 266 ; Dietrich Schindler, « Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 715, 1979, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzh5q.htm> (dernière consultation le 10 septembre 2013) ; G. Draper, « The Relationship between the Human Rights Regime and the Law of Armed Conflict », dans *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 1, 1971, pp. 191-192 ; Dietrich Schindler, « Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws », dans *American University Law Review*, Vol. 31, No. 935, 1981-1982, pp. 935-937 ; Cordula Droege, « Droits de l'homme et droit humanitaire : des affinités électives ? », dans *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 90, No. 871, 2008, disponible sur : www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-871-droeg1-fr.pdf (dernière consultation le 10 septembre 2013) ; Arthur Henri Robertson, « Humanitarian law and human rights », Christophe Swinarski (dir.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet/Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet*, CICR/Martinus Nijhoff, Genève/La Haye, 1984, p. 793 ; C. Droege, *op. cit.*, note 2, pp. 312-313 ; R. Kolb, *op. cit.*, note 2 ; Louise Doswald-Beck et Sylvain Vité, « Le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 800, 1993, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzfmf.htm> (dernière consultation le 10 septembre 2013).
- 8 L. Doswald-Beck et S. Vité, *op. cit.*, note 7.

tard dans la longue histoire du droit de la guerre, avec la Convention de Genève de 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne et la clause de Martens dans le préambule de la quatrième Convention de La Haye de 1907⁹. Le droit international des droits de l'homme est une branche beaucoup plus récente du droit international public¹⁰. S'il est possible de faire remonter les principes sur lesquels il repose – l'égalité, la dignité, la liberté et la solidarité – aux philosophes et écrits de l'Antiquité¹¹, il n'existait pas, avant la Déclaration universelle, de document de droit international consacrant les engagements pris entre États en matière de droits de l'homme. Aucune des déclarations et des lois antérieures qui proclamaient ou garantissaient des droits n'avait de portée internationale¹². Se fondant sur ces origines historiques différentes, la plupart des auteurs font valoir qu'en 1948 et 1949, au moment où ont été rédigées la Déclaration universelle et les Conventions de Genève, il n'y avait pas, dans l'esprit des rédacteurs, de chevauchement conceptuel entre les deux corpus de droit¹³. On nous dit que « La Déclaration universelle de 1948 laisse totalement à l'écart la question du respect des droits de l'homme dans les conflits armés¹⁴ » et que, « parallèlement, lors de l'élaboration des Conventions de Genève de 1949, il n'a guère été question des droits de l'homme¹⁵ ». Il semble que, de l'avis général, à l'époque de la rédaction de la Déclaration universelle, il était sous-entendu que les droits de l'homme ne s'appliquaient pas en période de conflit ; les deux corpus de droit étaient considérés comme des régimes s'appliquant en alternance mais pas en même temps¹⁶. Le droit des droits de l'homme était le droit de la paix et le droit international humanitaire, celui de la guerre¹⁷.

- 9 G. Draper, *op. cit.*, note 7, p. 191. Ben-Naftali et Shany notent aussi que « le principe d'humanité qui sous-tend le droit international des droits de l'homme n'a jamais été absent du DIH, comme en témoigne la clause Martens Ainsi, s'il est indéniable que ces deux régimes ont des origines historiques distinctes, il est tout aussi difficile de prouver que la graine qui allait finalement donner naissance au droit international des droits de l'homme n'était pas déjà plantée dans le DIH. » Voir Orna Ben-Naftali et Yuval Shany, « Living in Denial: The Application of Human Rights in the Occupied Territories », dans *Israel Law Review*, Vol. 37, No. 1, 2003-2004, pp. 43-44.
- 10 Commission des droits de l'homme de l'ONU, « Document de travail sur les relations entre droits de l'homme et droit international humanitaire présenté par Françoise Hampson et Ibrahim Salama », *op. cit.*, note 1, pp. 12-13 ; D. Schindler, « Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws », *op. cit.*, note 7, p. 936 ; R. Kolb, *op. cit.*, note 2.
- 11 L. Doswald-Beck et S. Vité, *op. cit.*, note 7 ; D. Schindler, « Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme », *op. cit.*, note 7, p. 6.
- 12 Par exemple, la Grande Charte de 1215, la Bill of Rights de 1689, la Déclaration des droits de l'homme de Virginie 1776, la Déclaration d'indépendance américaine de 1776 et la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
- 13 C. Droegge, *op. cit.*, note 2, p. 314 ; D. Schindler, « Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws », *op. cit.*, note 7, p. 936.
- 14 R. Kolb, *op. cit.*, note 2 ; D. Schindler, « Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme », *op. cit.*, note 7.
- 15 R. Kolb, *op. cit.*, note 2. Voir aussi G. Draper, « Human Rights and the Law of Armed Conflicts: General Principles of Implementation », dans Michael Meyer et Hilare McCoubrey (dir.), *Reflections on Law and Armed Conflicts, The Selected Works on the Laws of War by the late Professor Colonel G.I.A.D. Draper, OBE*, La Haye/Boston/Londres, Kluwer Law International, 1998, p. 143.
- 16 D. Schindler, « Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws », *op. cit.*, note 7, p. 936 ; H. Krieger, *op. cit.*, note 2, p. 266 ; C. Droegge, *op. cit.*, note 2, p. 314. Voir en particulier R. Kolb, *op. cit.*, note 2, sur la rédaction de la Déclaration universelle.
- 17 N. Modirzadeh, *op. cit.*, note 5, p. 352.

Le fait que les deux corpus de droit avaient des institutions garantes différentes corrobore cette façon de voir¹⁸. Elle est pertinente en ce sens que, de l'avis quasi général, elle a eu pour effet de sceller les différences entre les deux régimes de droit. Les droits de l'homme ont été élaborés sous les auspices des Nations Unies au sortir de la Seconde Guerre mondiale. On estimait alors indispensable, pour empêcher que ne se reproduisent les atrocités qui avaient été commises contre les civils pendant la guerre, d'obtenir des États qu'ils s'engagent à respecter les droits de l'homme. C'était sur cet engagement que reposait l'espoir que les pays du monde, sortis traumatisés d'une guerre totale, ne laisseraient jamais de telles atrocités se reproduire. Alors que l'heure était à l'optimisme d'une paix retrouvée, l'ONU était réticente à s'associer à une refonte du droit de la guerre. Elle pensait que ce serait risquer de jeter le doute sur son attachement à la paix¹⁹. De l'avis de beaucoup, la nouvelle organisation devait se concentrer sur le droit de la paix, les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'usage de la force et les droits de l'homme. Il en est résulté une division institutionnelle : le droit international des droits de l'homme s'est développé sous les auspices des Nations Unies, le droit international

18 Nancie Prud'homme, « *Lex Specialis: Oversimplifying a More Complex and Multifaceted Relationship?* », dans *Israel Law Review*, Vol. 40, No. 2, 2007, pp. 359-360.

19 *Ibid.*, p. 359 ; R. Kolb, *op. cit.*, note 2, appel de note 4 ; D. Schindler, « Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme », *op. cit.*, note 7. Il est intéressant de noter que l'idée que les Nations Unies doivent prendre leurs distances avec le droit de la guerre est antérieure à la Seconde Guerre mondiale et à la création de l'ONU. On le voit dans un article anonyme publié dans la première édition (1920-1921) du *British Yearbook of International Law*, qui énumère toute une série de raisons pour lesquelles il ne faudrait pas a) réécrire le droit de la guerre ni b) associer la Société des Nations à un tel projet. Le raisonnement de l'auteur en faveur de ce dernier argument repose sur le fait que le « nouveau dispositif » de la Société des Nations devrait servir non pas à « régler les vieux problèmes liés à la codification du droit de la guerre... [mais] plutôt à mettre en place un nouveau corpus de droit international pour les temps de paix » (pp. 114-115). Il avance aussi cette allégation assez lourde, à savoir que « l'incapacité du droit international à trouver des solutions aux problèmes de la paix [était] due au moins en partie au fait que l'attention des auteurs et des hommes d'État a[vait] toujours été détournée du droit de la paix par le droit de la guerre » (p. 115). Il poursuit en faisant valoir que c'est uniquement « en développant le droit de la paix, plutôt qu'en renouant avec les efforts déployés dans le passé pour codifier le droit de la guerre, que la Société des Nations parviendra à mettre en place un système international stable » (p. 116). Il est évident que cet article a eu un grand retentissement en Grande-Bretagne parce que, peu après sa parution dans ce pays, il a été publié à nouveau par le *Michigan Law Review* qui l'a décrit comme « l'un des articles les plus éclairants et marquants qui aient paru sur le sujet jusqu'à présent ». Bien qu'il ait manifestement « été très remarqué en Grande-Bretagne », les rédacteurs de la revue ont estimé qu'il n'avait pas attiré aux États-Unis toute l'attention « qu'il mérite ». Il a été republié dans le *Michigan Journal* « dans l'espoir de rendre un vrai service en le faisant plus largement connaître à ceux dont l'opinion pèsera lourd dans les décisions à prendre » : Anonyme, « The League of Nations and the Laws of War », dans *British Yearbook of International Law*, No. 1, 1920-1921, pp. 110-124. Josef Kunz écrit en 1951 que « l'attitude dominante » face au droit de la guerre, exposée dans l'article anonyme, n'avait pas changé après la Seconde Guerre mondiale. Selon ses propres termes : « la négligence, l'indifférence et l'apathie, l'hostilité à ce sujet, qui ont été si désastreuses dans l'entre-deux-guerres, prévalent à nouveau depuis la fin des combats en 1945. Tous les vieux arguments – l'impossibilité de réviser le droit de la guerre et la futilité d'une telle entreprise, "l'abolition" de la guerre et, par voie de conséquence, l'inexistence du droit de la guerre, l'idée que s'occuper d'une quelconque manière de ce droit ferait "mauvaise impression à l'opinion publique" – reviennent sur le tapis... Les Nations Unies, comme la Société des Nations, pratiquent de nouveau la politique de l'autruche ». Voir Josef Kunz, « The Chaotic Status of the Law of War and the Urgent Necessity for their Revision », dans *American Journal of International Law*, Vol. 45, No. 37, 1951, pp. 39 et 42.

humanitaire sous ceux du CICR. Des commentateurs universitaires ont souvent relevé que si le droit de la guerre avait finalement été placé sous la tutelle du CICR, ce n'était pas seulement parce que les Nations Unies ne souhaitaient pas être associées à sa codification, mais aussi parce que le CICR craignait que la participation des Nations Unies à cette codification ne compromette la distinction, fondamentale pour lui en tant qu'institution, entre le *jus in bello* et le *jus ad bellum*²⁰. La littérature renvoie l'image de deux institutions attentives à maintenir « une distance prudente » entre elles et entre leurs mandats respectifs²¹. De nombreux auteurs voient dans cette division institutionnelle une nouvelle preuve de l'absence de connexion entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire dans les années qui ont immédiatement suivi la rédaction de la Déclaration universelle et des Conventions de Genève²².

Ce point de départ posé, il y aurait eu un rapprochement progressif des deux corpus de droit et les premiers signes d'une prise de conscience d'éléments communs aux mandats du CICR et des Nations Unies. Pour la plupart des auteurs, les relations entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire ont commencé en 1968, l'année de la Conférence internationale des droits de l'homme à Téhéran²³. Une minorité d'auteurs relève des indices antérieurs d'une convergence entre les deux corpus de droit dans les années 1950²⁴ et 1960²⁵. Il a été remarqué à ce sujet que si la Déclaration universelle ne comporte pas de clause dérogatoire, il y en a une à la fois dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950 et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966. L'existence d'une clause dérogatoire dans ces instruments ultérieurs a été interprétée comme l'indice que la perception des droits de l'homme avait alors suffisamment évolué pour que leurs rédacteurs étendent l'application des droits de l'homme aux périodes de guerre²⁶. De même, l'ONU aurait peu à peu pris conscience dans les années 1950 de la « pertinence des droits de l'homme

20 Voir R. Kolb, *op. cit.*, 2 ci-dessus, citant dans la note de bas de page 7 l'amendement proposé par le Royaume-Uni et adopté par la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Stockholm, 1948). Le délégué du Royaume-Uni enjoint aux membres du CICR d'agir « avec le plus grand soin lorsqu'ils fixent leurs relations avec les organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales (...) étant donné le caractère apolitique des organes constitutifs de la Croix-Rouge internationale ».

21 O. Ben-Naftali et Y. Shany, *op. cit.*, note 9, p. 47.

22 Voir par exemple, D. Schindler, « Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws », *op. cit.*, note 7, p. 936 et O. Ben-Naftali et Y. Shany, *op. cit.*, note 9, pp. 30-31.

23 Voir L. Doswald-Beck et S. Vité, *op. cit.*, note 7, qui voient dans la conférence de Téhéran « le véritable tournant » : « C'est en effet lors de cette conférence que les Nations Unies se penchèrent pour la première fois sur la question de l'application des droits de l'homme en cas de conflit armé ». Voir aussi H. Krieger, *op. cit.*, note 2, qui écrit à la page 266 « pendant plusieurs décennies [après la rédaction des Conventions de Genève et de la Déclaration universelle], l'avis général a été que le droit international des droits de l'homme n'était pas applicable aux situations de conflit armé ». G. Draper, « Humanitarian Law and Human Rights », dans M. Meyer et H. McCoubrey (dir.), *op. cit.*, note 15, p. 149, dit que la « confusion entre régimes diamétralement opposés, celui des droits de l'homme et celui du droit des conflits armés, a été... semée aux Nations Unies en 1968 ». Voir aussi Robert Kolb qui dit ceci : « ...il faut insister sur le fait que ce front commun ne précède guère la Résolution XXIII, adoptée par la Conférence internationale des droits de l'homme en 1968 à Téhéran », R. Kolb, *op. cit.*, note 2.

24 C. Droegge, *op. cit.*, 2, p. 314 ; N. Prud'homme, *op. cit.*, note 18, p. 362.

25 A. H. Robertson, *op. cit.*, note 7, p. 795.

26 H. Krieger, *op. cit.*, note 2, p. 267.

dans les conflits armés²⁷ ». On en voit la preuve dans des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies dans lesquelles les parties aux conflits sont priées de respecter les droits de l'homme²⁸. La convergence entre les deux corpus de droit est attribuée à cette époque à de nombreux facteurs. D'abord, il se révélait difficile de soutenir l'intérêt des États parties pour une codification plus poussée du droit de la guerre. Les efforts déployés par les milieux du droit international humanitaire pour obtenir l'adoption du Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre – qui contenait d'importantes dispositions relatives à la conduite des hostilités – en étaient pratiquement au point mort à la fin des années 1950²⁹. Il est intéressant de noter qu'au moment même où une codification plus poussée du droit international humanitaire ne semblait plus guère susciter l'enthousiasme, la communauté internationale paraissait prendre conscience du fait que les droits de l'homme pouvaient être pertinents en temps de guerre. Simultanément, une évolution similaire se produisait dans l'esprit des simples citoyens ; la notion de « droits de l'homme » commençait à séduire les imaginations ; avec la télévision, les gens étaient touchés par les problèmes de leurs semblables à l'autre bout du monde et les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme jouissaient d'un soutien populaire grandissant³⁰.

Replacée dans ce contexte, la Conférence internationale des droits de l'homme tenue à Téhéran se détache presque toujours comme l'événement marquant de l'histoire des relations entre les deux corpus de droit³¹. En 1968, les nations du monde étaient rassemblées à Téhéran pour marquer le vingtième anniversaire de la Déclaration universelle. L'une des principales résolutions de cette conférence – la résolution XXIII – était intitulée « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé³² ». Cette résolution est importante dans l'évolution des relations entre les deux corpus de droit et entre le CICR et l'ONU, pour deux raisons. Premièrement, elle confirme par son titre l'existence d'un consensus entre les États votants sur la continuité de l'existence des droits de l'homme en période de conflit. Et deuxiè-

27 C. Droège, *op. cit.*, note 7, p. 4.

28 AG Rés. 804 (VIII) du 3 décembre 1953 et AG. Rés. 1312 (XIII) du 12 décembre 1958 telles que citées par C. Droège, *ibid.*, p.4.

29 C. Droège, *op. cit.*, note 2, p. 314; voir aussi G. Draper, *op. cit.*, note 7, p. 195 où il dit : « J'ose avancer l'idée que la révision du droit des conflits armés après la conclusion des Conventions de Genève de 1949 et la Convention sur le génocide de 1948, était dangereusement proche de l'enlisement lorsqu'elle a été relancée par le mouvement en faveur de l'instauration d'un régime des droits de l'homme ». Bien sûr, cette période de marasme pour le DIH s'est révélée momentanée puisque l'élaboration des Protocoles additionnels a abouti dans les années 1970.

30 A. H. Robertson, *op. cit.*, note 7, p. 794.

31 O. Ben-Naftali et Y. Shany, *op. cit.*, note 9, pp. 43-44; D. Schindler, « Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws », *op. cit.*, note 7, p. 936 ; et G. Draper, *op. cit.*, note 23, p. 149.

32 Plusieurs commentateurs notent que bien que les droits de l'homme soient mentionnés dans le titre, le corps de la résolution renvoie uniquement au droit international humanitaire. Voir D. Schindler, « Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws », *op. cit.*, note 7, p. 937; et Louise Doswald-Beck, « Human Rights and Humanitarian Law: Are There Some Individuals Bereft of all Legal Protection? », *Proceedings of the Annual Meeting, American Society of International Law*, 2004, p. 354. La raison de cette anomalie n'est pas claire mais est traitée par Aristidis Calogeropoulos-Stratis, « Droit humanitaire – Droits de l'Homme et victimes des conflits armés », dans C. Swinarski (dir.), *op. cit.*, note 7, p. 659.

mement – parce qu'elle apparaît comme le premier pas vers ce rapprochement institutionnel progressif auquel nous assistons depuis entre les deux corpus de droit. Dans le corps de la résolution, la Conférence prie le Secrétaire général de l'ONU de faire réaliser une étude du droit international humanitaire. C'est à n'en pas douter une évolution notable : l'ONU renonce explicitement à sa position, apparemment fondée sur des raisons idéologiques, de se tenir à l'écart de la codification du droit de la guerre, pour s'y intéresser. Les observateurs notent fréquemment que cette demande formulée à Téhéran – confirmée par la suite par l'Assemblée générale dans une résolution – était le premier pas qui a conduit à l'élaboration des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève dans les années 1970³³ – Protocoles qui, plus que tout autre traité avant eux, ont mis en évidence les connexions de plus en plus fréquentes entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme³⁴.

L'application des droits de l'homme dans les conflits armés à la fin des années 1940 et pendant la décennie suivante

Pourtant, si ce discours est en grande partie d'une exactitude incontestable, certains aspects importants sont moins tranchés qu'on veut bien le dire et méritent d'être remis en question. Il importe notamment de contester la proposition souvent avancée selon laquelle ceux qui ont rédigé la Déclaration universelle en 1948 l'ont fait en pensant qu'elle ne s'appliquerait pas en période de conflit. S'il est vrai que les travaux préparatoires de la Déclaration universelle ne révèlent pas de discussion entre les rédacteurs sur le point de savoir si ou comment la déclaration pourrait s'appliquer pendant un conflit, il n'est pas clair qu'il faille voir dans ce silence un signe que, de l'avis de ses rédacteurs, le concept de droits de l'homme n'était pas pertinent en période de conflit armé³⁵. En fait, si, pour les besoins de l'hypothèse, nous supposons

33 GA Rés. 2444 (XXIII) du 19 décembre 1968 intitulée « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé ». Voir aussi le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, 1125 UNTS 3 et le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, 1125 UNTS 609.

34 Les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève confirment explicitement que le droit international des droits de l'homme continue de s'appliquer en période de conflit armé. Voir à ce sujet l'article 72 du Protocole I qui stipule que ses dispositions « complètent les ... autres normes applicables du droit international qui régissent la protection des droits fondamentaux de l'homme pendant un conflit armé de caractère international ». Voir aussi le préambule du protocole II qui rappelle que « les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme offrent à la personne humaine une protection fondamentale ». Les rapports entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme mis en évidence par les deux protocoles additionnels apparaissent aussi à l'article 75 (Garanties fondamentales) du Protocole I et à l'article 6 (Poursuites pénales) du Protocole II. La rédaction de ces articles est manifestement influencée par les dispositions d'instruments relatifs aux droits de l'homme, en particulier par les articles 14 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

35 R. Kolb, *op. cit.*, note 2, section « Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 » où il écrit : « L'absence de considération du problème de la guerre tient à la philosophie générale dans l'enceinte des Nations Unies telle qu'elle dominait à l'époque. Il semblait régner un consensus tacite, mais néanmoins général, que la Déclaration était une œuvre destinée au temps de la paix dont l'Organisation se portait garante ».

que les rédacteurs pensaient que la Déclaration universelle s'appliquerait en période de conflit, certains des faits qui sont cités pour preuve de ce que la communauté internationale commençait à admettre que les droits de l'homme pouvaient s'appliquer en période de conflit et qui collent mal avec le discours de l'époque, s'emboîtent beaucoup plus logiquement. Par exemple, il peut sembler étrange de voir dans les résolutions du Conseil de sécurité des années 1950 le signe de ce que la communauté internationale commençait « lentement » à admettre que les droits de l'homme continuaient de s'appliquer en période de conflit armé³⁶. Vu la lenteur avec laquelle se sont opérés d'autres changements dans le droit international, ce serait en fait le signe d'un changement d'attitude bien rapide. De même, il est ambitieux de voir dans les clauses dérogatoires contenues dans la CEDH et le PIDCP le signe que les États avaient changé d'avis sur l'applicabilité possible des droits de l'homme en période de conflit, quand on se souvient que le texte de la CEDH a été parachévé deux ans seulement après la rédaction de la Déclaration universelle³⁷ ; c'est l'espace d'un instant dans l'évolution du droit international et un temps extraordinairement bref pour que changent les perceptions sur une question aussi fondamentale – surtout en l'absence d'événement marquant qui aurait pu faire office de catalyseur. La succession des faits est beaucoup plus logique si l'on considère qu'au moment de l'élaboration de la Déclaration universelle, ses rédacteurs et d'autres éminents juristes croyaient déjà que ses dispositions seraient à prendre en considération en période de conflit. Les premiers appels lancés par les Nations Unies aux États pour qu'ils respectent les droits de l'homme en période de conflit seraient alors interprétés non pas comme preuve d'un changement de la manière de percevoir et de comprendre les droits de l'homme, mais simplement comme une façon pour l'organisation internationale de s'acquitter de son nouveau mandat relatif aux droits de l'homme et d'établir ses compétences dans ce domaine.

L'argument selon lequel les rédacteurs de la Déclaration universelle estimaient qu'elle serait pertinente en période de conflit est corroboré par le fait qu'il existait une clause dérogatoire – semblable à celle qui est énoncée dans la CEDH et le PIDCP – dans le projet de Pacte relatif aux droits de l'homme qui a été rédigé parallèlement à la Déclaration universelle en 1947 et 1948³⁸. L'existence de cette clause qui permettait aux États, dans le cas d'un danger public exceptionnel, de déroger à certaines obligations qu'ils avaient souscrites en matière de droits de l'homme, prouve que, même en 1947, les droits de l'homme étaient considérés comme applicables en période de conflit, même si l'on reconnaissait que de telles circonstances étaient susceptibles d'en modifier l'application³⁹. On peut aussi se demander s'il est logique

36 C. Droege, *op. cit.*, note 2, p. 314.

37 H. Krieger, *op. cit.*, note 2, p. 267.

38 Voir l'article 4 du projet de pacte international relatif aux droits de l'homme, Commission des droits de l'homme de l'ONU, *Report on the Commission on Human Rights*, Supplément No. 1, Economic and Social Council Official Records, New York, 1948, p. 25. Voir Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, Kehl am Rhein: N.P. Engel, 2005, p. 88.

39 Conçue très tôt comme un document non contraignant, la Déclaration devait avoir une autorité morale plutôt que légale. Dès lors, à la différence du projet de pacte – rédigé en 1947 en même temps qu'elle et par les mêmes personnes – la Déclaration n'avait aucun des éléments fondamentaux requis pour une convention juridiquement contraignante. Lorsqu'on compare les deux projets de ces documents

d'un point de vue théorique d'interpréter l'absence de clause dérogatoire dans la Déclaration universelle comme le signe que celle-ci n'était pas destinée à s'appliquer en période de conflit armé. On notera à ce sujet que peu après la rédaction de la Déclaration universelle, Claude Pilloud, le chef de la division juridique au CICR, qui avait assisté régulièrement aux séances de rédaction de la Déclaration universelle en 1947, avançait l'argument contraire⁴⁰. En 1949, M. Pilloud écrivait dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge* :

« Ajoutons encore que la Déclaration universelle ne prévoit pas de dérogations lors de circonstances exceptionnelles comme les guerres, les troubles civils ou autres calamités ; elle doit donc conserver sa valeur en tout temps et en tout lieu. C'est là un point important car, lors des travaux préparatoires, certaines propositions tendaient à prévoir de semblables dérogations⁴¹ ».

Dans l'esprit de M. Pilloud, la décision des rédacteurs de ne pas insérer de clause dérogatoire dans la Déclaration indiquait qu'à leur avis, elle devait s'appliquer en tout temps, même en période de conflit armé.

Le caractère distinctif de droit naturel que présente la Déclaration universelle confirme encore cette interprétation. Selon le préambule de la Déclaration, les droits de l'homme sont « inaliénables » ; ils ne peuvent être ni enlevés ni transférés. Selon l'article premier de la Déclaration, les êtres humains « naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Cette formulation dénote une conception des droits de l'homme fondée sur le droit naturel et porte à croire que, dans l'esprit des rédacteurs de la Déclaration universelle, les droits de l'homme ne sont pas acquis en vertu d'un traité, par le droit positif, mais sont innés, inhérents à la personne humaine. Si l'on garde à l'esprit cette formulation, on a peine à imaginer que les rédacteurs de la Déclaration universelle aient pu penser que les droits qui y sont énoncés n'existeraient qu'en temps de paix⁴². Il semble en particulier peu probable qu'ils aient considéré que les droits de l'homme perdraient toute pertinence dès qu'un conflit armé éclaterait. Loin de diminuer, l'importance des droits de l'homme augmente en temps de guerre puisque c'est à ce moment-là qu'ils sont le plus menacés⁴³ : cette évidence n'a certainement échappé aux auteurs de la Déclaration universelle. Ce n'est pas un hasard si les

tels qu'ils existaient en 1947, on constate que le Pacte relatif aux droits de l'homme a déjà une clause attributive de compétence, une clause dérogatoire et des clauses limitatives. La Déclaration universelle ne contient aucune de ces clauses même sous sa forme définitive, parce qu'elle n'a jamais été destinée à entrer à ce point dans le détail. Son propos est plutôt d'énoncer les grands principes des « droits » pour donner des lignes directrices aux États.

40 Voir note 60 ci-dessous pour des détails sur la présence de M. Pilloud aux séances de rédaction de la Déclaration universelle en 1947.

41 Claude Pilloud, « La Déclaration universelle des droits de l'Homme et les Conventions internationales protégeant les victimes de la guerre », dans *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, No. 364, avril 1949, p. 254.

42 C. Droege, *op. cit.*, note 2, p. 324.

43 Marko Milanovic, « A Norm Conflict Perspective on the Relationship between International Humanitarian Law and Human Rights Law », dans *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 14, No. 3, 2010, p. 460 ; voir aussi Draper qui évoque « une conscience universelle parmi les têtes pensantes de la société que c'est en temps de guerre que le respect des droits de l'homme est le plus menacé » : G. Draper, *op. cit.*, note 7, p. 198.

déclarations et textes des droits de l'homme qui ont été rédigés au fil des siècles – y compris la Déclaration universelle – l'ont été après un conflit ou une révolution⁴⁴. Les normes qu'ils contiennent témoignent de valeurs et de hiérarchies de pouvoirs qui ont été conquises de haute lutte pendant la période de conflit ou d'agitation civile. Ces « textes de droits » représentent non seulement un code de la manière dont la population veut vivre désormais mais aussi un contrat passé avec le gouvernement qui s'engage à faire en sorte que les inégalités qui ont été à l'origine du conflit et les atrocités qui ont été commises pendant le conflit ne se reproduisent pas. Ce n'est pas rendre justice à cette partie de l'héritage des droits de l'homme que d'adhérer à une conception par trop utopiste des droits de l'homme, qui est fondée sur une relation harmonieuse entre gouvernants et gouvernés. Au contraire, dès le début, les textes des droits de l'homme sont nés d'antagonismes entre les gouvernements et les individus. L'un de leurs buts premiers a toujours été de donner aux individus un moyen d'affirmer leurs droits face à la tyrannie du gouvernement qui, sous sa forme extrême, se solde et se manifeste par des conflits armés⁴⁵.

Les résolutions de l'Assemblée générale qui invoquent le droit des droits de l'homme en période de conflit dans les années 1950 et 1960 viennent confirmer l'idée que les droits de l'homme étaient pertinents en période de conflit avant 1968. Cordula Droegge prend l'exemple de la résolution de l'Assemblée générale de 1953 invoquant les droits de l'homme dans le contexte de la guerre de Corée⁴⁶ et de la résolution du Conseil de sécurité appelant l'Union soviétique et les autorités hongroises à respecter « la jouissance par le peuple hongrois des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁷ ». Elle mentionne également la résolution par laquelle le Conseil de sécurité réaffirme l'importance des droits de l'homme dans les territoires occupés par Israël après la Guerre des Six jours⁴⁸. L'Assemblée générale adopte des résolutions similaires en 1959 au sujet du déni par la force des « droits fondamentaux de l'homme et [des] libertés fondamentales du peuple tibétain⁴⁹ » et, en 1963, à propos de la « situation critique et explosive » à Aden qui « constitue un déni des droits fondamentaux et compromet la paix et la sécurité dans la région⁵⁰ ». Dans une autre résolution sur le territoire d'Aden, l'Assemblée générale invite la Puissance administrante à « cesser immédiatement toutes les actions répressives à l'égard de la population du territoire,

44 Voir la Grande Charte de 1215, la Bill of Rights de 1689, la Déclaration des droits de Virginie de 1776, la Déclaration d'indépendance de 1776, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

45 Voir Eleanor Roosevelt qui, parlant de la Déclaration universelle des droits de l'homme devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1948, déclare : « C'est le désir de paix de l'homme qui est derrière cette déclaration. Nous avons compris que la violation flagrante des droits de l'homme par les nazis et les pays fascistes avait semé les germes de la dernière guerre mondiale et c'est cette prise de conscience qui nous a incités à entreprendre le travail qui trouve aujourd'hui son aboutissement » : *United States Department of State Bulletin*, Vol. 19, 19 décembre 1948, p. 751.

46 C. Droegge, *op. cit.*, note 2, p. 314, citant la résolution 804 (VIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 3 décembre 1953.

47 *Ibid.*, p. 314 citant la résolution 1312 (XIII) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1958.

48 *Ibid.*, p. 314-5, citant la résolution 237 du Conseil de sécurité du 14 juin 1967.

49 AG Rés. 1353 (XIV) du 21 octobre 1959 ; AG Rés. 1723 (XVI) du 20 décembre 1961.

50 AG. Rés. 1972 (XVIII) du 16 décembre 1963.

en particulier les expéditions militaires et les bombardements de villages⁵¹ ». En 1961, le Président du Conseil de sécurité affirmait que le cessez-le-feu demandé par le Conseil en République dominicaine avait été violé et que des actes de répression contre la population civile et d'autres violations des droits de l'homme avaient été portés à l'attention du Conseil⁵². La même année, le Conseil de sécurité s'inquiétait des « violations systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales et [de] l'absence générale de légalité au Congo » à un moment où des combats se déroulaient dans tout le pays⁵³. Ces exemples dans lesquels le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies invoquent les droits de l'homme dans des situations de quasi-conflit et de conflit ouvert indiquent nettement que, dans l'esprit des membres de l'ONU, le droit des droits de l'homme était applicable et pouvait être invoqué en période de conflit. Ils mettent également au jour l'illogisme de l'argument selon lequel des atrocités commises dans une situation de quasi-conflit pourraient être considérées comme des violations des droits de l'homme mais que des atrocités commises lors de conflits armés ouverts ne le pourraient pas ; les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, lues dans l'ordre chronologique, constituent un témoignage historique frappant de la rapidité avec laquelle des troubles internes peuvent dégénérer en conflits armés non internationaux.

Le fait que les droits de l'homme ont été conçus pour être applicables en période de conflit armé est également confirmé par le fait que vers la fin des années 1940, plusieurs commentateurs faisant autorité ont perçu une analogie entre les crimes contre l'humanité et les atteintes aux droits de l'homme fondamentaux. Sur la question de savoir si tous les crimes de guerre peuvent être aussi des crimes contre l'humanité, on peut lire dans le recueil de jurisprudence des Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo publié en 1949 : « Il ne semble pas possible de considérer comme des crimes contre l'humanité des crimes de guerre dans lesquels il n'y a de violation des droits de l'homme⁵⁴ ». Cette conclusion est corroborée par une note de bas de page qui ajoute que « la remarque part de l'hypothèse que les crimes contre l'humanité se réduisent à des atteintes aux droits de l'homme⁵⁵ ». Sir Hersch Lauterpacht, qui écrit en 1950, note lui aussi ceci :

« Stipuler que les crimes contre l'humanité sont punissables revient donc à affirmer l'existence de droits de l'homme fondés sur une loi supérieure à celle de l'État. Ainsi, à l'analyse, inscrire les crimes contre l'humanité dans un instrument international, c'est reconnaître l'existence de droits fondamentaux de l'individu dans le droit international⁵⁶ ».

51 AG. Rés. 1949 (XVIII) du 11 décembre 1963.

52 Voir le compte rendu de la 1233e séance du Conseil de sécurité du 26 juillet 1965.

53 CS Rés. 169 du 24 novembre 1961.

54 *Law Reports of Trials of War Criminals, Selected and prepared by the United Nations War Crimes Commission*, Vol. 15 : Digest of Laws and Cases, 1949, p. 135.

55 *Law Reports of Trials of War Criminals, Selected and prepared by the United Nations War Crimes Commission*, Vol. 15 : Digest of Laws and Cases, 1949, p. 135, note de bas de page 7.

56 Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, Stevens & Sons, Londres, 1950, p. 36.

L'idée très claire à l'époque qu'il existe un lien entre les crimes contre l'humanité et les droits de l'homme indique que les auteurs du recueil et Sir Lauterpacht croyaient à l'existence des droits de l'homme – ou du moins des droits de l'homme fondamentaux – et au risque de les voir violés en période de conflit armé⁵⁷. Cette conclusion s'impose d'autant plus qu'on pensait alors, beaucoup plus qu'aujourd'hui, que les « crimes contre l'humanité » étaient inhérents aux conflits armés⁵⁸.

Appréciation d'un chevauchement entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme vers la fin des années 1940 et le début des années 1950

Les éléments prouvant que le droit des droits de l'homme était déjà considéré comme applicable aux conflits armés dans les années immédiatement postérieures à 1948 nous incitent à nous demander si les conceptions du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire étaient aussi tranchées entre 1948 et 1968. Bien que les travaux préparatoires de la Déclaration universelle ne révèlent pas de discussion entre les rédacteurs sur le droit international humanitaire, il est intéressant de noter que le CICR a envoyé un et parfois deux hauts représentants à bon nombre des séances consacrées à la rédaction de la Déclaration universelle et du Pacte relatif aux droits de l'homme à Genève⁵⁹ et à New York⁶⁰. En décembre 1947, alors que les séances avaient lieu à Genève, le secrétaire général du CICR, M. Duchosal, et/ou le chef de la division

57 En employant l'expression de « droits fondamentaux », Lauterpacht soulève une question délicate, celle de savoir si certains droits de l'homme devraient être conçus comme étant plus « fondamentaux » que d'autres.

58 S'il existe aujourd'hui un consensus sur le fait que des crimes contre l'humanité peuvent être commis en temps de paix *comme* en temps de guerre, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, les avis étaient plus partagés. Certes, la charte du Tribunal militaire international limitait la compétence du Tribunal aux crimes contre l'humanité qui étaient liés à des crimes de guerre. Bassiouni explique que le lien avec la guerre était nécessaire pour légitimer la création de la notion de « crimes contre l'humanité » dans la Charte de Nuremberg, crimes qui, dans la plupart des esprits, étaient le prolongement de « crimes de guerre ». On notera cependant qu'en 1950, la Commission du droit international a jugé que le lien avec un conflit n'était plus une condition nécessaire. Voir M. Cherif Bassiouni, « Crimes against Humanity », dans M. Cherif Bassiouni (dir.), *International Criminal Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1999, pp. 521-545.

59 Voir par exemple la Commission des droits de l'homme de l'ONU : *Procès-verbal de la vingt-huitième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR/28, 4 décembre 1947 ; *Procès-verbal de la trentième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.30, 5 décembre 1947 ; *Procès-verbal de la trente-deuxième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR/32, 11 décembre 1947 ; *Procès-verbal de la trente-troisième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR/33, 11 décembre 1947 ; *Procès-verbal de la trente-quatrième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.34, 12 décembre 1947 ; *Procès-verbal de la trente-cinquième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR/35, 12 décembre 1947 ; *Procès-verbal de la trente-septième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.37, 13 décembre 1947 ; *Procès-verbal de la quarante-troisième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR./43, 17 décembre 1947.

60 Voir encore la Commission des droits de l'homme de l'ONU : *Procès-verbal de la quarante-septième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.47, 1 juin 1948 ; *Procès-verbal de la quarante-neuvième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.49, 2 juin 1948 ; *Procès-verbal de la quarante-huitième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.48, 4 juin 1948 ; *Procès-verbal de la cinquante-huitième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.58, 16 juin 1948 ; *Procès-verbal de la soixantième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.60, 23 juin 1948 ; *Procès-verbal de la soixante-quatrième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.64, 17 juin 1948 ; *Procès-verbal de la soixante-septième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.67, 25 juin 1948 ; *Procès-verbal de la soixante-quinzième séance*, Doc. ONU E/CN.4/SR.75, 30 juin 1948.

juridique du CICR, M. Pilloud, y assistaient régulièrement⁶¹. Cela montre bien que, dès le début du mouvement des droits de l'homme, le CICR avait conscience du lien entre le droit international des droits de l'homme et le droit des conflits armés. Cela laisse aussi à penser que, dans l'esprit du CICR, les droits énoncés dans la Déclaration universelle continueraient à s'appliquer en période de conflit armé. Le préambule du projet de Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, approuvé à Stockholm par la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge en août 1948, témoigne également de la position du CICR sur ce sujet. Les Hautes Parties contractantes commençaient par s'engager « à respecter les principes du droit humanitaire qui constituent la sauvegarde de la civilisation et *notamment* à appliquer, en tous temps et en tous lieux, les règles ci-après énoncées [sans italiques dans l'original]⁶² ». Si cette formulation n'explique pas totalement comment le CICR concevait la relation entre droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme, elle indique au moins que, de l'avis du CICR, le droit international des droits de l'homme devait être respecté en période de conflit armé.

Les travaux préparatoires des Conventions de Genève démontrent aussi que les délégués des États présents aux séances de rédaction croyaient à un lien entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire⁶³. L'allocution prononcée par le président de la conférence pendant la cérémonie officielle de signature des conventions fait clairement ressortir la perception de relations entre les deux corpus de droit. Prenant la parole le 8 décembre 1949, il note que l'on célébrera le surlendemain l'anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et qu'il est intéressant de rapprocher cette déclaration des Conventions de Genève. Il poursuit en ces termes : « Certains des droits fondamentaux proclamés par elle sont à la base de nos textes : ainsi [le] respect de la personne humaine, [la] garantie contre la torture, les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants... La Déclaration universelle des droits de l'homme et les Conventions de Genève procèdent du même idéal⁶⁴ ». Si les relations entre les deux corpus de droit ont été abordées dans les discussions entre les rédacteurs, ce fut surtout à propos des dispositions de la quatrième Convention de Genève et de l'article 3 commun, qui portent sur la protection des civils et des personnes mises *hors de combat*. Les commentaires faits sur ces dispositions indiquent qu'il était entendu entre les délégués qu'en période de conflit armé les Conventions de Genève s'appliqueraient en parallèle avec les protections contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, sur lesquelles les États s'étaient accordés l'année précédente. Par exemple, le lieutenant-colonel Hodgson, le délégué australien

61 Voir note 59 ci-dessus.

62 Jean Pictet (dir.), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949, IV^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1960, p. 17. Voir aussi le Préambule au Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949, disponible sur : <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&documentId=7B16B56E1A89C8CCC12563BD002CEEB3&action=openDocument> (dernière consultation le 10 septembre 2013).

63 Voir aussi R. Kolb, *op. cit.*, note 2, qui évoque ces séances.

64 Département politique fédéral, *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, tome II, section B, p. 541.

(qui avait aussi notamment pris part à la rédaction de la Déclaration universelle), estima qu'il n'était pas nécessaire que la troisième ou la quatrième Convention de Genève ait un préambule se référant aux droits de l'homme parce que le principe des droits de l'homme avait déjà été posé, « et beaucoup mieux, au Préambule de la Déclaration des droits de l'Homme, récemment adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies⁶⁵ ». Selon Hodgson, la Conférence n'avait pas à refaire le texte de la Déclaration de 1948⁶⁶. De même, la délégation danoise a estimé que si le bénéfice de la troisième Convention relative au traitement des prisonniers de guerre ne pouvait être reconnu à une personne, celle-ci restera[it] néanmoins « sous la sauvegarde des principes des droits de l'homme tels qu'ils résultent des règles établies entre nations civilisées⁶⁷ ». Ces interventions du lieutenant-colonel Hodgson et de la délégation danoise témoignent de la conviction non seulement que le droit international des droits de l'homme continuerait à s'appliquer pendant un conflit armé mais aussi qu'il pourrait suppléer au droit international humanitaire en comblant ses lacunes en matière de protection. Cela dit, il est clair que les délégués qui voyaient un lien de parenté entre les deux corpus de droit n'étaient pas forcément d'accord sur la nature précise de ce lien. Si les commentaires des délégations australienne et danoise portent à croire qu'elles pensaient que la Déclaration universelle existerait parallèlement aux Conventions de Genève⁶⁸, il semble que d'autres délégations voyaient dans les dispositions des Conventions de Genève un régime spécial des droits de l'homme pour les périodes de conflit⁶⁹.

La littérature universitaire des années 1950 et 1960 montre elle aussi que l'on n'ignorait pas avant 1968 l'existence d'un chevauchement conceptuel entre droits de l'homme et droit international humanitaire, ce que relève rarement la littérature contemporaine lorsqu'elle commente les relations entre eux. Au contraire, elle pose souvent que les premiers écrits académiques sur le sujet soutiennent la thèse d'une séparation complète des deux branches du droit et de leurs institutions respectives entre 1948 et 1968. Passant en revue la littérature relative au droit de la guerre au moment où les Conventions de Genève et la Déclaration universelle ont été rédigées, Kolb constate qu'elle « évoque parfois les droits de l'homme » mais « ne manque cependant pas d'insister sur l'écart qui persiste entre ces deux branches⁷⁰ ». Pourtant, si une bonne part de la littérature des années 1970 soulignait effectivement les différences entre les deux corpus de droit, il en va tout autrement à la fin des années

65 Département politique fédéral, *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, tome II, section A, Commission II, p. 384. Voir aussi R. Kolb, *op. cit.*, note 2.

66 Département politique fédéral, *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, tome II, section A, Commission II, p. 764.

67 Département politique fédéral, *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, tome II, section A, p. 424.

68 Voir aussi la demande de la délégation danoise concernant l'insertion dans l'article 3 d'une clause précisant que « l'article ne saurait être interprété de manière à priver les personnes qui tombent en dehors des clauses de cet article, de leurs droits de l'homme », *ibid.*, p. 469.

69 À la cérémonie de clôture, la délégation italienne a déclaré que les rédacteurs avaient eu « à donner forme, non pas à une convention idéale, mais à une convention qui conciliait les droits humains avec les exigences de la guerre », Département politique fédéral, *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, tome II, section B, pp. 541-542.

70 R. Kolb, *op. cit.*, note 2, p. 416

1960. Il ressort clairement des positions écrites et verbales de deux universitaires, Kunz et Cowles, prises aux États-Unis à cette époque, que le droit international humanitaire pouvait être conçu comme une « partie » du droit des droits de l'homme « adaptée aux conditions de guerre⁷¹ ». Sir Hersch Lauterpacht, qui a participé à la rédaction tant des Conventions de Genève⁷² que de la Déclaration universelle⁷³ voyait lui aussi une parenté étroite entre les deux régimes. En 1952, il écrivait à propos de la quatrième Convention de Genève :

« On pourrait dire que... dans son champ d'application limité...c'est une véritable déclaration universelle des droits de l'homme ; à la différence de la Déclaration adoptée par l'Assemblée générale en décembre 1948, c'est un instrument qui énonce des droits et des obligations, et pas seulement des principes moraux et des règles de conduite idéales⁷⁴ ».

De même, il est clair que pour Sir Lauterpacht le droit humanitaire et le droit des droits de l'homme ont un fonds commun :

« la plupart des règles de la guerre sont, dans un sens, d'ordre humanitaire dans la mesure où leur objet est de sauvegarder la vie humaine et d'autres droits fondamentaux de l'homme, dans les limites des rudes impératifs de la guerre, et de dicter les rapports entre ennemis pendant la guerre et certaines relations facultatives après la guerre⁷⁵ ».

Rapproché des déclarations de Kunz et de Cowles ci-dessus, le point de vue de Lauterpacht sur les relations entre droits de l'homme et droit international humanitaire ne semble avoir été ni radical ni exceptionnel⁷⁶.

71 Actes de la cinquième session de l'American Society of International Law, samedi 30 avril 1949, à 10 heures du matin, *American Society of International Law Proceedings*, No. 43, 1949, p. 128. Voir Cowles prenant la parole devant l'American Society of International Law: « Que cela soit logique ou non, que nous soyons ou non d'avis que la guerre est mauvaise ou qu'il faut en finir avec elle, cela n'a absolument rien à voir avec l'existence du droit international de la guerre. Ce droit existe. Il est bien réel. Il fait incidemment partie des droits de l'homme – des droits de l'homme en temps de guerre ». Voir aussi Josef Kunz qui – citant Cowles et manifestement d'accord avec lui – écrit dans deux articles publiés en 1951 : « Je tiens à souligner avec force que le droit de la guerre est un élément très important du problème de la protection internationale des droits de l'homme. Les nouvelles Conventions de Genève de 1949 mettent en évidence ce sur quoi se fondent les droits de l'homme, la dignité de la personne humaine ». J. Kunz, « The Chaotic Status of the Law of War », op. cit., note 19, p. 121; et Josef Kunz, « Present-day Efforts at International Protection of Human Rights : A General Analytical and Critical Introduction », dans *American Society of International Law Proceedings*, No. 45, 1951, pp. 109-119, et en particulier p. 114.

72 Sir Hersch Lauterpacht était membre du comité d'experts qui a été constitué pour rédiger une clause sur la répression des violations des Conventions de Genève. Ce groupe a produit les projets d'articles dont s'est inspiré l'article commun aux quatre Conventions qui définit les « infractions graves ». Geoffrey Best, *War and Law Since 1945*, Clarendon, Oxford, 1997, pp. 93-94.

73 Commission des droits de l'homme de l'ONU, « Les droits de l'homme, la Charte des Nations Unies et la Charte internationale des droits de l'homme, Rapport préliminaire du Professeur H. Lauterpacht », Doc. ONU E/CN.4/89, 12 mai 1948.

74 Hersch Lauterpacht, « The Problem of the Revision of the Law of War », dans *British Yearbook of International Law*, Vol. 29, 1952, p. 362.

75 Hersch Lauterpacht, « The Limits of the Operation of The Law of War », dans *British Yearbook of International Law*, Vol. 30, 1953, p. 214.

76 Cette conclusion est encore confirmée par le fait que peu après la rédaction des Conventions de Genève,

Le fait que les milieux universitaires admettaient l'existence d'un fonds commun au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire est aussi confirmé par l'article de Claude Pilloud publié en 1949 et déjà cité plus haut⁷⁷. Le but déclaré de l'article était d'examiner la relation entre la Déclaration universelle et les Conventions de Genève de 1949. Au cours de cet examen, M. Pilloud n'a pas seulement précisé que, dans son esprit, la Déclaration universelle s'appliquait en période de conflit armé mais, après avoir constaté la corrélation des normes énoncées dans les Conventions de Genève et la Déclaration universelle, a conclu en outre :

« Nous voudrions souligner que leur coexistence ne présente aucun inconvénient. Au contraire, il est certain qu'il en résultera un renforcement des Conventions humanitaires puisque de nombreux principes qu'elles contiennent sont déclarés valables en tout temps et en tout lieu⁷⁸ ».

Son jugement sur ce sujet apporte une nouvelle preuve de ce que le clivage entre les deux corpus de droit dans les années qui ont suivi la rédaction des Conventions de Genève et de la Déclaration universelle n'était pas aussi strict qu'on l'a parfois laissé entendre. En fait, ces écrits universitaires, pris ensemble, fournissent de solides indices montrant que, selon une opinion assez répandue à la fin des années 1940 et au début de la décennie suivante, les deux corpus de droit étaient conceptuellement apparentés et avaient des champs d'application complémentaires.

Recoupement des domaines de compétence opérationnelle de l'ONU et du CICR à la fin des années 1940 et pendant la décennie suivante

Après cette remise en perspective, on ne sera peut-être pas étonné de découvrir que la division institutionnelle entre l'ONU et le CICR n'était pas aussi absolue qu'on le prétend souvent. De nombreux récits portant sur la relation entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire portent à croire qu'entre 1948 et 1968, les mandats des deux institutions ne se recouvraient nullement et qu'elles n'avaient pas non plus de domaine d'intérêt commun. Certes, le CICR et l'ONU sont souvent dépeints comme gardant leurs distances l'un par rapport à l'autre pendant cette période, en dépit de certaines similitudes normatives⁷⁹. En fait, le trait semble forcé car, à nombreuses occasions pendant ces années-là, les deux organisations ont travaillé en coopération dans des domaines relevant de leur compétence commune⁸⁰. Par exemple, en novembre 1948, le Secrétaire général

Joyce Gutteridge, l'un des délégués du Royaume-Uni qui avait participé à la Conférence diplomatique, écrit que l'on pouvait considérer que l'article 3 commun imposait « des obligations de nature à faire respecter certains droits de l'homme fondamentaux, même dans les conflits internes ». Voir Joyce Gutteridge, « The Geneva Conventions of 1949 », dans *British Year Book of International Law*, Vol. 26, 1949, p. 300.

77 Voir *op. cit.*, note 41.

78 *Ibid.*, p. 258.

79 O. Ben-Naftali et Y. Shany, *op. cit.*, note 9, p. 47.

80 Pour la coopération entre l'ONU et le CICR sur la question des prisonniers de guerre, voir plus bas.

de l'ONU a demandé au CICR et à la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'aider à la mise en œuvre d'une résolution de l'Assemblée générale recommandant que soit facilité le retour en Grèce des enfants grecs éloignés de leurs foyers⁸¹. En novembre 1949, l'Assemblée générale « rend hommage » aux efforts déployés dans ce but par les deux organisations internationales de la Croix-Rouge⁸². On a aussi la preuve que le CICR a pris une part active à l'élaboration des droits de l'homme qui étaient en rapport avec son mandat. Il a envoyé des délégués de haut niveau non seulement aux séances consacrées à la rédaction de la Déclaration universelle en 1947 et 1948⁸³, mais aussi à au moins six des dix-huit sessions que la Commission des droits de l'homme a tenues entre 1949 et 1968, dont certaines à New York⁸⁴. Il a aussi communiqué ses observations à la Commission des droits de l'homme dans le contexte d'études menées par la Commission sur la détention arbitraire et le droit d'asile⁸⁵.

De même qu'il est possible de trouver très tôt des cas dans lesquels le CICR a porté un intérêt actif aux droits de l'homme, de même on dispose d'éléments montrant que l'ONU s'est intéressée assez tôt au droit humanitaire et a travaillé avec le CICR. Au début des années 1950 notamment, l'Assemblée générale demande instamment aux États d'apporter leur concours au rapatriement des prisonniers de guerre après la Seconde Guerre mondiale. Le droit relatif aux prisonniers de guerre se rattache manifestement plus au droit international humanitaire qu'au droit international des droits de l'homme et relève directement du mandat du CICR. En conséquence, si la coopération entre les deux institutions avait été minime ces années-là, le CICR aurait été à l'évidence le seul à traiter de cette question⁸⁶. Pourtant, dans deux résolutions datant de 1950 et de 1953, l'Assemblée générale invoque directement la troisième

81 GA Rés. 193 (III) C du 27 novembre 1948.

82 GA Rés. 288 (IV) B, du 18 novembre 1949.

83 Voir *op. cit.*, notes 59 et 60.

84 Commission des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport au Conseil économique et social sur la septième session de la Commission des droits de l'homme tenue à Genève, du 16 avril au 19 mai 1951*, Doc. ONU E/CN.4/640 (présence de M. Claude Pilloud) ; *Rapport au Conseil économique et social sur la treizième session de la Commission des droits de l'homme tenue à Genève, du 1^{er} au 26 avril 1957*, Doc. ONU E/CN.4/753 (présence de M. Henri Coursier) ; *Rapport au Conseil économique et social sur la seizième session de la Commission des droits de l'homme tenue à Genève, du 29 février au 18 mars*, Doc. ONU E/CN.4/804 (présence de MM. Henri Coursier et Claude Pilloud) ; *Rapport au Conseil économique et social sur la dix-neuvième session de la Commission des droits de l'homme tenue à Genève, du 11 mars au 5 avril 1963*, Doc. ONU E/CN.4/857 (présence de M. Henri Coursier) ; *Rapport au Conseil économique et social sur la vingt-et-unième session de la Commission des droits de l'homme tenue à Genève, du 22 mars au 15 avril 1965*, Doc. ONU E/CN.4/891 (présence de MM. Claude Pilloud et Serge Nesi) ; *Rapport au Conseil économique et social sur la vingt-troisième session de la Commission des droits de l'homme tenue à New York, du 20 février au 23 mars 1967*, Doc. ONU E/CN.4/940 (présence de MM. Serge Nesi et François de Reynol). Il est à noter que la présence du CICR à certaines de ces réunions s'explique probablement par le fait que les crimes de guerre étaient inscrits à l'ordre du jour.

85 Commission des droits de l'homme de l'ONU, *Déclaration sur le droit d'asile, Observations des Organisations non gouvernementales, Note du Secrétaire général*, Doc. ONU E/CN.4/794, 6 janvier 1960, pp. 2-3 ; *Etude du droit des personnes arrêtées de communiquer avec ceux qu'il leur est nécessaire de consulter pour assurer leur défense ou protéger leurs intérêts essentiels*, Doc. ONU E/CN.4/836, 27 décembre 1962, p. 8.

86 Aux termes de l'article 118 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, « Les prisonniers de guerre seront libérés et rapatriés sans délai après la fin des hostilités actives ».

Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre en invitant les gouvernements à se conformer à ces « règles de conduite internationales⁸⁷ ». Dans sa résolution de 1950, l'Assemblée de Genève « prie le Secrétaire général de créer une commission de trois personnes qualifiées et impartiales choisies par la Croix-Rouge internationale ou, à défaut par le Secrétaire général lui-même, en vue de régler la question des prisonniers de guerre dans un sens purement humanitaire ». Voilà qui indique clairement que l'ONU avait bien conscience que son mandat et celui du CICR se recouvraient en partie et que les deux organisations étaient souvent prêtes à coopérer pour s'acquitter de leurs missions respectives.

De même en 1953, l'Assemblée générale invoque le droit international humanitaire relatif non seulement aux prisonniers de guerre, mais aussi à la conduite des hostilités. C'est un autre exemple où l'on voit l'Assemblée générale traiter, dès les premières années, de questions qui relèvent normalement du mandat du CICR et se référer explicitement au droit international humanitaire. Dans sa résolution sur le conflit en Corée, l'Assemblée générale rappelle que :

« les obligations juridiques fondamentales assurant le traitement humain des prisonniers de guerre et des civils dans la conduite des hostilités sont fixées par les règles et principes généraux du droit international et sont formellement réaffirmées dans les Conventions de Genève de 1929 et de 1949 relatives au traitement des prisonniers de guerre ainsi que dans la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre [sans italiques dans l'original]⁸⁸ ».

Après s'être dite « désireuse d'assurer le respect général et intégral des obligations du droit international et des règles universelles de la décence humaine », l'Assemblée générale exprime la profonde inquiétude que lui causent les informations selon lesquelles les forces communistes nord-coréennes et chinoises ont eu recours à des « pratiques inhumaines » contre les soldats des forces du commandement des Nations Unies en Corée et contre la population civile coréenne. Se référant clairement à l'article 3 commun aux Conventions de Genève, l'Assemblée générale « condamne, comme étant une violation des règles du droit international et des normes fondamentales de conduite et de moralité et comme portant atteinte aux droits de l'homme, ainsi qu'à la dignité et à la valeur de la personne humaine, les actes de meurtre, de mutilation, de torture, et autres atrocités commis par tout gouvernement ou toute autorité contre des militaires faits prisonniers ou contre des populations civiles⁸⁹ ». Cette résolution de l'Assemblée générale est importante parce qu'elle montre l'ONU invoquant directement – bien avant 1968 – le droit international humanitaire relatif non seulement aux personnes protégées mais aussi à la conduite des hostilités. Elle est marquante aussi parce qu'elle assimile les infractions commises contre des prisonniers de guerre et des civils à la fois à des violations des règles du droit international

87 GA Rés. 427 (V) du 14 décembre 1950 ; GA Rés. 804 (VIII) du 3 décembre 1953.

88 GA Rés. 804 (VIII) du 3 décembre 1953. Voir aussi GA Rés. 910 (X) B du 29 novembre 1955 sur le problème des anciens prisonniers de la guerre de Corée.

89 *Ibid.*

humanitaire et à des atteintes aux droits de l'homme. Nous avons ici non seulement la confirmation que, dans l'esprit de l'Assemblée générale, les droits de l'homme s'appliquent en période de conflit mais aussi un indice clair de ce que, pour elle, les deux corpus de droit se superposaient parfois dans leur application. C'est aussi un élément de plus qui prouve que la division entre le CICR et l'ONU n'était pas aussi profonde – avant 1968 – qu'on l'a souvent laissé croire.

Une possible explication à la ténacité du discours dominant

Si l'on admet cette version révisée des relations historiques entre les deux corpus de droit et entre le CICR et l'ONU, on se demande pourquoi l'idée d'une complète séparation entre les deux corpus de droit et leurs institutions entre 1948 et 1968 s'est tellement imposée dans la littérature universitaire contemporaine. La réponse tient probablement au fait que les relations entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme étaient peu traitées – comme sujet digne d'être débattu – dans la littérature universitaire avant 1968. En fait, le sujet n'a commencé à faire l'objet de débats – au niveau universitaire – qu'après la Conférence de Téhéran de 1968, l'adoption de la résolution XXIII sur le thème « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé », et les rapports du Secrétaire général intitulés « Le respect des droits de l'homme en période de conflits armés » qui ont suivi en 1969 et 1970⁹⁰. L'Institut international du droit humanitaire de San Remo, créé en 1970, a choisi pour thème de son tout premier congrès « Les droits de l'homme comme base du droit international humanitaire », ce qui témoigne de l'importance du débat à cette date. On imagine que ce thème, ainsi formulé, prêtait à controverse pour les commentateurs de l'époque. Robertson, qui a présenté une communication sur le sujet même du thème principal, se rappelle en 1984 que « nombre d'experts ont formulé de vives critiques [à propos de sa communication]⁹¹ ». Et manifestement, à mesure que l'on avance dans la décennie 1970 et que progresse la rédaction des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, la réflexion s'intensifie sur les relations entre les deux corpus de droit, qui font l'objet d'une littérature universitaire de plus en plus abondante. Lus dans l'ordre chronologique, trois articles consacrés à ce sujet dans les années 1970 par le professeur et colonel Draper, universitaire distingué, procureur à Nuremberg et lui aussi auteur d'une communication présentée au congrès de San Remo en 1970, illustrent bien la montée en intensité du débat et la polarisation des points de vue qui l'accompagne. En 1971, Draper semble relativement favorable à l'idée que le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme « se sont rejoins, se fondent peu à peu l'un dans l'autre et que, dans nombre d'exemples concrets, le régime des droits de l'homme fixe l'orientation

90 Assemblée générale des Nations Unies, « Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé », *Rapport du Secrétaire général*, Doc. ONU A/7720, 20 novembre 1969 et « Le respect des droits de l'homme en période de conflit armé », *Rapport du Secrétaire général*, Doc. ONU A/8052, 18 septembre 1970.

91 A. H. Robertson, « Humanitarian law and human rights », *op. cit.*, note 7, p. 797.

générale et les objectifs à donner à la révision du droit de la guerre⁹² ». Cependant, dès 1974 et 1979, les articles de Draper sur le sujet remettent en question l'idée que le droit des droits de l'homme et le droit international humanitaire pourraient s'appliquer parallèlement en période de conflit armé. À la fin de la décennie, il prend soin d'expliquer qu'à son avis les deux corpus de droit sont « diamétralement opposés⁹³ ».

Une étude de la littérature universitaire des années 1970 révèle que la résolution de Téhéran de 1968 a probablement été le catalyseur du débat universitaire qui a suivi et qui a provoqué une polarisation spectaculaire des opinions entre les approches qualifiées plus tard de « séparatiste » et d'« intégrationniste⁹⁴ ». Ceux qui penchaient pour l'intégrationnisme tendaient à considérer le droit international humanitaire comme une sous-catégorie du droit international des droits de l'homme ou plaidaient pour une fusion des deux corpus de droit⁹⁵. En réaction à ces opinions s'est développé un mouvement d'universitaires comme Draper qui, craignant une confusion entre les deux branches du droit et redoutant que le droit international humanitaire ne perde ainsi de son efficacité, insistèrent dans leurs écrits sur les différences entre ces deux branches⁹⁶. C'est dans la littérature initiale de ce camp « séparatiste » qu'est fréquemment énoncée l'idée que les instruments relatifs aux droits de l'homme ne sont pas applicables dans les conflits armés⁹⁷, que ni l'ONU ni le CICR ne portait grand intérêt avant 1968 aux travaux de l'autre⁹⁸ et qu'est citée à plusieurs reprises la date de 1968 comme la première fois où l'on aurait reconnu des éléments communs aux deux corpus de droit⁹⁹. Ce sont ces propositions séparatistes qui, par la suite, ont été répétées le plus souvent dans la littérature, au point de

92 G. Draper, *op. cit.*, note 7, p. 191.

93 G. Draper, *op. cit.*, note 15, p. 141 ; G. Draper, *op. cit.*, note 23, p. 149.

94 Voir *The Red Cross and Human Rights*, rapport établi par le CICR en collaboration avec le Secrétariat de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, octobre 1983, p. 27 qui distingue trois écoles de pensée : « intégrationniste », « séparatiste » et « complémentariste ». La théorie « complémentariste » voyait dans les droits de l'homme et le droit international humanitaire deux systèmes distincts qui se complétaient. C'est cette conception des relations entre les deux corpus de droit qui est la plus courante aujourd'hui.

95 Voir Arthur H Robertson, *Human Rights in the World*, Manchester, Manchester University Press, 1982, p. 225 où l'on peut lire ceci : « Notre thèse est que le droit humanitaire est une branche du droit international des droits de l'homme et que les droits de l'homme constituent la base du droit humanitaire ». Il est à noter qu'ailleurs la vision que Robertson a de la relation entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme semble être plus proche de la thèse de la « complémentarité ». Voir A. Robertson, « Humanitarian law and human rights », *op. cit.*, note 7, p. 802. Certains auteurs pensaient par ailleurs que la fusion des deux corpus de droit était inhérente aux résolutions de l'Assemblée générale intitulées « Respect des droits de l'homme en période de conflit armé » et aux textes des Protocoles additionnels. Voir par exemple G. Draper, *op. cit.*, note 23, pp. 147 et 149. Voir aussi Keith D. Suter, « An inquiry into the meaning of the phrase "Human rights in armed conflict" », dans *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, Vol. 15, No. 3-4, 1976, pp. 397 et 404.

96 G. Draper, *ibid.* et K. D. Suter, *ibid.*, p. 397 qui répond en particulier aux écrits et discours de Sean Mac Bridge et rapporte que celui-ci assimilait régulièrement l'expression « droits de l'homme en période de conflit armé » à celle de « droit humanitaire international des conflits armés ».

97 G. Draper, *op. cit.*, note 15, p. 143 ; K. D. Suter, *op. cit.*, note 95, p. 398 ; Henri Meyrowitz, « Le droit de la guerre et les droits de l'homme », dans *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Vol. 5, 1972, p. 1059.

98 K. D. Suter, *ibid.*, pp. 406-410.

99 G. Draper, *op. cit.*, note 23, p. 149 ; G. Draper, *op. cit.*, note 15, p. 143 ; K. D. Suter, *op. cit.*, note 97, p. 407 ; H. Meyrowitz, *op. cit.*, note 97, p. 1071.

devenir partie intégrante de la version couramment acceptée des relations entre ces deux corpus.

Conclusions

Cet article avait pour objet de montrer que ces assertions grossissent le trait par rapport à la réalité du paysage juridique avant 1968 et insistent trop sur l'existence d'une séparation technique et institutionnelle entre les deux corpus de droit avant cette date. Premièrement, il a montré que le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire n'étaient pas complètement séparés avant la conférence de Téhéran de 1968. Les sections précédentes ont démontré qu'au moment de la rédaction de la Déclaration universelle et des Conventions de Genève, il existait déjà une forte conviction que les droits de l'homme continueraient à s'appliquer en période de conflit armé. Nous avons trouvé des arguments à l'appui de cette thèse dans des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies, la littérature universitaire, les travaux préparatoires des Conventions de Genève, les procès-verbaux de séances de la Commission des droits de l'homme de l'ONU et les déclarations de personnes ayant participé ou assisté à la rédaction de la Déclaration universelle, comme le lieutenant-colonel Hodgson d'Australie et M. Pilloud du CICR. Nombreuses sont les mêmes sources qui indiquent aussi que, vers la fin des années 1940 et pendant la décennie suivante, les juristes admettaient clairement l'existence d'un fonds conceptuel commun aux deux corpus de droit et que la division institutionnelle entre l'ONU et le CICR n'était pas aussi profonde qu'on l'a souvent prétendu. L'article a montré que tant l'ONU que le CICR portaient un intérêt actif aux travaux et au mandat juridique de l'autre pendant ces années-là. Le CICR a assisté à des réunions consacrées à la rédaction de la Déclaration universelle et était régulièrement représenté, aux côtés d'autres organisations non gouvernementales, aux séances de la Commission des droits de l'homme de l'ONU à New York et à Genève. On a vu que, de son côté, l'ONU faisait appel au CICR pour obtenir son aide sur des questions qui étaient de leur ressort commun et a, en de rares occasions, invoqué le droit international humanitaire sur des questions relatives tant aux personnes protégées qu'à la conduite des hostilités.

En convoquant ces sources historiques, l'auteur de cet article se proposait notamment de revisiter l'histoire et de corriger la version accréditée par une abondante littérature universitaire, selon laquelle les droits de l'homme, à l'origine, n'avaient pas été conçus pour s'appliquer en période de conflit armé. Il s'est efforcé aussi d'ébranler une croyance générale qui veut qu'avant 1968, il n'y ait pas eu de coopération entre le CICR et l'ONU et pas de parenté conceptuelle entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. En mettant en lumière ces erreurs d'interprétation, nous espérons que cet article contribuera à affaiblir la position des quelques pays qui ne reconnaissent toujours pas l'applicabilité des droits de l'homme en période de conflit armé¹⁰⁰. Puisse cet article servir

100 Voir note 1.

aussi à renforcer la légitimité des droits de l'homme quand ils sont appliqués dans les conflits armés : on constate en effet que les paramètres conceptuels des deux corpus de droit restent incertains dans bien des domaines, comme par exemple les paramètres et l'application du principe de *lex specialis*, l'application extraterritoriale des droits de l'homme et l'application du droit international des droits de l'homme en période d'occupation. Il est remarquable de voir, dans les débats sur ces sujets, avec quelle fréquence on se réfère au substrat historique et philosophique du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire pour y trouver appui¹⁰¹. Il est évident aussi que les juristes qui cherchent à restreindre ou à réduire l'application des droits de l'homme exploitent souvent l'argument selon lequel les droits de l'homme n'étaient pas destinés à l'origine à s'appliquer dans les conflits armés¹⁰². Certes, le droit international humanitaire sera très souvent la *lex specialis* en période de conflit armé¹⁰³ mais, tant que l'on nous répétera que le droit international des droits de l'homme n'a pas été conçu pour s'appliquer en période de conflit armé, son application dans ces circonstances risque d'être indûment limitée. Nous avons vu que ce n'était pas rendre justice à l'héritage du droit international des droits de l'homme que de le concevoir comme s'appliquant uniquement lorsque la relation

- 101 Voir par exemple, N. Modirzadeh, *op. cit.*, note 5 ; O. Ben-Naftali et Y. Shany, *op. cit.*, note 9 ; Michael Dennis, « Non-Application of Civil and Political Rights Treaties Extraterritorially During Times of International Armed Conflict », dans *Israel Law Review*, Vol. 40, No. 2, 2007, pp. 453-502 ; Hans-Joachim Heintze, « On the relationship between human rights law protection and international humanitarian law », dans *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, No. 856, 2004, p. 789. Un résumé de cet article en français, intitulé « De la relation entre le droit international humanitaire et la protection qu'assure le droit des droits de l'homme », est disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/692kyq.htm> (dernière consultation le 10 septembre 2013) ; H. Krieger, *op. cit.*, note 2 ; C. Droege, *op. cit.*, notes 2 et 7 ; Danio Campanelli, « Le droit de l'occupation militaire à l'épreuve du droit des droits de l'homme », dans *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 90, No. 871, 2008, disponible sur : www.icrc.org/fre/assets/files/other/campanelli-fra-pr-web.pdf (dernière consultation le 10 septembre 2013).
- 102 Les ouvrages ou articles tendant à expliquer, avec plus ou moins de conviction, que l'application des droits de l'homme dans les conflits armés devrait être restreinte ou réduite avancent des arguments très divers. Voir par exemple la position d'Israël, exposée dans le deuxième rapport périodique d'Israël au Comité des droits de l'homme de l'ONU, Doc. ONU CCPR/C/ISR/2001/2, 20 novembre 2001, para. 8 ; Michelle A. Hansen, « Preventing the Emasculation of Warfare: Halting the Expansion of Human Rights Law into Armed Conflict », dans *Military Law Review*, Vol. 194, Hiver 2007, pp. 8, 26 et 61 ; N. Modirzadeh, *op. cit.*, note 5.
- 103 Voir Cour internationale de Justice (CIJ), *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, 8 juillet 1996, *Recueil CIJ*, 1996, p. 240, para. 25 ; CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, 9 juillet 2004, *Recueil CIJ*, 2004, p. 136, para. 106. Pour la littérature sur les rapports entre droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire, voir par exemple Noam Lubell, « Challenges in Applying Human Rights Law to Armed Conflicts », dans *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, No. 860, Vol. 87, pp. 737-754. Un résumé de cet article en français, intitulé « Appliquer le droit des droits de l'homme aux conflits armés : les obstacles à surmonter » est disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-860-p737.htm> (dernière consultation le 10 septembre 2013). Voir aussi Marco Sassòli et Laura M. Olson, « The relationship between international humanitarian law and human rights law where it matters: admissible killing and internment of fighters in non-international armed conflict », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, No. 871, Vol. 90, pp. 599-627. Un résumé de cet article en français intitulé « La relation entre droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme s'agissant de meurtres et d'internement admissibles de combattants dans les conflits armés non internationaux » est disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-871-p599.htm> (dernière consultation le 10 septembre 2013).

entre gouvernants et gouvernés déploie pleinement ses effets. Il ressort de l'histoire et de la jurisprudence des tribunaux des droits de l'homme que le droit international des droits de l'homme va plus loin que cela, tant à son origine que dans sa pratique actuelle¹⁰⁴. Cet article a montré que la collaboration qui s'instaure de plus en plus entre juristes spécialistes du droit international humanitaire et spécialistes des droits de l'homme s'inscrit dans une longue tradition de coopération entre ces branches du droit, qui existe en fait depuis la rédaction de la Déclaration universelle en 1948.

104 En témoignent non seulement le fait que les droits de l'homme devaient s'appliquer en période de conflit armé mais aussi les affaires dans lesquelles les tribunaux ont conclu à des violations du droit international des droits de l'homme commises par des agents d'un État hors du territoire de cet État. Dans les cas où l'État A est tenu responsable des méfaits commis contre des ressortissants de l'État B, la relation au regard des droits de l'homme dépasse manifestement celle entre gouvernants et gouvernés. Voir par exemple CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (Congo c. Ouganda)*, Jugement, *Recueil CIJ*, 2005, paras. 178-180. Voir aussi Cour EDH, *Al-Skeini c. Royaume-Uni*, requête n° 55721/07, arrêt de la Grande Chambre, 7 juillet 2001, paras. 131-140 pour un résumé de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les « circonstances susceptibles d'emporter exercice par l'État contractant de sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières ».

LE CICR AUJOURD'HUI

Nouvelles technologies et nouvelles politiques : l'évolution de l'action du CICR en faveur des familles séparées*

Olivier Dubois, Katharine Marshall et Siobhan Sparkes McNamara**

Olivier Dubois est chef adjoint de la Division de l'Agence centrale de recherches et des activités de protection du CICR.

Katharine Marshall est stagiaire au sein de l'Unité rétablissement des liens familiaux et des personnes disparues du CICR.

Siobhan Sparkes McNamara est stagiaire au sein de l'Unité rétablissement des liens familiaux et des personnes disparues du CICR.

Résumé

Le domaine de l'action humanitaire est tout sauf statique et le CICR s'est toujours efforcé, au fil des ans, d'évoluer pour répondre à l'évolution des besoins et des circonstances. Les dernières décennies ont été marquées par la multiplication du nombre d'acteurs humanitaires, par des conflits prolongés et complexes ainsi que par l'irruption rapide de nouvelles technologies qui ont bouleversé en profondeur la façon dont est conduite l'action humanitaire. Le CICR a été constamment mis au défi de s'adapter à cet environnement en mutation. Son activité fondamentale de soutien aux familles séparées — en rétablissant les liens familiaux et en aidant les familles des personnes disparues — montre à la fois comment l'organisation a relevé ce défi et dans quels domaines elle pourrait encore chercher à s'améliorer.

Mots clés : séparation, familles, personnes disparues, technologies, externalisation ouverte, crowdsourcing, pluridisciplinarité, approche globale, médecine légale.



* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

** Cet article a été rédigé à titre personnel et ne reflète pas nécessairement le point de vue du CICR.

Rétablir le contact entre les membres de familles séparées par des situations de crise est l'une des activités au cœur de l'identité du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans *Un Souvenir de Solférino*, Henry Dunant, le fondateur du Mouvement, écrit comment il a transmis un message du soldat Claudius Mazuet, agonisant, à ses parents¹. Depuis, le Mouvement a créé un réseau mondial consacré au « rétablissement des liens familiaux », constitué de Sociétés nationales et de délégations du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), dirigé et coordonné par l'Agence centrale de recherches², une division permanente du CICR. Le rétablissement des liens familiaux et l'élucidation du sort des personnes disparues sont des pierres angulaires de l'action du Mouvement.

Cependant, les circonstances dans lesquelles ces services sont rendus ont connu des bouleversements majeurs au cours des 150 dernières années, et en particulier au cours des deux dernières décennies. Le CICR n'est plus la principale organisation humanitaire internationale du monde, mais un acteur parmi bien d'autres sur une scène humanitaire de plus en plus encombrée. Les organes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et les agences gouvernementales ont afflué dans le domaine de l'action humanitaire³. En outre, à une époque où les situations de crise prolongées deviennent la norme et où les liens intrinsèques entre la pauvreté et l'insécurité sont mieux identifiés, les domaines de l'aide humanitaire et du développement à long terme sont de plus en plus étroitement liés⁴. Parallèlement, les technologies de l'information et de la communication ont connu une évolution fulgurante, bouleversant radicalement la manière dont les gens communiquent et partagent les données. Nombreux sont les nouveaux acteurs humanitaires qui apportent des compétences dans ce domaine et qui encouragent l'utilisation de nouveaux outils, cherchant constamment de nouvelles manières de les appliquer au domaine humanitaire.

- 1 Henry Dunant, *Un Souvenir de Solférino*, CICR, Genève, 1950 (reproduction de l'édition originale de 1862), p. 54.
- 2 Davantage d'informations sur le Réseau des Liens Familiaux et le rôle de l'Agence centrale de recherches sont disponibles sur le site web Rétablissement des Liens Familiaux : <http://familylinks.icrc.org/fr/Pages/accueil.aspx>. Voir aussi Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relative au rétablissement des liens familiaux, in *Ensemble pour l'humanité, XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, CICR, Genève, 2007, pp. 12-38. L'Agence centrale de recherches coordonne aussi les activités de bureaux de recherches du CICR et offre son aide aux autorités nationales pour créer et administrer des bureaux de renseignements, comme le prévoit le droit international humanitaire. Voir Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 135, art. 122 ; Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 287, art. 136. Toutes les adresses Internet mentionnées dans le présent article ont été consultées pour la dernière fois en octobre 2013, sauf mention contraire.
- 3 Abby Stoddard, « Humanitarian NGOs: challenges and trends », dans Joanna Macrae et Adele Harmer (éd.), *Humanitarian Policy Group Report: Humanitarian Action and the "Global War on Terror": A Review of Trends and Issues*, Overseas Development Institute, Londres, 2003, p. 25, disponible sur : <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/287.pdf>.
- 4 James Darcy, *The MDGs and the Humanitarian-Development Divide*, Overseas Development Institute, Londres, 2008, p. 2, disponible sur : www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinionfiles/2582.pdf.

Dans ce contexte mouvant, le CICR est poussé, toujours davantage, à redéfinir sa place dans un environnement surpeuplé et en constante évolution. Il lui incombe d'identifier la manière dont il peut le plus efficacement fournir son appui aux bénéficiaires, parmi les autres acteurs et en coordination avec eux. Cette tâche est particulièrement évidente dans le domaine des activités destinées à répondre aux besoins des familles séparées par les crises humanitaires.

Cet article examine la façon dont le CICR a adapté les outils qu'il utilise pour rétablir et maintenir le contact entre les personnes, et comment il a tenté de tirer le meilleur parti possible des avancées technologiques lorsqu'elles permettent de mieux répondre à un besoin humanitaire que les outils anciens. Nous montrerons aussi comment le CICR a adapté sa politique et sa démarche, à une époque où l'on reconnaît de plus en plus le lien inextricable entre l'aide humanitaire et le développement et le fait que l'aide humanitaire peut jeter les bases d'un développement effectif et durable⁵. C'est un point particulièrement évident dans les activités que mène le CICR auprès des familles pour lesquelles il n'est pas possible de rétablir le contact ou d'élucider le sort d'un membre disparu. Dans ce domaine, les programmes ont été élargis pour tenir compte du fait que les besoins des familles dépassent l'appui immédiat après le conflit et que le fait de traiter des problèmes à plus long terme peut aider à jeter les bases d'une communauté plus stable et plus pacifique. L'article conclut que, pour s'adapter et évoluer, le CICR devra continuer à mettre l'accent sur ses points forts traditionnels, mais aussi étudier de nouvelles modalités de coopération avec d'autres acteurs afin de combler des lacunes, de développer les technologies les plus efficaces, et d'œuvrer à associer ses activités d'aide humanitaire à court terme avec les réponses et les efforts de développement à plus longue échéance.

Outils et techniques de regroupement familial

J'ai dû envoyer près de 500 000 messages Croix-Rouge, mais c'était en Géorgie, peu de temps après le conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie. Les familles n'avaient aucun moyen de communiquer avec leurs proches restés de l'autre côté. Deux fois par semaine, j'attendais l'arrivée des messages Croix-Rouge : c'était fascinant. Que représente aujourd'hui l'Agence centrale de recherches ? Pourquoi aurait-on besoin de nous à l'heure où la plupart des gens ont un téléphone et peuvent accéder à Internet et aux réseaux sociaux ? Tout a changé⁶.

Des messages Croix-Rouge aux appels vidéo, le CICR a œuvré depuis sa création pour permettre aux gens de renouer le contact avec leurs proches en temps de conflit ou de catastrophe naturelle. Aider des personnes à retrouver leur famille en temps de crise est un service précieux qui peut ramener un peu de stabilité et de réconfort à des personnes qui subissent par ailleurs un grave traumatisme. Œuvrer pour empêcher

5 Julie Steets, *Donor Strategies for Addressing the Transition Gap and Linking Humanitarian and Development Assistance*, Global Public Policy Institute, juin 2011, disponible sur : www.gppi.net/publications/reports/donor_strategies_linking_humanitarian_and_development_assistance/.

6 Entretien avec un employé du CICR (travaillant pour l'organisation depuis 1996), 25 octobre 2012.

la séparation et, lorsque celle-ci se produit, rétablir le lien entre les membres de la famille et tenter de les réunir si possible est un pas important pour soulager les souffrances et, à plus long terme, pour ramener une certaine stabilité à la société. C'est pour cette raison que les services de réunification familiale ont toujours été au cœur de l'action du CICR.

Au cours des décennies récentes, le monde des communications a été bouleversé par l'irruption de technologies nouvelles, entraînant nécessairement une évolution dans la manière dont le CICR fournit des services de réunification familiale. Le CICR utilise aujourd'hui trois outils essentiels pour rétablir les liens familiaux : les messages Croix-Rouge, les appels téléphoniques et le site web rétablissement des liens familiaux⁷. Ces trois éléments illustrent à la fois trois étapes bien distinctes dans l'histoire des communications et les manières différentes dont le CICR s'est adapté pour demeurer pertinent et utile : dans le premier cas, en limitant l'utilisation d'un outil « ancien » à des contextes bien précis ; dans le deuxième cas, en introduisant un outil « nouveau » ; et dans le troisième cas, en créant une nouvelle possibilité en ligne, dans un contexte marqué par la multiplication des « concurrents » numériques. Les avancées technologiques offrent sans cesse des moyens nouveaux et améliorés de connecter les bénéficiaires et la question a été posée de savoir si le CICR faisait le meilleur usage possible des technologies et des outils les plus récents. Il faut en conclure que s'il est essentiel pour le CICR d'adopter et d'utiliser les nouveaux outils dans toute la mesure possible, la méthode la plus efficace pourrait être dans certains cas non pas de développer les capacités internes, mais plutôt de nouer des relations de coopération avec d'autres acteurs déjà dotés des capacités technologiques nécessaires.

Le message Croix-Rouge

La naissance du message Croix-Rouge tel que nous le connaissons remonte à une série d'organes créés par le CICR au début du vingtième siècle, à commencer par le Bureau de renseignements de l'Agence internationale de secours aux militaires blessés et malades mis sur pied lors de la guerre franco-prussienne de 1870⁸. Créé dans la ville neutre de Bâle, ce bureau compilait des listes de prisonniers destinées aux belligérants et aidait les personnes détenues à envoyer des lettres à leur famille. Un effort similaire fut entrepris des années plus tard dans les Balkans, lorsque le CICR créa, en 1912, l'Agence internationale de Belgrade, qui œuvra pour aider les familles à envoyer des colis à leurs proches faits prisonniers. Pendant la Première Guerre mondiale, le CICR institua l'Agence internationale des prisonniers de guerre prévue par la Convention de La Haye de 1907. À la fin du conflit, l'Agence avait traité sept millions de dossiers, comprenant des échanges de lettres, des envois de colis et des demandes de recherches⁹.

7 Voir : <http://familylinks.icrc.org/fr/>.

8 *L'Agence Centrale de Recherches du CICR: un peu d'histoire*, CICR, 1990, disponible sur : www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzh6f.htm.

9 *Ibid.*

Le CICR créa ensuite, pendant la Seconde Guerre mondiale, l'Agence centrale des prisonniers de guerre (ci-après « Agence centrale »). L'Agence centrale a vu le jour pour recevoir et enregistrer des données sur les prisonniers de guerre de la part des gouvernements belligérants et pour utiliser ces informations afin de répondre aux demandes émanant des familles de prisonniers souhaitant avoir des nouvelles de leurs proches. Elle a aussi agi en tant qu'intermédiaire pour la transmission de lettres, de messages, de photographies et d'autres documents. Jusqu'à la fin de l'année 1946, « l'Agence reçut et achemina ainsi plus de vingt millions de lettres et de cartes destinées aux prisonniers de guerre et aux internés civils¹⁰ ».

Afin de faire face à sa charge de travail écrasante, l'Agence centrale introduisit plusieurs formules de message normalisées : le message télégraphique, le message-express et le message civil¹¹. Les deux premières n'étaient disponibles que pour les prisonniers de guerre et les internés civils, tandis que la troisième pouvait être utilisée par les civils séparés de leurs proches. Les messages télégraphiques, qui en théorie offraient le meilleur moyen de communication, étaient en réalité d'une utilité limitée car il était rare que les prisonniers de guerre soient autorisés à envoyer des télégrammes. Les messages-express étaient plus efficaces. Ils étaient à la disposition des prisonniers de guerre restés sans nouvelles de leur famille pendant plus de trois mois. Ils étaient imprimés sur papier-avion, portant l'en-tête du CICR, et étaient transmis par les voies les plus rapides possibles. Dans les pays où ce service était autorisé, les bureaux de censure accordaient en outre la priorité à ces messages par rapport au courrier ordinaire. Enfin, les messages civils étaient des messages ne dépassant pas 25 mots que pouvaient utiliser les civils souhaitant correspondre avec des parents vivant en territoire ennemi; ils étaient distribués et collectés par les Sociétés nationales, puis transmis à l'Agence centrale. Lorsqu'un message ne pouvait pas être délivré parce que le destinataire n'habitait plus à l'adresse indiquée, la Société nationale lançait une enquête pour localiser la personne¹².

Bien que leur présentation ait changé, les messages Croix-Rouge actuels sont toujours une formule normalisée simple, utilisée pour recueillir des informations de base sur l'expéditeur et sur le destinataire, comprenant un espace permettant de rédiger un message personnel. Rempli à la main et transmis entre les bureaux du CICR ou des Sociétés nationales par les services postaux ou de courrier du pays, le message Croix-Rouge n'a guère changé depuis ses origines. On peut se poser la question de sa pertinence de nos jours : quelle valeur ajoutée peut bien apporter, à l'ère des technologies modernes, un système fondé sur le courrier postal traditionnel ?

Les données du CICR présentées dans le tableau 1 montrent que le recours aux messages Croix-Rouge a régulièrement décliné au cours de la décennie écoulée. Ils n'ont toutefois pas entièrement disparu, sans doute parce qu'il existe au moins deux scénarios dans lesquels ils demeurent d'une grande utilité.

10 Gradimir Djurović, *L'Agence centrale de Recherches du Comité international de la Croix-Rouge*, Institut Henry Dunant, Genève, 1981, p. 135.

11 *Ibid.*, p. 136. Un exemple de message civil (Formule 61) figure à l'annexe 8, p. 308.

12 *Ibid.*, pp. 138–139.



Photographie 1 : tri des messages Croix-Rouge à l'Agence centrale pendant la Seconde Guerre mondiale, 1943. © Bibliothèque photographique du CICR.

Le premier cas de figure est la détention. Si le nombre total de messages Croix-Rouge distribués a baissé depuis 2003, le nombre de messages remis à des personnes détenues n'a pas baissé dans les mêmes proportions. Le pourcentage de messages délivrés à des détenus a augmenté d'environ 10 à 15 % depuis 2003. On peut en conclure que, dans certains établissements de détention tout au moins, les messages Croix-Rouge demeurent la méthode prioritaire pour transmettre des informations aux familles. Le fait est qu'aujourd'hui encore, pour certains détenus auxquels le CICR rend visite, rien n'est fait pour faciliter la communication avec les familles, que ce soit par manque de moyens ou par manque de volonté des autorités détentrices. En pareil cas, les messages Croix-Rouge sont parfois le seul moyen de communication des détenus avec le monde extérieur. En outre, les messages Croix-Rouge présentent un certain nombre d'avantages par rapport au téléphone pour les autorités détentrices, entre autres le fait qu'il s'agit de lettres ouvertes qui peuvent être censurées. Ces messages peuvent donc être mieux perçus que les communications téléphoniques en tant que méthode pour transmettre des nouvelles familiales dans des situations où la méfiance est élevée entre les détenus et les autorités détentrices.



Photographie 2 : un père arménien à la recherche de son fils remplit un message Croix-Rouge, 2005. © CICR/Boris HEGER.

Même lorsque d'autres options pourraient être autorisées par les autorités, les messages Croix-Rouge peuvent demeurer utiles dans les cas où les familles des détenus n'ont qu'un accès restreint à d'autres moyens de communication. Ainsi, le CICR a signalé en 2004 qu'en Sierra Leone, « bien que les détenus soient autorisés à recevoir des visites de leur famille et à avoir des contacts téléphoniques avec elle, le besoin de messages Croix-Rouge est demeuré important, surtout pour des destinations isolées ou lointaines¹³ ». De fait, le caractère matériel du message Croix-Rouge, avec son support papier, est un aspect souvent très apprécié des personnes détenues pendant de longues périodes ou placées en isolement cellulaire. Les détenus peuvent relire un message Croix-Rouge autant qu'ils le souhaitent, et il n'est pas rare qu'ils conservent jusqu'à leur libération l'ensemble des messages qu'ils sont reçus. Comme l'explique un ancien détenu de Guantanamo,

Je n'oublierai jamais non plus la première fois que j'ai reçu un message Croix-Rouge écrit à la main par les membres de ma famille et avec des dessins de mes enfants. Je

13 *Annual Report 2004*, CICR, Genève, 2005, p. 96, disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2004.htm [notre traduction].

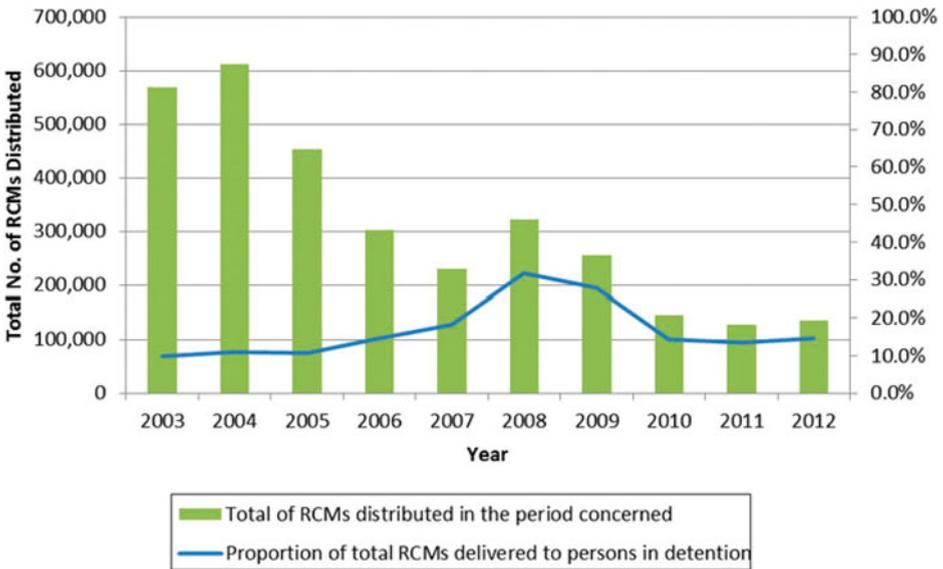


Tableau 1 : nombre total de messages Croix-Rouge distribués de 2003 à 2012 (en vert) et proportion de messages remis à des personnes détenues, 2003–2012 (courbe bleue). Source : données Protection, CICR.

l'ai lu les larmes aux yeux. Je n'arrivais pas à croire que je tenais réellement dans mes mains un message venant d'eux. Même si la plupart de ces messages étaient censurés par les autorités, parfois à tel point que je ne pouvais en lire que quelques lignes, ils étaient néanmoins réconfortants et illuminaient toujours ma journée¹⁴.

Les messages Croix-Rouge demeurent utiles dans un autre cas de figure, à savoir dans des régions où les infrastructures de communication font défaut. La République démocratique du Congo (RDC) en est un bon exemple. Si l'on en croit des données compilées par l'Union internationale des télécommunications, moins de 2 % de la population de la RDC utilisait Internet en 2011¹⁵. Selon l'Union postale universelle, à la même période, moins de 1 % de la population bénéficiait des services d'un bureau de poste¹⁶. Les données montrent aussi que si le nombre d'habitants détenant un téléphone mobile a fortement augmenté au cours des dernières années, le pourcentage de la population utilisant un téléphone mobile reste relativement faible, à 28 %¹⁷. Au même moment, si le nombre de messages Croix-Rouge recueillis en RDC a chuté, la

14 « Sami al-Haj, un ancien interné de Guantanamo, raconte l'importance que les visites du CICR ont eue pour lui », CICR, 2009, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/interview/guantanamo-interview-250809.htm>; voir aussi Sami El-haj, « Perspectives d'un détenu de Guantanamo », dans le présent numéro.

15 Voir www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Individuals_Internet_2000-2012.xls.

16 Union postale universelle, base de données de statistiques postales. L'outil de recherche est disponible sur : http://pls.upu.int/pls/ap/ssp_report.main?p_language=FR&p_choice=BROWSE. Voir les points 1.2, « Nombre d'habitants (millions) » et 3.5, « Nombre moyen d'habitants desservis par un bureau sédentaire », pour la RDC, 2011.

17 Voir http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2013/Mobile_cellular_2000-2012.xls.

baisse a été beaucoup plus modérée que la tendance globale¹⁸, et leur nombre total demeure élevé. Cette corrélation tend à montrer que, pour l'instant tout au moins, les messages Croix-Rouge sur papier comblent une lacune en termes de communication.

Dans certains cas, les messages Croix-Rouge sont transmis par voie électronique, maintenant ainsi un format ancien en l'adaptant pour tirer parti des nouvelles technologies. Les messages peuvent ainsi être transmis plus rapidement et, dans certains cas, à un coût moins élevé. Toutefois, comme le veut la théorie dite « du dernier kilomètre », dans les situations où les messages Croix-Rouge sont toujours utiles, ce n'est pas toujours la transmission sur une longue distance qui prend beaucoup de temps, mais plutôt le déplacement du bureau du CICR ou de la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge le plus proche jusqu'à la dernière adresse connue du destinataire. Ainsi, dans le cas de la RDC, les adresses sont souvent dans des villages éloignés, dans des zones difficiles d'accès. Un passage intégral à la transmission électronique des messages Croix-Rouge n'apporterait donc pas un gain d'efficacité assez important pour justifier les dépenses qu'il exigerait. En se fondant sur les tendances qui se dégagent des données de la RDC, on peut penser que ce « dernier kilomètre » finira par être couvert avec le développement des infrastructures de télécommunications dans le monde et avec l'évolution des technologies, qui permettront de recueillir les données hors ligne pour les synchroniser ensuite de manière automatique. Entre-temps, cependant, le message Croix-Rouge sur papier demeure, dans ces contextes, un outil pertinent.

Au-delà du message Croix-Rouge

Les organisations humanitaires se tournent de plus en plus vers les nouvelles technologies pour soutenir leurs efforts. Avec l'avènement d'Internet, la prolifération des téléphones mobiles et les innovations connexes de l'ère numérique, toute une panoplie d'outils nouveaux sont entrés en jeu, offrant des possibilités inédites de venir en aide plus efficacement aux bénéficiaires. C'est particulièrement vrai en matière de regroupement familial, dans la mesure où ces services sont fondés sur la communication entre les membres d'une famille; puisque les moyens de communication évoluent rapidement, il en va de même des méthodes les plus efficaces d'accomplir ces tâches¹⁹.

Les données du CICR montrent que, alors que le nombre de messages Croix-Rouge a atteint son point le plus bas, le recours aux appels téléphoniques a connu une augmentation spectaculaire. Le nombre total d'appels passés aux fins du regroupement familial est passé de 3 958 à 210 096 entre 2008 et 2012²⁰. Cette utilisation répandue du téléphone constitue indubitablement, pour le CICR, une avancée qui n'avait que trop tardé.

18 En RDC, la baisse du nombre de messages Croix-Rouge collectés depuis 2008 est de 8 %, alors que la baisse à l'échelle mondiale atteint 58 %. (Source : données Protection du CICR telles que contenues dans la base de données Prot5.)

19 Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relative au rétablissement des liens familiaux, *op. cit.*, note 2, p. 21.

20 Données Protection du CICR telles que contenues dans la base de données Prot5.

La reconnaissance récente, par le CICR, du téléphone comme outil d'action en temps de crise humanitaire a été illustrée de manière éclatante en 2011, lorsque le CICR a ouvert une délégation en Libye pour répondre à l'escalade de la violence, aux déplacements massifs et aux destructions à grande échelle des infrastructures de communication. En dépit du manque d'infrastructures, les chiffres font ressortir la reconnaissance de l'efficacité des télécommunications et l'engagement en faveur de leur utilisation, puisque dans le contexte de cette crise, un seul message Croix-Rouge a été recueilli et acheminé par le CICR. À l'inverse, même « lorsque les réseaux de télécommunication étaient hors d'usage, comme ce fut le cas pendant un certain temps entre l'est et l'ouest de la Libye et dans les villes ravagées par les conflits, les Libyens et les étrangers, y compris les détenus ..., ont reçu de l'aide pour prendre contact avec leurs proches, par téléphone satellite si nécessaire²¹. » La même année, le CICR a permis de passer 23 400 appels téléphoniques familiaux sur le seul territoire libyen²².

Le recours aux appels téléphoniques comme outil pour rétablir le contact au sein des familles n'est pas limité à des situations d'urgence isolées. Le tableau 2 montre que cette politique a rapidement été étendue à un large éventail de contextes dans le monde entier. Le téléphone est utilisé par le CICR aux fins du rétablissement des liens familiaux dans un nombre croissant de situations. Depuis 2008, le nombre total de pays concernés a passé de 7 à 27²³.

Pour les personnes bénéficiaires en détention, un outil supplémentaire a été introduit en 2008, comme il ressort des tableaux 2 et 3 : le message oral. Le recours à cette solution est une réponse pragmatique à deux obstacles aux communications instantanées entre membres d'une famille : la censure et l'absence de connectivité. Ces messages succincts sont recueillis au nom des détenus, transcrits par les délégués du CICR, vérifiés et censurés, le cas échéant, par les autorités détentrices, puis transmis à la famille par téléphone plutôt que d'être acheminés et remis en mains propres. Cette nouvelle procédure permet aux détenus de bénéficier des avantages des communications téléphoniques (rapidité, efficacité, etc.) tout en préservant la confiance des autorités détentrices. Dans certains contextes, le modèle de communication orale est aussi utilisé dans des situations autres que la détention. Ainsi, dans certains camps de réfugiés en Éthiopie, lorsqu'il n'existe aucune couverture de réseau téléphonique, les délégués du CICR transcrivent des messages brefs et les acheminent jusque dans la capitale, d'où ils peuvent être transmis aux membres de la famille par téléphone²⁴.

21 *Annual Report 2011*, CICR, Genève, 2012, p. 138, disponible à l'adresse www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2011.htm (dernière consultation le 4 février 2013) [note de traduction].

22 *Ibid.*

23 Données Protection du CICR telles que contenues dans la base de données Prot5.

24 On trouvera une description des services téléphoniques offerts par le CICR aux réfugiés en Éthiopie dans *Annual Report 2012*, CICR, Genève, 2013, p. 135 (disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/annual-report/index.jsp) ainsi que dans *Le rétablissement des liens familiaux en Éthiopie*, CICR, 2013, disponible sur : <http://familylinks.icrc.org/fr/Pages/Pays/Ethiopie.aspx?from=Ethiopia&to=0>.

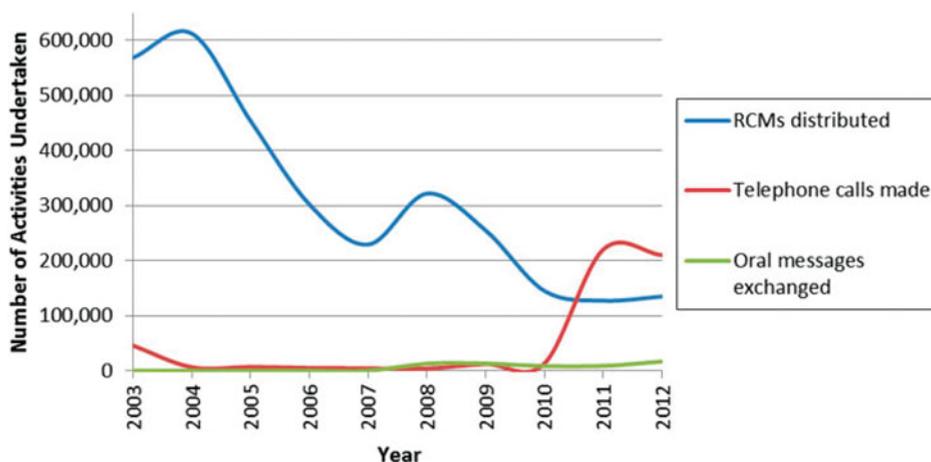


Tableau 2 : nombre total de messages Croix-Rouge distribués (courbe bleue), d'appels téléphoniques passés (courbe rouge) et de messages oraux échangés de 2003 à 2012. Source : données Protection, CICR, telles que contenues dans la base de données Prot5.

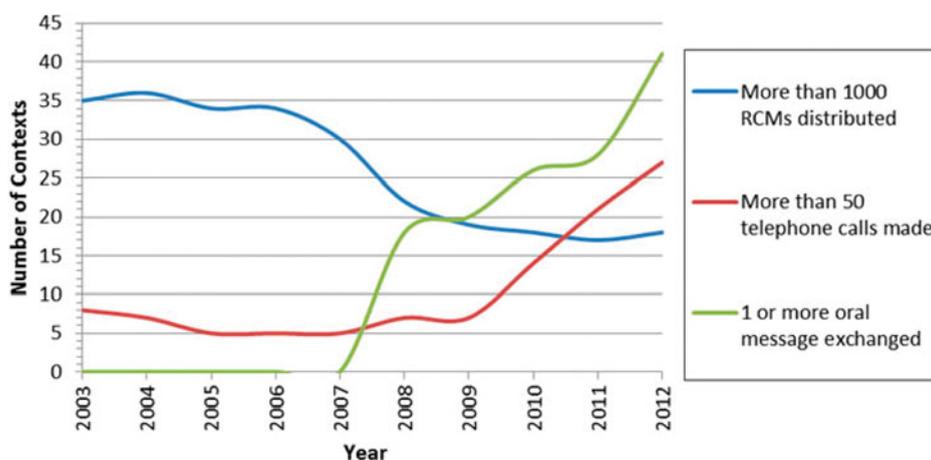


Tableau 3 : répartition globale des distributions de messages Croix-Rouge (à partir de 1 000 messages Croix-Rouge distribués – courbe bleue), des appels téléphoniques (à partir de 50 appels téléphoniques passés – courbe rouge) et des messages oraux (au moins un message oral échangé – courbe verte). Source : données Protection, CICR, telles que contenues dans la base de données Prot5.

Dans un nombre limité de situations, les bénéficiaires ont aussi accès aux appels vidéo. Les installations de détention de Guantanamo et de Bagram sont deux exemples bien connus à cet égard :

Entre janvier 2008 et mars 2013, les personnes détenues dans le centre de détention de Parwan, sur la base aérienne de Bagram, ont pu communiquer avec leurs proches grâce à un système de visioconférence. Les liaisons vidéo ainsi mises en



Photographie 3 : bureaux de la délégation du CICR, Kandahar. Un homme parle avec l'un de ses proches, détenu depuis 9 ans à Guantanamo, par vidéo conférence. © CICR /Kate HOLT.

place par les autorités américaines, en collaboration avec le CICR, permettaient aux détenus de s'entretenir avec leurs proches pendant 20 minutes, tout en les voyant sur un écran. Les détenus avaient droit à un appel tous les trois à quatre mois. À fin de l'année 2012, plus de 14 000 entretiens de ce genre avaient été réalisés dans cet établissement²⁵.

Des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que des responsables de prisons pourraient chercher à remplacer des visites familiales proprement dites, ou à en réduire la fréquence, par des appels vidéo, qu'ils pourraient considérer comme plus sûrs et moins coûteux²⁶. Il s'agit d'une éventualité dont les collaborateurs locaux du CICR doivent être conscients ; il importe de rester vigilant pour que les visites familiales demeurent une option. Contrairement aux appels téléphoniques, les appels vidéo n'ont pas été largement utilisés par le CICR.

Dans le contexte plus large du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il existe un petit nombre de cas recensés dans lesquels les Sociétés nationales ont adopté les appels vidéo. C'est ainsi qu'en République de Corée,

25 « Persons detained by the US in relation to armed conflict and counter-terrorism – the role of the ICRC », CICR, 2013, disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/united-states-detention.htm [notre traduction].

26 Voir Susan D. Philips, *Video Visits for Children Whose Parents Are Incarcerated: In Whose Best Interest?*, The Sentencing Project, Washington, DC, 2012, p. 3.

la Croix-Rouge Coréenne organise des « réunions par vidéo » pour les familles que la guerre de Corée a séparées entre le Nord et le Sud²⁷.

À l'heure actuelle, le téléphone est de toute évidence l'option la plus pratique lorsqu'il s'agit de rétablir rapidement le contact en situation d'urgence. Toutefois, les appels vidéo sont aussi intéressants, en particulier lorsque la séparation se prolonge, à cause de la détention ou pour d'autres motifs. Ils permettent un contact plus intime et une communication verbale aussi bien que non verbale. Les familles de détenus peuvent constater visuellement la condition physique de leur parent et peuvent être rassurées quant à l'authenticité de la voix qu'elles entendent. Les enfants séparés peuvent renouer contact avec leurs parents ou avec les personnes qui s'occupent d'eux avant un regroupement familial et les parents peuvent constater visuellement comment l'enfant a changé, ce qui peut réduire le choc éprouvé au moment de l'arrivée. Il est important, étant donné ces avantages, que le CICR ne ménage pas ses efforts pour offrir ces services aussi largement que possible. Il peut certainement améliorer ses prestations à l'avenir dans un domaine où l'on pourrait dire qu'il a pris du retard. C'est une manière d'apporter l'appui nécessaire aux bénéficiaires, surtout dans des situations de séparation prolongée.

La stratégie de rétablissement des liens familiaux pour le Mouvement (2008–2018) et les nouvelles technologies : une occasion de coopérer

L'avènement d'Internet dans les années 1980 ainsi que l'élargissement des possibilités d'accès qui a suivi — accompagné par la prolifération des téléphones mobiles et des outils et méthodes nouvelles pour recueillir et utiliser les informations transmises par les techniques mobiles — ont offert toute une gamme de possibilités inédites susceptibles de transformer les modalités de l'action humanitaire. Ceci est particulièrement vrai pour les activités qui reposent essentiellement sur la communication.

Le CICR a cherché très tôt à utiliser Internet à des fins de rétablissement des liens familiaux, tout d'abord en lançant en 1996 un site web spécialement conçu pour répondre au conflit en ex-Yougoslavie. Le site se limitait, à l'époque, à recenser les noms de personnes portées disparues et invitait les familles à prendre contact avec le CICR si elles pouvaient identifier un proche dans la liste de noms. Des listes *ad hoc* similaires ont été publiées en ligne à l'occasion des conflits au Népal, en Angola et en Somalie, ainsi que durant la guerre en Irak en 2003²⁸. Un nombre important d'améliorations ont été apportées au site web au cours des premières années, dont une fonction d'« auto-enregistrement » ajoutée en 1999 qui permet aux bénéficiaires d'enregistrer eux-mêmes directement sur le site leurs proches disparus ou d'indiquer qu'ils sont eux-mêmes « sains et saufs ». Cette évolution initiale n'a toutefois pas poursuivi sa croissance et, vers le milieu des années 2000, le site web était devenu obsolète.

27 Voir la mention « live video meetings » sur le site web de la Croix-Rouge de la République de Corée : http://www.redcross.or.kr/eng/eng_activity/activity_interkorean.do.

28 Des listes de personnes portées disparues sont disponibles en ligne sur le site web Rétablissement des Liens Familiaux : <http://familylinks.icrc.org/fr/Pages/Sites-de-Recherche.aspx>.

En 2008, en collaboration avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et avec les Sociétés nationales elles-mêmes, le CICR a rédigé une nouvelle stratégie de rétablissement des liens familiaux (ci-après « la Stratégie ») pour le Mouvement. En abordant la question de l'environnement extérieur, la Stratégie prend acte d'une série de forces extérieures qui ont une influence sur les activités dans ce domaine, notamment la technologie :

Les activités de RLF se déroulent dans un environnement en constante évolution, auquel le Mouvement doit constamment s'adapter. L'évolution de la nature des conflits armés et autres situations de violence, le nombre croissant de catastrophes naturelles et d'origine humaine, les mouvements massifs de populations et les situations sociales oubliées sont autant de facteurs qui, tout comme l'émergence de nouvelles technologies, ont une incidence sur l'environnement dans lequel le Mouvement déploie ses activités de RLF.

La Stratégie fixe des objectifs liés à l'usage des technologies, en relevant que l'amélioration des capacités et des prestations en matière de rétablissement des liens familiaux nécessitera de « développer les capacités permettant d'évaluer, d'adapter et d'intégrer les outils technologiques, de manière à accroître l'efficacité des programmes²⁹ ». La Stratégie reconnaît aussi l'importance que revêt une coopération accrue avec d'autres acteurs ainsi qu'au sein du Mouvement, et elle souligne la nécessité de renforcer les capacités au sein des Sociétés nationales³⁰. Cette nécessité de coopération est particulièrement pertinente en ce qui concerne l'adaptation aux nouvelles technologies, car une institution aussi grande et établie de longue date que le CICR risque d'avoir du mal à suivre le rythme de l'évolution et de l'utilisation de ces technologies.

La Stratégie reconnaît que « le secteur privé — en particulier les sociétés de logiciels — est de plus en plus actif et apporte un soutien croissant lors des catastrophes naturelles et d'origine humaine très médiatisées ». Elle demande au CICR « d'ici 2012, [d'évaluer] la possibilité de coopérer avec des compagnies privées pour perfectionner des outils techniques et fournir du matériel de soutien, conformément aux normes du Mouvement³¹ ». Alors que les acteurs axés sur la technologie, comme les sociétés de logiciels, travaillent pour mettre au point les outils les plus efficaces, le CICR est bien placé pour poser des questions importantes sur les moyens les plus efficaces et les plus sûrs d'utiliser ces outils afin d'atteindre les bénéficiaires.

L'intervention humanitaire en ligne à l'œuvre : le cas de Haïti en 2010

En janvier 2010, un tremblement de terre dévastait Haïti. La communauté internationale a réagi rapidement afin de fournir une assistance d'urgence et de lancer des missions de recherche et de sauvetage. Le séisme en Haïti fut l'une des premières crises de grande ampleur dans lesquelles de nouveaux outils, conçus pour faire appel aux technologies de communication mobiles afin de faciliter l'action humanitaire, ont

29 Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relative au rétablissement des liens familiaux, *op.cit.*, note 2, p. 23.

30 *Ibid.*, pp. 22-23.

31 *Ibid.*, pp. 22 et 28.

été mis en œuvre à grande échelle. Parallèlement au système traditionnel de réaction aux catastrophes, les agents humanitaires ont utilisé des plateformes d'externalisation ouverte (*crowdsourcing*) et de cartographie de crise pour soutenir leur action. L'externalisation ouverte peut être définie comme « la pratique permettant d'obtenir les services, les idées ou les contenus nécessaires en sollicitant des contributions d'un grand nombre de personnes, et particulièrement de la communauté des internautes, plutôt que d'employés ou de fournisseurs traditionnels³² ». La cartographie de crise consiste ensuite à reporter sur une carte géographique les informations reçues afin d'identifier les endroits où se manifestent des besoins particuliers et de savoir quels sont les problèmes les plus fréquents selon les zones, pour mieux saisir le tableau d'ensemble des besoins qui émergent. Les informations peuvent être reçues par voie de message texte ou extraites de plateformes de médias sociaux tels que Twitter ou Facebook³³.

En Haïti, ce modèle a été abondamment utilisé pour faire connaître aux acteurs humanitaires les besoins des bénéficiaires. Un groupe d'ONG a œuvré pour obtenir et diffuser des informations concernant un numéro de téléphone gratuit que les bénéficiaires pouvaient utiliser pour envoyer des messages texte exprimant des besoins urgents³⁴, y compris les demandes de recherche de parents dont ils étaient sans nouvelles. Ces informations étaient ensuite transmises à un éventail d'acteurs humanitaires, qui pouvaient les utiliser en fonction des besoins.

C'est dans le même esprit que Google a lancé « *Person Finder* »³⁵, une application Internet libre (*open source*) qui permet à des personnes de s'enregistrer ou d'enregistrer les noms de leurs proches disparus dans une situation de crise donnée. Le procédé ressemble aux listes de noms que le CICR a placées sur son site de rétablissement des liens familiaux, mais à plus grande échelle. *Person Finder* extrait aussi des données de sites web et de listes d'autres agences pour combiner ces informations avec les renseignements fournis par des personnes. Depuis le séisme en Haïti, le nombre et la diversité des réponses humanitaires de ce type ont explosé, et les réactions ont indubitablement fait leurs preuves en termes de nombre d'utilisateurs. C'est ainsi que le site *Person Finder* du Japon, mis sur pied une heure après le tremblement de terre tragique de 2011, comportait au mois de mars 2011 quelques 250 000 dossiers³⁶.

En matière de séparation des familles, les instruments de ce type permettent aux acteurs humanitaires de communiquer rapidement avec les familles lorsque des parents ont disparu. Comme la recherche des personnes disparues est souvent

32 Traduction de la définition du terme *crowdsourcing* dans le dictionnaire Merriam-Webster (en anglais : www.merriam-webster.com/dictionary/crowdsourcing).

33 Jessica Heinzelman et Carol Waters, *Crowdsourcing Crisis Information in Disaster-Affected Haiti*, United States Institute of Peace, octobre 2010, disponible sur : www.usip.org/sites/default/files/resources/SR252%20-%20Crowdsourcing%20Crisis%20Information%20in%20Disaster-Affected%20Haiti.pdf.

34 Patrick Meier et Rob Munro, « The unprecedented role of SMS in disaster response: learning from Haiti », dans *SAIS Review*, Vol. 30, N° 2, 2010, pp. 92-93.

35 Google Person Finder, disponible sur : <http://google.org/personfinder/global/home.html>.

36 David Goldman, « Google gives "20%" to Japan crisis », dans CNN, 17 mars 2011, disponible sur : http://money.cnn.com/2011/03/17/technology/google_person_finder_japan/index.htm?hpt=T2 (dernière consultation le 1^{er} février 2013).

urgente, la notification rapide de la séparation peut être fort utile. En outre, ces outils peuvent permettre aux bénéficiaires de contacter plus facilement le CICR, puisqu'ils peuvent utiliser simplement le téléphone portable au lieu de se rendre physiquement dans un bureau du CICR ou d'une Société nationale. Toutefois, le modèle d'externalisation ouverte (*crowdsourcing*) soulève plusieurs questions qui ont fait l'objet de débats dans les milieux humanitaires et qui sont particulièrement pertinentes s'agissant des activités du CICR.

La première question concerne la sécurité et la protection des données³⁷. Le modèle d'externalisation ouverte (*crowdsourcing*) repose sur un certain nombre de présomptions touchant les bénéficiaires. On suppose par exemple qu'ils comprennent les conséquences et les risques éventuels du partage d'informations sur un forum ouvert. En d'autres termes, on présume que les bénéficiaires ne vont pas partager des informations qui pourraient les mettre en danger, et qu'il n'est pas nécessaire, de ce fait, de limiter les informations ainsi partagées³⁸. Or, ces présomptions sont contestables en ce qui concerne certains des bénéficiaires « typiques » du CICR, en particulier les enfants et les personnes vivant dans des zones de conflit. Le CICR s'est efforcé de trouver des solutions à ce problème par son nouveau site de rétablissement des liens familiaux et par le développement de ses nouveaux Standards Professionnels pour les Activités de Protection, sur lesquels nous reviendrons plus bas.

Un autre problème est celui de l'intervention : les données réunies grâce à l'externalisation ouverte (*crowdsourcing*) peuvent-elles fournir le type et la qualité d'informations qui peuvent améliorer l'intervention humanitaire ? Comme le dit un acteur humanitaire :

Admettons que je dispose de collaborateurs en nombre suffisant ... et qu'ils aient vérifié chacune de ces requêtes. En quoi cela nous avance-t-il ? La base de données comporte environ 3000 « incidents » individuels, mais la plupart d'entre eux ne contiennent aucun détail, ou presque aucun, sur les expéditeurs. Combien d'entre eux sont inclus dans la requête ? Combien y a-t-il parmi eux de femmes, d'enfants et de personnes âgées ? Quels sont leurs besoins médicaux précis, où exactement se trouvent-ils maintenant ? Voilà les informations vitales dont les organismes d'assistance ont besoin pour faire leur travail ; or, la base de données ne les contient pas³⁹.

37 Pour une analyse des problèmes de protection des données que soulèvent les sites web de recherche de personnes disparues, voir Joel R. Reidenberg, Robert Gellman, Jamela Debelak, Adam Elewa et Nancy Liu, *Privacy and Missing Persons After Natural Disasters*, Center on Law and Information Policy at Fordham Law School and Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., et New York, 2013.

38 Voir, par exemple, la page des questions fréquemment posées sur le site de Google Person Finder : « Q5. Qui a accès aux données contenues dans Google Person Finder ? Toutes les informations saisies dans Google Person Finder sont publiques. Chacun a accès à ces données et peut effectuer des recherches. Google n'effectue aucun contrôle ni vérification de l'exactitude des données » [traduction CICR]. Disponible sur : <http://support.google.com/personfinder/?hl=en#1628135> (dernière consultation le 14 septembre 2012).

39 Paul Currion, « If all you have is a hammer – how useful is humanitarian crowdsourcing? », dans *Crowdsourcing.org*, disponible sur : www.crowdsourcing.org/document/if-all-you-have-is-a-hammer--howuseful-is-humanitarian-crowdsourcing/3533 [traduction CICR].

On a en outre fait valoir que seule une petite proportion de personnes communiqueraient des informations par ces méthodes, et par conséquent que ces types de rapports ne sauraient être considérés comme représentatifs des besoins à plus grande échelle et, de ce fait, ne pourraient pas servir de base à une programmation plus vaste. Enfin, de nombreuses organisations humanitaires ont exprimé des doutes touchant la véracité et l'exactitude des informations collectées par l'externalisation ouverte (*crowdsourcing*), en particulier par des sources comme Facebook et Twitter⁴⁰.

Si les grandes organisations humanitaires doivent encore réfléchir aux meilleures manières de garantir l'exactitude de ces informations et à l'utilisation la plus efficace des cartes de situations de crise⁴¹, il est indispensable, en matière de réunification familiale, de disposer de rapports individuels. La possibilité de prendre contact plus facilement avec les bénéficiaires et la capacité de recevoir des rapports individuels de la part des personnes disparues sont toutes deux importantes dans ce domaine. Le CICR peut utiliser ces informations en conjonction avec les activités et les connaissances de son personnel de terrain pour évaluer et réagir de manière ciblée aux besoins de regroupement familial. Les moyens technologiques sont précieux pour compléter les méthodes traditionnelles utilisées par le CICR pour recueillir les informations. Il s'agit donc d'un domaine dans lequel le CICR peut coopérer avec les organisations qui mettent ces technologies au point et chercher à les utiliser d'abord dans le domaine du regroupement familial, ce qui lui permettra peut-être de mieux comprendre leur potentiel et leurs avantages dans la perspective d'une programmation plus vaste.

Perspectives d'avenir : le nouveau site « rétablissement des liens familiaux »

Le CICR a lancé en 2012 un nouveau site web voué au rétablissement des liens familiaux, qui comprend deux grands volets. Le premier est une compilation, pays par pays, des services offerts par le Mouvement dans ce domaine dans le monde entier, y compris les coordonnées des bureaux des Sociétés nationales dans chaque pays. Il s'agit d'informations cruciales pour permettre aux bénéficiaires d'entrer en contact avec l'aspect du service qui fait toute sa valeur : les personnes en chair et en os qui utilisent la technologie. Chaque page du site décrit un service offert par des collaborateurs et des volontaires qui ont pris l'engagement de répondre aux demandes qu'ils reçoivent.

La deuxième composante du site est la fonction propre aux situations d'urgence. Tout comme pour d'autres sites, cette fonction peut être utilisée afin de réagir à une crise précise, en permettant à chacun de s'enregistrer ou d'enregistrer des parents qui ont disparu. La différence essentielle avec les autres sites réside dans le fait que les données transmises font ici l'objet d'une série de vérifications

40 Andrea H. Tapia, Kartikeya Bajpai, Bernard J. Jansen et John Yen, *Seeking the Trustworthy Tweet: Can Microblogged Data Fit the Information Needs of Disaster Response and Humanitarian Relief Organizations?*, Proceedings of the 8th International ISCRAM Conference, Lisbonne, Portugal, mai 2011, p. 3, disponible sur : www.iscramlive.org/ISCRAM2011/proceedings/papers/161.pdf.

41 Patrick Meier, « Les nouvelles technologies de l'information et leur impact sur le secteur humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 93, Sélection française 2011/3, p. 225.

et de contrôles. Toute personne qui s'inscrit crée un compte, ce qui lui permet de modifier ou d'effacer ses données facilement et rapidement. Elle peut aussi choisir les informations qu'elle souhaite rendre publiques et celles auxquelles seul le CICR peut avoir accès. Enfin, le CICR peut prendre des décisions sur le type d'information qui doit être affiché, en se fondant sur sa connaissance du contexte. Ainsi, au cas où, dans une situation donnée, la publication de la ville de résidence ou de l'origine ethnique des bénéficiaires pourrait poser des problèmes en termes de protection pour ces personnes, le CICR peut choisir de ne pas rendre ces informations publiques. Le degré de protection des bénéficiaires est ainsi plus élevé que dans le *Person Finder* de Google, mais cela signifie aussi, naturellement, que les informations ne sont pas disponibles aussi rapidement.

Bien entendu, comme pour toute ressource Internet, le site web rétablissement des liens familiaux ne sera efficace que s'il est réellement utilisé. Le site sera mis à l'épreuve lorsque le CICR sera appelé à réagir à une catastrophe grave. Toutefois, il représente indubitablement un pas en avant pour le CICR en termes d'utilisation de moyens technologiques aux fins du rétablissement des liens familiaux. Plutôt que de chercher à entrer en concurrence avec d'autres acteurs, le CICR a tablé sur ses points forts : l'intervention humaine et sa volonté de protéger les bénéficiaires. Cette volonté est illustrée, au-delà du domaine du rétablissement des liens familiaux, par la publication d'une édition révisée des *Standards professionnels pour les activités de protection*⁴². Il s'agit d'un ensemble de normes minimales destiné aux acteurs humanitaires et des droits de l'homme qui mènent des activités de protection. L'édition 2013 révisée comprend une section spécifiquement consacrée aux « risques et aux avantages liés aux nouvelles technologies et méthodologies » pour la collecte d'informations à distance⁴³. Cette section a été conçue en collaboration avec les spécialistes de la cartographie de crise⁴⁴. Ce dialogue entre de jeunes volontaires férus de technique et une institution créée voici 150 ans a été dûment salué⁴⁵. Maintenant que le CICR a pris publiquement position, il sera intéressant de voir s'il peut soutenir le rythme de l'innovation technologique dans le monde d'aujourd'hui et préserver ainsi sa propre pertinence.

Une démarche toujours plus multidisciplinaire

Dans les cas où le contact ne peut être rétabli entre les membres d'une famille, le CICR poursuit ses efforts pour élucider le sort des personnes disparues et le lieu où elles se trouvent, mais il apporte aussi, de plus en plus, un soutien aux familles des

42 *Standards professionnels pour les activités de protection*, 2^e éd., CICR, Genève, 2013.

43 *Ibid.*, p. 87–90.

44 Voir « Crisis mappers – the humanitarian technology network », disponible sur : www.crisismappers.net.

45 Voir « Data protection protocols for crisis mapping » sur le blog de Patrick Meier, *iRevolution*, 11 avril 2013, disponible sur : <http://irevolution.net/2013/04/11/data-protection-for-crisis-mapping>; *World Disasters Report 2013: Focus on Technology and the Future of Humanitarian Action*, FICR, Genève, 2013, pp. 146 et 185.

disparus. Par le passé, les activités du CICR en matière de disparition⁴⁶ comprenaient un petit nombre d'activités essentielles, principalement la diffusion des règles de droit international humanitaire (DIH), qui exigent que les États s'efforcent d'empêcher les disparitions, et des interventions bilatérales pour prier les parties aux conflits de chercher et de fournir des informations, conformément au DIH, en cas de séparation⁴⁷. Les autres activités essentielles comprenaient les visites aux personnes détenues, les services de rétablissement des liens familiaux et la collecte et le traitement des demandes de recherches⁴⁸. Lorsque ces mesures ne permettaient pas d'élucider le sort de la personne disparue, le CICR n'avait guère d'autre option à proposer aux familles.

Cependant, grâce à une meilleure compréhension des effets à long terme des disparitions et grâce à la prise de conscience de l'ampleur croissante du problème, le CICR a depuis deux décennies réévalué et élargi ses services dans ce domaine. Ces activités, tout comme le rétablissement des liens familiaux, ont subi les effets de la multiplication des acteurs dans ce domaine et des avancées des nouvelles technologies. Elles reflètent une volonté nouvelle d'engagement à long terme du CICR dans ce secteur. L'évolution de l'action du CICR dès le début du conflit armé dans l'ex-Yougoslavie — qui marque un moment particulièrement important dans l'histoire récente de l'action humanitaire — est un bon exemple de la manière dont cette réévaluation a commencé et s'est poursuivie au fil des ans.

Le conflit armé dans l'ex-Yougoslavie

Le conflit dans l'ex-Yougoslavie dans les années 1990 a montré de manière éclatante que le monde de l'assistance (et de l'intervention) humanitaire avait changé. Après avoir cherché, dans un premier temps, à se tenir à distance du conflit, les puissances occidentales furent poussées à intervenir lorsque les faits relatifs au massacre de Srebrenica furent révélés⁴⁹. Sous le regard attentif de la communauté internationale, de nombreuses organisations d'aide humanitaire intervinrent, à commencer par l'ONU (présente dès le départ) et jusqu'à une pléthore d'ONG et d'autres acteurs

46 Le CICR définit les personnes disparues dans les termes suivants : « On entend par personnes portées disparues les personnes dont la famille est sans nouvelles et/ou qui ont été déclarées disparues, sur base d'informations fiables, en raison d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne. Les termes *famille* et *parents* doivent être compris dans leur sens le plus large, incluant les proches, parents et amis et en tenant compte du cadre culturel. Les *personnes disparues* ainsi que leur *famille* sont des victimes directes du conflit armé ou de la violence interne, et à ce titre elles relèvent du mandat du CICR » [notre traduction]. *The Missing and their Families: ICRC Operational Guidelines*, CICR, Genève, 2004, p. 22. Voir aussi des publications ultérieures publiquement disponibles, comme *Les Personnes disparues : Guide à l'usage des parlementaires*, Guide à l'usage des parlementaires N° 17, 2009, p. 9, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p1117.htm>.

47 Voir Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, Art. 26 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, Art. 34 ; Règle 117 de droit international humanitaire coutumier, L'obligation de rendre compte du sort des personnes disparues.

48 Marco Sassòli et Marie-Louise Tougas, « The ICRC and the missing », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, N° 848, 2002, pp. 733–736.

49 Jon Western et Joshua S. Goldstein, « Humanitarian intervention comes of age: lessons from Somalia to Libya », dans *Foreign Affairs*, Vol. 90, N° 6, 2011, pp. 51–52.

humanitaires, qui arrivèrent sur place dès qu'un financement fut disponible pour mener des activités de secours et de développement dans la région. La Bosnie-Herzégovine a reçu, dit-on, davantage d'assistance étrangère que n'importe quel autre pays européen jusque-là, même compte tenu du Plan Marshall, et les effets de cette assistance ont fait l'objet de nombreux débats et travaux⁵⁰.

En ce qui concerne les familles séparées et les personnes portées disparues dans ce contexte, le CICR s'est surtout consacré, dans un premier temps, à négocier la libération et le transfert des prisonniers détenus en rapport avec le conflit, puis il s'est attaché à fournir aux familles des personnes toujours portées disparues des informations sur le sort et la localisation de leurs proches⁵¹. Le CICR a proposé, à cette fin, la création du groupe de travail sur le processus de recherche des personnes portées disparues en relation avec le conflit sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, mécanisme qui fut mis sur pied en 1996 par les parties au conflit afin d'échanger des renseignements sur les personnes portées disparues⁵². En présidant ce groupe, le CICR était en contact étroit avec les familles des personnes disparues, ce qui a permis au personnel de mieux comprendre, en prise directe avec la réalité, les problèmes complexes⁵³ auxquels ces familles se trouvaient confrontées. L'organisation a constaté en Bosnie-Herzégovine la demande croissante de recours aux technologies les plus récentes de médecine légale. Les victimes souhaitaient des exhumations des fosses communes disséminées dans toute la région⁵⁴, et le CICR a alors pris conscience de la nécessité de développer les capacités médico-légales afin de faciliter et d'encadrer ce type de procédure.

Au fil du temps, le CICR a commencé à fournir des services supplémentaires pour soutenir ses activités concernant les disparus en ex-Yougoslavie, mais aussi de manière ponctuelle, en lançant des programmes de soutien psychosocial précoce, en apportant son concours à la rédaction de textes législatifs pertinents, et (par la suite) en réfléchissant à la manière dont il pourrait soutenir le recours aux nouvelles technologies d'expertise médico-légale⁵⁵. L'évolution des services fournis par l'organisation dans ce conflit reflète la reconnaissance croissante, au sein du CICR, du fait que le

50 Lana Pasic, « Bosnia's vast foreign financial assistance re-examined: statistics and results », dans *Balkananalysis.com*, 21 juin 2011, disponible sur : www.balkananalysis.com/bosnia/2011/06/21/bosnia%E2%80%99s-vastforeign-financial-assistance-re-examined-statistics-and-results/ ; voir aussi Peter Uvin, « L'influence de l'aide dans des situations de conflit violent », OCDE, Comité d'aide au développement, Groupe d'étude informel du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement, 1999, disponible sur : <http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/18280198.pdf>.

51 Christophe Girod, « Bosnie-Herzégovine : rechercher les disparus », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 819, 1996, pp. 421–422.

52 *Ibid.*, p. 420.

53 Pour plus d'information sur ces difficultés, voir Nick Danziger, *Missing Lives*, ICRC et Dewi Lewis, 2010. Ce livre relate l'histoire de 15 familles frappés par la disparition de proches pendant les conflits en Croatie, en Bosnie et au Kosovo : « Dans cette situation d'incertitude, elles étaient dans l'impossibilité de faire leur deuil, de faire valoir leurs droits de succession, de vendre des biens ou — plus tragique encore — d'organiser des funérailles » [notre traduction]. Des extraits sont disponibles sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p978-1-904587-87-3.htm.

54 Christophe Girod, *op. cit.*, note 51, pp. 421–422.

55 « Bosnia and Herzegovina: ten years on, thousands still missing », CICR, 2005, disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/bihmissingfactsmay2005.htm (dernière consultation le 4 février 2013).

problème des personnes disparues exigeait davantage que les services traditionnels fournis jusque-là. L'expérience acquise par le CICR en ex-Yougoslavie a fini par jouer un rôle catalyseur en incitant l'organisation à évaluer, plus généralement, l'efficacité de son action en faveur des personnes disparues. Au fur et à mesure de l'adoption par le CICR de méthodes traitant non seulement de l'élucidation du sort des personnes disparues, mais aussi du bien-être de leur famille, souvent dans une perspective à long terme (par exemple sous forme de lois sur les disparus et de soutien aux familles), il est apparu clairement que ces efforts devaient être uniformisés dans divers contextes, et aussi évalués et appliqués avec plus de compétences spécialisées et de manière mieux planifiée⁵⁶.

La conférence de 2003 sur les disparus et les nouveaux services

C'est avec cet objectif à l'esprit que le CICR a lancé en 2002 un processus destiné à mieux répondre aux difficultés des personnes disparues et de leurs familles en repensant la méthodologie existante et en adoptant des pratiques opérationnelles unifiées. La première étape a consisté à organiser, en collaboration avec de nombreux experts et institutions, une série d'ateliers et d'études qui ont abouti à une série de recommandations. Dans un deuxième temps, le CICR a organisé une conférence internationale d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux afin de diffuser et de discuter ces conclusions⁵⁷. La conférence a eu lieu en février 2003 sous le titre « Les personnes portées disparues et leurs familles : action pour résoudre le problème des personnes portées disparues dans le cadre d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne et pour venir en aide à leurs familles ». Les observations et recommandations adoptées lors de la conférence ont souligné la nécessité d'élucider le sort des personnes disparues et de les localiser, de poursuivre les efforts visant à éviter les disparitions, mais elles ont aussi reconnu l'importance de plusieurs domaines d'action nouveaux, comme les services de médecine légale (identification des morts et traitement des restes humains) et l'appui aux familles des disparus (sous forme de soutien psychosocial ainsi que d'assistance pour répondre aux besoins juridiques, financiers ou administratifs)⁵⁸.

Ces nouveaux domaines d'action liés à l'activité du CICR en matière de personnes disparues s'inscrivaient dans une perspective à plus long terme, voire dans une conception axée sur le développement dans les périodes suivant les conflits. La principale préoccupation devenait non seulement d'assurer le respect par les gouvernements et les groupes armés de leurs obligations au regard du DIH à l'égard

56 C'est ainsi, par exemple, que la nécessité de standardiser les démarches médico-légales pour répondre au problème des disparitions a été formulée par Stephen Cordner et Helen McKelvie dans leur article « Developing standards in international forensic work to identify missing persons », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, N° 848, décembre 2002, pp. 867–884.

57 Morris Tidball-Binz, « Forensic investigations into the missing: recommendations and operational best practices », dans *Forensic Anthropology and Medicine: Complementary Sciences from Recovery to Cause of Death*, Totowa, 2006, pp. 387–388.

58 « Les disparus: Action pour résoudre le problème des personnes portées disparues dans le cadre d'un conflit armé ou d'une situation de violence interne et pour venir en aide à leurs familles », dans *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 849, mars 2003, pp. 194–203.

des personnes disparues, mais aussi que les familles des disparus soient en mesure de survivre et de faire face à la période difficile d'incertitude, tout en recevant un soutien pendant cette phase.

La conférence de 2003 a démontré l'engagement du CICR en faveur du soutien aux familles des disparus, ainsi que la reconnaissance du fait que ce domaine exigeait la contribution de toute une gamme d'opérations et de services au sein du CICR. La proposition d'une démarche dite pluridisciplinaire ou holistique face au problème des personnes disparues a représenté un grand pas en avant, non seulement pour ce secteur particulier d'activité du CICR, mais aussi pour l'institution dans son ensemble. L'incorporation des services de médecine légale dans les activités de la Division de l'Assistance du CICR en est une indication parmi d'autres.

Les progrès accomplis depuis 2003

Les recommandations de la conférence de 2003 ont été suivies d'effet, à des degrés divers, dans l'ensemble du CICR. Grâce à l'apport et à l'engagement du personnel actif dans les activités de protection, et en coopération avec les départements juridique, de la sécurité économique, de la santé, de la médecine légale et d'autres, des politiques et des mesures nouvelles ont été conçues sur toute une gamme de questions touchant les personnes disparues. Parmi ces mesures figurent la rédaction et la diffusion de lois types sur les disparus, la création de l'unité de médecine légale du CICR⁵⁹ et la publication d'un manuel sur le soutien aux familles par un modèle d'« accompagnement ». Toutes ces démarches sont décrites de manière plus détaillée ci-dessous. Ces initiatives nouvelles illustrent la volonté du CICR de s'engager en faveur d'un changement durable tout en maintenant l'accent sur les domaines d'excellence traditionnels de l'organisation.

Le soutien législatif

L'engagement du CICR dans le cadre du mécanisme du groupe de travail sur le processus de recherche des personnes portées disparues en relation avec le conflit sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine a ouvert la voie à la rédaction d'une loi sur les personnes disparues, sous l'égide d'un groupe de travail formé de représentants des autorités, du CICR et de la Commission internationale des personnes disparues. La loi, qui règle un certain nombre de points, y compris le droit des familles de connaître le sort de leurs proches, le statut juridique des personnes disparues et le soutien financier aux familles des disparus, ainsi que des sanctions pénales en cas de non-respect, a été adoptée par le parlement de Bosnie-Herzégovine en 2004⁶⁰.

En 2007, fort de cette expérience, le CICR a publié une loi type sur les personnes portées disparues, conçue comme un outil pour « aider les États et leurs organes nationaux compétents à adopter une législation permettant de traiter,

59 *Strategy of the ICRC Forensic Services and Plan of Action 2009–2014*, CICR, Genève, 2010, p. 3.

60 CICR, *Missing Persons on the Territory of Former Yugoslavia*, bulletin, avril 2008, disponible sur : www.icrc.org/eng/assets/files/other/missing-newsletter-0408.pdf.

de prévenir et de résoudre les situations qui donnent lieu à des disparitions de personnes⁶¹ », mais aussi comme des principes directeurs pour l'action assortis d'une série de mécanismes pour traiter de questions liées aux personnes disparues⁶². La création de ces ressources dépasse la promotion traditionnelle du DIH par le CICR, car elles contribuent aussi aux efforts visant à rétablir l'état de droit et la stabilité dans une société au lendemain d'un conflit.

Les services de médecine légale du CICR

Dès sa création en 2003, l'unité de médecine légale du CICR est devenue une instance faisant autorité dans le domaine de la médecine légale et de l'action humanitaire. En 2011, le CICR s'est vu décerner un prix spécial par l'Association internationale des sciences médico-légales « en reconnaissance de sa contribution au développement et à la promotion des sciences médico-légales appliquées dans le monde entier⁶³ ». La stratégie en matière médico-légale, révisée en 2009, insiste sur l'importance d'objectifs à long terme, tels que le renforcement des capacités à l'échelle nationale et au sein des Sociétés nationales, et reconnaît la valeur ajoutée qu'apporte le CICR par sa capacité à diffuser les meilleures pratiques et à définir des normes pour l'action de terrain⁶⁴. Aujourd'hui, l'unité de médecine légale offre des services de conseil, de soutien et de formation aux collectivités locales ainsi qu'aux médecins légistes en matière de recherche, de récupération, d'analyse, d'identification et de gestion de quantités importantes de restes humains non identifiés⁶⁵, lors de catastrophes, le long de voies migratoires et dans le contexte d'efforts destinés à élucider le sort de personnes portées disparues.

Il s'agit d'un domaine d'activité dans lequel le CICR a fait un usage avisé des techniques modernes en créant la base de données AM/PM (*ante mortem/post mortem*). Pour élucider le sort de personnes disparues, il est en effet essentiel de comparer les données réunies auprès des parents et sur des objets ayant appartenu à la personne disparue (données *ante mortem*) avec les données recueillies sur des

61 *Principes directeurs / Loi type sur les personnes portées disparues*, CICR, Genève, 2009, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/model-law-missing-300908.htm>.

62 Les principes directeurs sur les mécanismes sont mentionnés dans *Annual Report 2011*, *op. cit.*, note 21, p. 56.

63 « Le CICR est récompensé pour sa contribution à la médecine légale humanitaire », communiqué de presse 11/188, CICR, Genève, 14 septembre 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2011/forensics-news-2011-09-14.htm>.

64 *Strategy of the ICRC Forensic Services and Plan of Action 2009–2014*, *op. cit.*, note 59, pp. 3–4. La stratégie est un document interne du CICR, mais elle est citée dans le *Rapport d'activité 2011* du CICR (*op. cit.*, note 21). En outre, les premiers pas de l'unité médico-légale sont aussi décrits dans *Les Disparus : Rapport intérimaire du CICR*, dans les termes suivants : « Les activités des spécialistes en médecine légale du CICR sont essentiellement les suivantes : évaluation des besoins et soutien opérationnel aux activités de terrain du CICR dans le domaine de la prise en charge des restes humains et de la médecine légale ; élaboration et diffusion de lignes directrices du CICR ; formation, et travail en réseau avec des experts légistes et des instituts de médecine légale dans le monde entier. » CICR, *Les Disparus : Rapport intérimaire du CICR*, Genève, 2006, p. 14. Dans ce rapport, paru en 2006, l'accent placé sur la formation, le travail en réseau et la diffusion de lignes directrices s'accorde bien avec l'importance accordée de nos jours au renforcement des capacités et à la diffusion des pratiques optimales.

65 « Forensic science and humanitarian action », site web du CICR, disponible sur : www.icrc.org/eng/what-we-do/forensic/overview-forensic.htm.

restes humains non identifiés et sur les sites où ils ont été trouvés (données *post mortem*). Le CICR a bien compris le rôle important que la technologie pouvait jouer dans ce processus, ainsi que la nécessité de créer un instrument spécialisé : « La standardisation, la centralisation et la possibilité d'échanger facilement de gros volumes de données entre de nombreux acteurs sont autant de facteurs clés d'une stratégie efficace de gestion des données, et les outils électroniques peuvent grandement contribuer à un processus systématique et efficace de gestion et d'analyse des données⁶⁶ ». C'est ainsi qu'en 2008, le CICR a lancé la base de données AM/PM, un outil électronique de gestion de l'information qui peut être adapté à des contextes très différents et qui est fourni gratuitement à des tiers. Il a été utilisé avec succès par diverses entités, dont « des instituts de médecine légale, des structures gouvernementales [et] des organisations non gouvernementales⁶⁷ ». La conception d'un tel outil pouvant être utilisé par des instances tierces nationales démontre, une nouvelle fois, la volonté de l'institution de trouver des solutions durables ainsi que son engagement de coopérer avec d'autres acteurs dans ce domaine afin de fournir de meilleurs services aux bénéficiaires.

Le programme d'accompagnement du CICR

L'accent placé sur la durabilité et la reconnaissance de l'importance de l'impact et de l'engagement à long terme aux côtés d'autres acteurs ressort aussi clairement du nouveau programme d'accompagnement du CICR. Ce programme a pour objet de renforcer les capacités des acteurs locaux afin de soutenir durablement les familles de personnes disparues. Cet appui peut prendre la forme de services d'orientation et de groupes communautaires axés sur le soutien psychosocial, ou d'aide dans les tâches d'ordre juridique ou administratif que les familles de disparus peuvent avoir à accomplir en l'absence d'un parent (par exemple pour obtenir une déclaration légale de disparition de la personne pour que les membres de la famille puissent bénéficier d'indemnités ou de mesures d'assistance offertes par le gouvernement).

En 2013, le CICR a publié un manuel intitulé *Accompanying the Families of Missing Persons* (Accompagner les Familles des Personnes Disparues), destiné à « l'ensemble des personnes ou des groupes — associations de divers types, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, acteurs gouvernementaux, organisations non gouvernementales, organisations internationales, délégués du CICR, etc. — souhaitant accompagner ... les familles dont des membres ont disparu »⁶⁸. Le public visé est donc très large, et le CICR espère que, en renforçant non seulement ses capacités internes d'assistance aux familles de disparus, mais aussi celles d'acteurs extérieurs, il parviendra à créer un réseau de soutien durable qui perdurera même après la fin de ses missions dans tel ou tel contexte précis.

66 CICR, *The Ante-Mortem/Post-Mortem Database: An Information Management Application for Missing Persons/Forensic Data*, Genève, 2012, p. 2, disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/report/ante-mortem-post-mortem-database-report.htm [notre traduction].

67 *Ibid.*

68 *Accompanying the Families of Missing Persons: A Practical Handbook*, CICR, Genève, 2013, p. 12 [notre traduction].

Ces efforts sortent souvent du cadre de ce que l'on entend par secours humanitaire au sens strict, mais ils se fondent néanmoins sur l'histoire du CICR et sur son savoir-faire dans ce type d'activité. Ainsi, le CICR est mieux placé que quiconque pour proposer des solutions juridiques aux problèmes concernant des personnes disparues, de par sa réputation en tant que gardien et promoteur du DIH. Non seulement il dispose des compétences nécessaires pour agir dans ces domaines juridiques, mais il bénéficie aussi d'un canal permettant de traiter d'autres questions juridiques grâce au dialogue ouvert qu'il mène fréquemment avec les gouvernements au sujet du DIH.

De la même manière, la proximité du CICR avec ses bénéficiaires a toujours été une composante essentielle de sa valeur ajoutée. Le CICR est souvent la seule organisation de secours humanitaire capable de toucher certains groupes de personnes dans le besoin. Il est donc bien placé pour évaluer les besoins des bénéficiaires et pour y répondre de manière appropriée. Les efforts entrepris pour concevoir des programmes destinés à permettre aux bénéficiaires d'acquérir plus d'autonomie — comme les initiatives pour la sécurité économique du programme d'accompagnement — reconnaissent tant les points forts du CICR que ses limites. Comme tout acteur humanitaire, le CICR ne peut demeurer actif dans une situation donnée que pendant un certain temps, et du fait de ses ressources limitées, il ne peut toucher qu'un nombre de bénéficiaires parfois relativement restreint par rapport aux besoins. En s'attachant à bâtir un système de coopération et d'appui entre membres des communautés et organisations, le CICR peut démultiplier au maximum l'impact positif de son action. C'est un modèle qui peut et qui devrait inspirer l'action de l'organisation dans d'autres domaines à l'avenir.

Les défis restants

Si ces programmes et ces politiques nouvelles sont prometteurs, leur mise en œuvre recèle des défis et des difficultés. Les mesures prises par le CICR en 2003 étaient le résultat de questions internes touchant la pertinence et l'efficacité de son travail dans un contexte qui avait subi une profonde mutation. Les personnes disparues étaient devenues à l'époque une priorité institutionnelle pour le CICR. L'organisation a commencé à mettre en œuvre divers éléments du plan envisagé à la conférence de 2003, mais les tentatives d'aller de l'avant ont souvent été décousues, et le dernier rapport d'étape faisant le point sur les activités menées à l'échelle de l'organisation entière sur cette question remonte à 2006. La taille de l'institution, les questions complexes que soulève ce type d'activité inédit ainsi que les problèmes que posent les interactions nouvelles du CICR avec d'autres acteurs créent un ensemble de difficultés de taille qui doivent être surmontées pour pouvoir réellement progresser.

Comme nous l'avons vu, dans le domaine de la médecine légale, le CICR a su faire un usage efficace des technologies pour améliorer la réponse humanitaire. On peut toutefois se demander si la technologie ne pourrait pas être mieux utilisée dans d'autres domaines d'activité concernant les familles des personnes disparues. Ainsi, il serait peut-être possible de mieux utiliser les listes de personnes disparues

qui figurent actuellement sur le site web rétablissement des liens familiaux. Ces listes pourraient par exemple servir (en consultation avec les familles) de point de départ pour ériger un monument commémoratif en ligne. Le CICR pourrait aider les familles à partager leurs récits, leurs souvenirs, voire des photographies de leurs proches disparus et à entrer en contact avec d'autres familles dans la même situation. Ce type de simples forums existe pour d'autres types d'épreuves⁶⁹ et pourraient aider certaines familles dans leur processus de deuil, tout en attirant l'attention sur les difficultés auxquelles elles sont confrontées.

Une autre possibilité consisterait à rendre les listes plus dynamiques, afin que les familles puissent suivre les progrès réalisés dans l'élucidation du sort et de la localisation de leurs proches, par exemple si des exhumations sont entreprises dans la zone où un parent a disparu. La Commission internationale des personnes disparues a mis sur pied un centre de requête interactif en ligne pour toutes les familles qui se sont enregistrées auprès d'elle :

La requête post mortem type permet aux services officiels et aux médecins légistes qui ont soumis des prélèvements post mortem à la Commission aux fins de tests ADN de suivre l'avancement du dossier. La requête sur les sites d'exhumation permet aux utilisateurs de chercher des informations générales concernant le statut des tests ADN effectués sur des sites d'exhumation précis⁷⁰.

Face à de telles avancées, le CICR doit réfléchir avec soin à son propre rôle, y compris aux domaines dans lesquels il peut collaborer avec d'autres instances sans compromettre ses principes, et aux domaines dans lesquels il peut apporter une valeur ajoutée en créant des outils nouveaux pour combler des lacunes dans les réactions humanitaires.

La taille de l'institution représente en soi un obstacle sur la voie de progrès rapides ou uniformes. Avec plus de 80 délégations et missions dans des contextes très divers de par le monde, et avec derrière lui 150 années d'histoire, le CICR ne change pas rapidement. La coordination interne est difficile. Des efforts sont faits pour recueillir et partager les pratiques optimales et les enseignements tirés de l'expérience⁷¹, mais le processus n'est pas encore organisé. Les réformes peuvent aussi être entravées par la résistance interne et externe à de nouveaux services qui

69 Voir par exemple « The Experience Project », un site web consacré à l'échange d'expériences vécues, sur lequel les visiteurs peuvent se joindre à des conversations en ligne avec des personnes ayant connu des expériences semblables. Parmi les thèmes de discussion figurent par exemple : « Un de mes proches s'est suicidé » ; disponible sur : www.experienceproject.com/groups/Lost-A-Loved-One-To-Suicide/117382.

70 ICMP Online Inquiry Center, disponible sur : www.ic-mp.org/fdmsweb/index.php?w=intro&l=en [notre traduction].

71 Le CICR fait ainsi régulièrement état de ses pratiques par ses contributions à des rapports des Nations Unies. Parmi les exemples récents, on peut citer : Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur les meilleures pratiques concernant les personnes disparues*, Doc. ONU A/HRC/16/70, 21 février 2011, disponible sur : <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/110/56/pdf/G1111056.pdf?OpenElement>, et Assemblée générale des Nations Unies, *Les personnes disparues, Rapport du Secrétaire général*, Doc. ONU A/67/267, 8 août 2012, disponible sur : <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/456/34/pdf/N1245634.pdf?OpenElement>.

pourraient être considérés comme sortant du cadre des activités plus traditionnelles du CICR dans le domaine des secours humanitaires et de la protection.

Sur le plan interne comme sur le plan externe, le CICR est aujourd'hui confronté à des questions telles que : combien de temps est-il approprié de rester présent dans une situation post-conflit ? À quel moment la présence du CICR cesse-t-elle d'apporter une valeur ajoutée ? Comment l'institution peut-elle au mieux répartir les ressources pour financer certains de ces projets à plus long terme ? Ce sont là des questions importantes qui exigent d'être examinées avec sérieux ; les réponses, pour l'instant, ne sont pas claires.

Le CICR a souvent, par le passé, été la seule organisation humanitaire présente dans une situation donnée⁷². Cependant, avec la prolifération des ONG et des autres organisations d'assistance, et même des tribunaux internationaux et des mécanismes de justice transitionnelle, le CICR se trouve de plus en plus souvent confronté à des organisations dont les activités chevauchent les siennes, mais peuvent aussi les compléter. La question des personnes disparues, en particulier, offre l'occasion — mais aussi le défi — de collaborer avec des mécanismes créés pour éclaircir le sort des personnes disparues, y compris les tribunaux et les mécanismes de justice transitionnelle. Malgré les tensions qui marquent de longue date les relations entre la justice et l'action humanitaire⁷³, les processus de justice transitionnelle sont souvent particulièrement pertinents en matière de recherche de personnes disparues. Chercher un moyen d'assurer l'équilibre entre ces objectifs et coopérer avec ce type de mécanisme apportera dans bien des cas des avantages, car « en tant que processus multidimensionnel conçu pour aider les personnes à dépasser la violence et à choisir la paix, la démocratie et le respect des droits de l'homme, la justice transitionnelle devrait, en œuvrant avec la communauté touchée, offrir une réponse appropriée au problème des personnes disparues⁷⁴ ». Afin d'offrir aux bénéficiaires les meilleurs services possibles, il est essentiel d'établir un plan pour coopérer avec ces entités dans toute la mesure possible⁷⁵. L'importance de la coopération — et de savoir reconnaître dans quels cas le CICR peut apporter un plus et dans quels cas il pourrait être plus approprié de laisser le terrain libre à des organisations ayant d'autres compétences — est donc une considération cruciale, aussi bien dans les activités du CICR visant le rétablissement des liens familiaux que dans ses activités destinées à soutenir les familles des disparus et à élucider le sort de ceux-ci.

72 A. Stoddard, *op. cit.*, note 3.

73 Sur cette question des tensions entre les objectifs humanitaires et la quête de la justice, voir Eva Wortel, « Humanitarians and their moral stance in war: the underlying values », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 876, 2009.

74 Anne-Marie La Rosa, « The missing and transitional justice: the right to know and the struggle against impunity », in *Report of the Second Universal Meeting of National Committees on International Humanitarian Law: Legal Measures and Mechanisms to Prevent Disappearances, to Establish the Fate of Missing Persons, and to Assist Their Families*, CICR, Genève, 2007, p. 155, disponible sur : www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-0924.pdf [notre traduction].

75 *Ibid.*, p. 160. La question des difficultés de coordination de l'action humanitaire est aussi abordée dans : Max Stephenson Jr., « Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making », dans *Disasters*, Vol. 29, N° 4, 2005, pp. 337–350.

Conclusion

Le CICR va rester confronté à la nécessité de s'adapter à un monde en mutation rapide. La manière la plus fructueuse d'aller de l'avant pour l'organisation — et surtout pour les bénéficiaires de son action — consiste à focaliser ses efforts et à demeurer axée sur les services et les éléments qui sont ses points forts et qui font sa spécificité. Les activités que mène le CICR pour aider les familles séparées sont un exemple d'action fondée sur les atouts de l'organisation et pourraient inspirer des recommandations plus générales pour d'autres activités à l'avenir. Ainsi, en comprenant et en identifiant les moyens les plus efficaces de recourir aux nouvelles technologies, le CICR pourra servir plus efficacement les bénéficiaires. De plus, la démarche à plus long terme et la méthode axée sur le renforcement des capacités qui sont appliquées dans un grand nombre des programmes mis en place pour soutenir les familles de personnes disparues exerceront des effets positifs plus durables pour les bénéficiaires. Toute la difficulté consistera à assurer l'équilibre entre les activités traditionnelles du CICR et des considérations à plus long terme, ainsi qu'à identifier des méthodes permettant de collaborer efficacement avec d'autres acteurs, afin que les programmes du CICR complètent utilement l'action à plus long terme en faveur du développement.

Le CICR en Irlande du Nord : un nouveau défi ou un nouveau rôle ?*

Geoff Loane**

Geoff Loane est le chef de la mission du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) au Royaume-Uni et en Irlande, où il est responsable des relations avec les représentants des pouvoirs publics, des militaires, des principaux acteurs humanitaires et de la société civile. Il a occupé auparavant pendant cinq ans le poste de chef de la délégation régionale du CICR à Washington et travaille au CICR depuis près de trente ans.

Résumé

Malgré l'image de réussite qui auréole le processus de paix en Irlande du Nord, couronné en 1998 par l'Accord du Vendredi saint, la violence a laissé d'importantes séquelles humanitaires. Après avoir conclu, à l'issue de ses évaluations, à la nécessité d'une intervention, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a ouvert un bureau à Belfast. Tandis qu'une grève de l'hygiène (dirty protest) menée pendant deux ans à la prison centrale d'Irlande du Nord vient de trouver son dénouement, des organisations paramilitaires infligent des châtiments allant du passage à tabac à l'exil forcé, voire à la mise à mort, en dehors de toute procédure légale et en violation du code pénal. Le présent article se penche sur la nature de l'action humanitaire moderne en dehors d'une situation de conflit armé et les dilemmes auxquels elle est confrontée, et analyse les raisons qui justifient l'action du CICR en Irlande du Nord.

Mots clés : Irlande du Nord, conflit irlandais, Vendredi saint, transition, héritage, sévices punitifs, grève de l'hygiène.



* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

** Les idées exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.

La signature, en 1998, de l'Accord du Vendredi saint a mis fin à un conflit violent de longue durée en Irlande du Nord. Le bilan des événements qui ont marqué cette période de turbulences – près de 4 000 morts et un nombre plus grand encore de personnes marquées physiquement et psychologiquement – laisse une société nord-irlandaise profondément divisée. Quatorze ans après que tous les belligérants aient effectivement renoncé à l'usage de la force, il subsiste d'inquiétants vestiges de cette époque, qui recèlent d'importants problèmes humanitaires : passages à tabac punitifs par des groupes de type paramilitaire, disparitions non élucidées, usage persistant de la force par des pseudo-dissidents, détention prolongée pour des infractions à caractère « terroriste », mise à l'écart de détenus dans des ailes séparées des prisons, et violences de rue à caractère sectaire ou dirigées contre les forces de l'ordre.

Comme la situation qui règne en Irlande du Nord ne constitue pas un conflit armé, le CICR n'y intervient pas sur la base des dispositions des Conventions de Genève, mais en vertu de son « droit d'initiative » humanitaire¹. Son action est régie par des considérations liées à sa valeur ajoutée en tant qu'organisation internationale neutre et indépendante travaillant avec divers groupes et gouvernements en vue d'améliorer les services humanitaires destinés aux personnes qui en ont besoin.

Lors des différents cycles de violence² qui se sont succédé en Irlande du Nord dans les années 1970 et 1980, les conséquences humanitaires ont été prises en charge par les pouvoirs publics, les communautés locales et leurs dirigeants ainsi que les groupes paramilitaires engagés dans l'action violente. La communauté humanitaire internationale n'était pas présente et ne suivait pas la situation de près. Le fait que l'on ne parlait pas de « crise humanitaire » laissait à l'État, plutôt qu'à des organismes internationaux bénévoles, la responsabilité de gérer la situation. Les flambées de violence qui ont marqué cette époque et fait plus de 3 600 morts sur une population d'à peine plus d'un million d'habitants³ ont été analysées à travers le prisme des points de vue d'une multitude d'observateurs, dont la notion de « crise humanitaire » ne faisait toutefois pas partie. Pourtant, le fait de prendre pour cible des civils, parfois en raison de leur appartenance confessionnelle ou ethnique, de recourir à la force

- 1 « Les quatre Conventions de Genève et le premier Protocole additionnel confèrent au CICR le mandat spécifique d'agir en cas de conflit armé international. Plus spécifiquement, le CICR a le droit de visiter les prisonniers de guerre et les internés civils. Les Conventions lui accordent également un large droit d'initiative. Dans les situations de conflit armé non international, le CICR jouit d'un droit d'initiative humanitaire reconnu par la communauté internationale et ancré dans l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. En cas de troubles ou de tensions internes, et dans toute autre situation qui justifie une action humanitaire, le CICR peut également exercer un droit d'initiative, qui est reconnu par les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ainsi, dans tous les cas où le droit international humanitaire n'est pas applicable, le CICR peut offrir ses services aux gouvernements sans que cela constitue une quelconque ingérence dans les affaires internes de l'État concerné ». Voir le mandat et la mission du CICR, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/who-we-are/mandate/overview-icrc-mandate-mission.htm>. Toutes les références Internet ont été consultées en mars 2014 (pour la version française), sauf indication contraire.
- 2 La période qui s'étend de 1968 à la signature de l'Accord du Vendredi saint en 1998 est communément appelée *the Troubles* (les troubles), un terme dénué de toute signification juridique en soi et qui a été contesté par certains des groupes engagés dans la violence. Dans le présent article, nous parlerons de l'usage de la violence comme étant caractéristique du contexte de cette époque.
- 3 Voir, par exemple « Northern Ireland: conflict profile – the Troubles in Northern Ireland », dans *Insight on Conflict*, disponible sur : www.insightonconflict.org/conflicts/northern-ireland/conflict-profile/.

létale et de déployer sur le terrain un dispositif de sécurité qui a compté jusqu'à 26 000 hommes⁴ ferait, avec le recul, s'interroger la plupart des observateurs sur les conséquences humanitaires d'une telle situation. L'Irlande du Nord d'aujourd'hui reste une communauté largement sectaire et profondément divisée. La ville de Belfast compte, à elle seule, 99 « murs de la paix » séparant les communautés et il ne se passe pas une semaine sans que des menaces d'action violente émanent de factions républicaines dissidentes⁵. La prison centrale a été le théâtre d'une grève de l'hygiène qui a duré près de deux ans et les traditionnels défilés annuels donnent régulièrement lieu à des violences de rue. Pendant la majeure partie de l'année 2013, les protestations contre le retrait du drapeau britannique de l'hôtel de ville de Belfast et contre les restrictions imposées à certaines parades ont entraîné des violences, fait des blessés et suscité des inquiétudes croissantes au niveau national et international.

Les processus de paix occupent une place centrale dans les récits des commentateurs nationaux et internationaux sur l'Irlande du Nord et sont devenus une marchandise exportable qui a permis par exemple à d'anciens belligérants de se reconvertir en consultants pour de nouvelles situations susceptibles de dégénérer en conflit. Mais que penser de ces communautés marginalisées, extrémistes et frustrées qui estiment ne pas toucher les dividendes de la paix et/ou pour qui l'existence d'un système politique ouvert et fluctuant demeure le problème fondamental ? Qu'est-ce qui pousse ces groupes à continuer de recourir à la force, aux manifestations, aux bombes et même aux meurtres ? Et quelle peut être la valeur ajoutée du CICR dans de telles situations, et plus spécifiquement en Irlande du Nord ?

On ne peut nier les difficultés qui se posent pour comprendre ces troubles et tensions internes qui infligent aux populations locales des souffrances et des blessures et provoquent la peur et la division, et pour y répondre en termes humanitaires. Pas plus qu'on ne peut sous-estimer le pouvoir de mobilisation que les groupes armés réussissent malgré tout à exercer sur certains segments de la société. Les jeunes faisant la grève de l'hygiène en prison, les victimes exilées et/ou blessées par suite de « corrections punitives » (*punishment beatings*) les familles évacuées sous la menace d'alertes à la bombe répétées et les enfants grandissant dans un sentiment de profonde méfiance à l'égard de « ceux d'en face » sont autant de linéaments répandus dans la classe ouvrière nord-irlandaise et trop souvent méconnus – des images qui ne resurgissent que lorsque les caméras de télévision braquent les projecteurs sur une revendication en particulier.

Dans ce contexte, le CICR offre un point de vue indépendant et neutre dans son analyse et son approche ; il compte parmi les rares organisations capables de traverser les lignes politiques et communautaires et de discuter de manière confidentielle avec tous les segments de la société. Il est, de ce fait, le mieux à même d'offrir

4 Concernant le nombre de soldats déployés, voir « Table NI-SEC-03: British Army Personnel (number) in Northern Ireland, 1969 to 2005 », compilation de Fionnuala McKenna, Brendan Lynn et Martin Melaugh dans *Background Information on Northern Ireland Society- Security and Defence*, disponible sur : <http://cain.ulst.ac.uk/ni/security.htm>.

5 Sean O'Hagan, « Belfast, divided in the name of peace », dans *The Guardian*, 22 janvier 2012, disponible sur : <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/jan/22/peace-walls-troubles-belfast-feature>.

des services humanitaires aux personnes touchées par la violence, les actions de protestation ou les attentats.

Nous examinerons, dans cet article, la violence nord-irlandaise des années d'avant la paix et celle d'aujourd'hui, les besoins qu'elle engendre et les réponses apportées par le CICR. Ce faisant, nous nous pencherons sur certains défis et dilemmes auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires, et nous ferons le point sur la valeur ajoutée du CICR. L'article se conclura sur l'héritage laissé, de manière générale, par les transitions.

Le contexte nord-irlandais

Au cours de plusieurs siècles d'histoire commune, la Grande-Bretagne et l'Irlande ont connu une alternance, somme toute assez courante, de fidélités tribales et d'incursions territoriales. Avec le temps, l'île la plus grande a non seulement pris une position hégémonique, mais est devenue une puissance impériale mondiale ; l'Irlande, quant à elle, incorporée dans l'État (de Grande-Bretagne et d'Irlande), a entretenu avec Londres des relations ambiguës empreintes de violence sporadique, surtout au sujet de la répartition des ressources politiques et matérielles. La lutte pour l'indépendance, qui s'est longtemps déroulée sur un mode intermittent et de basse intensité, parfois avec le soutien des ennemis de l'Angleterre, et qui a été émaillée de confrontations armées importantes, a finalement mené à une insurrection militaire⁶ qui s'est soldée par le Traité anglo-irlandais du 6 décembre 1921. Dans la guerre civile qui a suivi (1921-1923), qui paraît avec le recul avoir été pratiquement inévitable, les belligérants ont mis toute leur énergie à gérer les terribles conséquences de la division des communautés et des familles plutôt qu'à essayer de régler l'une des causes principales du conflit, la partition en dernière minute de l'île en deux territoires. Si ce conflit a en fin de compte abouti à la formation de l'État irlandais, le caractère provisoire de la partition était, et reste aujourd'hui encore, une caractéristique politique singulière de l'île.

Les Irlandais de sensibilité traditionnellement républicaine, dans l'île et ailleurs, ont eu du mal à accepter cette séparation politique, en dépit du fait qu'elle correspondait à la volonté prédominante des communautés qui vivaient alors dans les parties respectives de l'île. Cela a occasionnellement donné lieu à des campagnes violentes menées par des acteurs se réclamant de l'action violente comme seul moyen d'obtenir l'indépendance complète et légitime⁷. Pour la Grande-Bretagne et les

6 La Guerre d'indépendance a duré du 21 janvier 1919 au 11 juillet 1921. Elle s'est terminée par l'indépendance partielle de l'Irlande et la partition de l'île.

7 Le républicanisme partisan de la force a une longue histoire en Irlande. Voir Dr Fearghal McGarry (Queen's University Belfast), « The Easter Rising », dans *Irish History Live*, à l'adresse : <http://www.qub.ac.uk/sites/irishhistorylive/IrishHistoryResources/Articlesandlecturesbyourteachingstaff/TheEasterRising/>, qui analyse les effets de l'insurrection de Pâques 1916 dans ces termes : « De nombreux nationalistes ont ainsi été convaincus que l'usage de la force avait permis d'obtenir davantage que plusieurs décennies de patiente action constitutionnelle » (traduction CICR). Dans l'histoire plus récente, cette tactique est citée dans le manuel de l'Armée républicaine irlandaise datant de la période du conflit ; voir Irish Republican Army « Green Book » (Books I and II), à l'adresse : http://cain.ulst.ac.uk/othelem/organ/ira/ira_green_book.htm.

citoyens d'Irlande du Nord qui lui étaient fidèles (loyalistes), cette manière d'agir a toujours été assimilée au terrorisme et à une violation du code pénal. Le conflit entre les groupes armés partisans de la violence (illégaux) et l'État britannique était considéré par ces groupes comme un combat politique légitime, et par l'État irlandais et l'État britannique, comme une activité criminelle qu'il fallait poursuivre comme telle.

Les violences de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) ont repris dans les années 1940 (1942-1944) lors de la Campagne d'Irlande du Nord⁸, puis dans les années 1950 (1956-1962) avec la Campagne des frontières⁹. La violence s'est ensuite installée de la fin des années 1960 à la fin des années 1990, période désignée en anglais par le terme de *Troubles*.

La montée, à la fin des années 1960, d'un mouvement militant pour les droits civiques en réponse aux atteintes aux droits de l'homme et à l'exclusion économique de certains groupes de la population en Irlande du Nord et l'apparition parallèle, et en quelque sorte liée, du militantisme républicain (et des loyalistes) ont conduit à quarante ans de violence et de tragédies humaines d'une ampleur sans précédent en Irlande du Nord. Cette période a été marquée par des milliers de morts, d'attentats et d'alertes à la bombe, par une présence militaire très visible et par l'instauration temporaire de pouvoirs de détention sans jugement¹⁰, les considérations de sécurité venant empiéter sur la vie quotidienne. Ces violences étaient le fait d'une faction de l'IRA largement dominée par des Nord-Irlandais, connue sous le nom d'IRA provisoire (par opposition à l'IRA officielle, qui continuait d'opérer mais de manière réduite). Les loyalistes d'Irlande du Nord s'étaient eux aussi armés, par l'intermédiaire d'organisations paramilitaires, et de fait, ce sont eux qui se sont lancés les premiers dans l'action armée en 1966 avant même que l'IRA ne débute sa campagne¹¹. La présence dans les rues de diverses organisations paramilitaires et des forces de l'ordre (police, armée, réservistes), associée à l'intensité des violences, est devenue emblématique de cette partie du Royaume-Uni.

En 1998, après presque quarante ans de violences intermittentes, la plupart des parties se sont rendues publiquement à la table des négociations (mais séparément), et un accord de paix a finalement été conclu avec l'aide du gouvernement irlandais (qui, conformément à la constitution irlandaise, estimait de longue date avoir la responsabilité de l'île entière¹²) et de celui du Royaume-Uni. Le gouvernement des

8 Cette expression désigne le projet qu'avait l'IRA d'attaquer les forces britanniques d'Irlande du Nord pendant la Seconde guerre mondiale, entre septembre 1942 et décembre 1944.

9 La Campagne des frontières, également appelée « Opération moisson », a consisté en une série d'attentats commis par l'IRA en Irlande du Nord entre 1956 et 1962.

10 La détention sans jugement a été instaurée le 9 août 1971 par la Loi sur les pouvoirs spéciaux. Voir « 1971 : NI activates internment law » dans *BBC News*, « On this day - 9 August 1971 », à l'adresse : http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/august/9/newsid_4071000/4071849.stm.

11 « Le 7 mai 1966, l'UVF a lancé une bombe incendiaire contre un bar catholique de Upper Charleville Street dans le quartier de Shankill Road, à Belfast » (traduction CICR) : voir Brendan Lynn, « A chronology of key events in Irish history : 1800 to 1967 », disponible sur : <http://cain.ulst.ac.uk/othelem/chron/ch1800-1967.htm>.

12 « C'est la ferme volonté de la nation irlandaise de rassembler, dans l'harmonie et l'amitié, tous ceux qui partagent le territoire de l'île d'Irlande » : Article 3, Bunreacht Na héireann - Constitution de l'Irlande, promulguée le 1^{er} juillet 1937 et entrée en vigueur le 29 décembre 1937 (traduction CICR).

États-Unis, entré depuis peu dans les négociations par l'intervention du président Bill Clinton, a aussi pesé fortement pour que cet accord se réalise. L'Accord du Vendredi saint (appelé aussi « Accord de Belfast »), nimbé d'une « ambiguïté constructive », permettait certes à toutes les parties de penser qu'elles sortaient « gagnantes », mais il a été immédiatement suivi d'une vague de discorde de courte durée.

L'attentat à la bombe d'Omagh qui, la même année, a fait 29 victimes, était le fait de factions armées dissidentes opposées à l'accord de paix¹³. La vague d'indignation soulevée par cet attentat a relégué dans l'ombre le mouvement alors naissant qui en était l'auteur pour près de dix ans. Les républicains dissidents appuient leurs idées politiques sur deux arguments : premièrement, l'Accord du Vendredi saint n'a pas réussi à faire de l'Irlande un État unifié, et deuxièmement, seules la dissidence et l'action violente sur plusieurs générations ont permis des conquêtes politiques¹⁴.

Un dialogue renouvelé par le CICR

Malgré la fin des violences et le retrait du dispositif de sécurité de grande envergure déployé en Irlande du Nord, les républicains et les loyalistes restent divisés quant à l'avenir de l'ordre politique. La division et le clivage politiques sont tels que Belfast compte plus de 99 murs dits « de paix » pour séparer les communautés ; (London) Derry est régulièrement le théâtre d'affrontements et les factions républicaines y gagnent peu à peu du terrain ; les forces de l'ordre sont en alerte permanente face aux menaces des paramilitaires à leur encontre. Les alertes à la bombe et les menaces de violence sont monnaie courante et en dehors des centres villes (un espace commerçant et bourgeois devenu lieu de rencontre depuis peu), les divisions sont aussi profondément marquées qu'au plus fort de la période des attentats. Les républicains dissidents ont de nouveau entamé une grève de l'hygiène¹⁵ à la prison centrale et si les principaux groupes paramilitaires ont déposé les armes, ils ont conservé, de l'avis général, leurs structures et leurs commandements. Ces groupes restent si présents que l'on se réfère souvent à leurs chefs nommément ou par le biais de leurs branches politiques, et que leur rôle de soutien ou de sabotage du processus de paix est largement commenté.

En 2010, le CICR a décidé de passer en revue, avec le Bureau pour l'Irlande du Nord (puis le ministère de la Justice à Belfast, après le transfert de pouvoirs),

13 « Bomb atrocity rocks Northern Ireland » dans *BBC News*, 16 août 1998, disponible sur: http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/151985.stm. Plus récemment, voir John Hall, « Two men found responsible for Omagh bombing after landmark civil action » dans *The Independent*, 20 mars 2013, disponible sur: <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/two-men-found-responsible-for-omagh-bombing-after-landmark-civil-action-8542702.html>.

14 Le rejet de l'Accord du Vendredi saint est exposé dans un document récent du Republican Network for Unity que l'on peut consulter à l'adresse : www.scribd.com/doc/112236562/RNU-Standing-outside-the-Peace-Process. Pour ce qui est de la violence, les groupes qui professent de telles idées s'en réclament souvent après un attentat à la bombe. « ONH claims rocket attack », dans *Irish Republican News*, 3 août 2012, disponible sur: http://republican-news.org/current/news/2012/08/onh_claims_rocket_attack.html.

15 En 1981, de sinistre mémoire, dix détenus républicains sont morts à l'issue d'une longue grève de la faim qui faisait suite à une grève de l'hygiène de près de cinq ans, durant laquelle les détenus refusaient de porter l'uniforme de la prison et étalaient leurs excréments sur les murs de leur cellule.

l'accord de longue date concernant les visites du CICR aux détenus en Irlande du Nord¹⁶. La dernière visite de prison remontait à 1999 et le dialogue s'était arrêté là. Le CICR, en prenant contact avec diverses institutions de la société civile pour renouer le dialogue, a pris conscience de plusieurs autres problèmes préoccupants sur le plan humanitaire, comme la continuation des actions de protestation dans les prisons, les atteintes à la dignité des détenus et du personnel pénitentiaire, les actes de violence, d'intensité modérée mais incontestables, commis par des petits groupes dissidents, et le recours persistant à des « corrections punitives » par les groupes paramilitaires. Les attentats à la bombe, les émeutes et les brutalités à caractère punitif commises par de prétendus paramilitaires avec à la clé des blessures physiques, l'exil ou la mort, souvent au prétexte de corriger des comportements contraires à l'ordre social, sont des pratiques héritées de la période du conflit qui ont perduré après la signature de l'accord de paix de 1998¹⁷.

Lors de l'étude de cette dynamique en Irlande du Nord, il est apparu que, dans certains segments de la population, le sectarisme, loin de reculer, avait en fait progressé. Face à cette division, ainsi qu'à la violence et aux problèmes humanitaires qu'elle engendre, le CICR était bien placé, de par sa neutralité, pour offrir ses services aux deux bords en vue d'atténuer ces problèmes humanitaires. L'indépendance du CICR lui a permis d'aller et venir entre les communautés et d'être bien accepté du fait qu'il poursuivait un but unique, aider les victimes de la violence.

Depuis 2010, le CICR a cherché à établir, à chaque étape du processus, des consultations avec le Bureau pour l'Irlande du Nord, les autorités détentrices des pouvoirs décentralisés, les partis politiques, la police et certains ministères du gouvernement britannique afin d'éviter un décalage entre l'analyse, l'action ou les activités du CICR et les attentes et le soutien des autorités. C'est essentiellement grâce à ce soutien et ces contacts que le CICR a été en mesure de faire ce qu'il a fait. Il a toujours pu bénéficier de cet appui, qui lui a apporté un éclairage utile et important.

L'action du CICR

Toute action du CICR est déterminée sur la base de critères d'intervention clairement définis et de la valeur ajoutée que l'organisation est susceptible d'apporter. Cette valeur ajoutée réside, d'une part, dans l'expérience que le CICR a acquise à l'échelle mondiale dans la gestion de situations similaires, et, d'autre part, dans son efficacité reconnue et mesurée concrètement à l'aune de sa contribution humanitaire dans des situations données.

Les critères d'intervention sont définis sur la base d'une identification claire des conséquences humanitaires et des effets de la violence, parfois engendrée par

16 Le CICR a conclu une série d'accords pendant la période en question sous la forme de protocoles d'accord, d'échange de lettres et d'accords verbaux facilitant ses visites de lieux de détention en Irlande du Nord. Il a visité au moins une fois un établissement où étaient détenus des prisonniers politiques (de l'IRA).

17 Certaines formes de violence sont analysées dans Jamie Smyth, « Northern Ireland : a peace to protect », dans *The Financial Times*, 14 août 2012, disponible sur : <http://www.ft.com/cms/s/0/0e11edd8-da2a-11e1-b03b-00144feab49a.html#axzz2BeAIU2AL>.

des motivations idéologiques ou politiques. Quelles que soient les motivations qui la sous-tendent, la violence en Irlande du Nord constitue une violation du code pénal et est considérée comme telle par les autorités. La présence du CICR ne confère pas, en soi, le statut de combattant¹⁸ à ceux qui commettent ou incitent à commettre des actes de violence et son intervention ne légitime en rien l'usage criminel de la violence, mais vise à promouvoir auprès des parties prenantes l'adoption de principes fondés sur des critères d'humanité¹⁹. Sur le plan opérationnel, l'étroite coopération entre le CICR et la Croix-Rouge britannique est considérée comme pouvant être un élément déterminant de cette intervention. Dans le passé, les activités du CICR en Irlande du Nord se sont limitées à des visites de prison épisodiques, notamment dans les années 1970 et 1980.

La méthodologie établie par le CICR lors du processus entamé en 2010 tient compte des enseignements tirés de l'Irlande du Nord ainsi que d'autres contextes. C'est une approche générale appliquée au contexte de l'Irlande du Nord, établie sur un certain nombre de considérations de base. La délégation est partie du principe que le dialogue et la transparence de ce dialogue étaient essentiels pour assurer une présence pertinente et significative. La délégation s'est donc attachée à nouer des liens avec le plus large éventail possible d'acteurs. Comme dans tous les autres contextes, ce dialogue respecte avant tout la primauté de l'État, tout en tenant compte du rôle des États garants de l'Accord du Vendredi saint, les États-Unis et l'Irlande. Il implique aussi, nécessairement, des contacts avec les opposants au processus de paix et avec toute une palette de mouvements citoyens et politiques.

La différence la plus évidente entre l'Irlande du Nord et d'autres contextes dans lesquels le CICR est présent tient au fait que le contexte nord-irlandais ne se définit pas par des besoins humanitaires explicites et n'a donc pas donné lieu à un programme d'action classique basé sur des indicateurs liés à la mortalité, à la sécurité économique, aux soins de santé, à l'accès à l'eau ou à la disponibilité d'autres services publics. Ces indicateurs n'étaient pas pertinents dans le contexte nord-irlandais, les problèmes humanitaires étant liés à des effets plus subtils de la violence. L'approche suivie a donc dû être adaptée au fait que l'on ne pouvait pas bâtir d'hypothèses concernant les besoins et s'est appuyée, jusqu'ici, principalement sur l'écoute afin de comprendre les interactions entre diverses pressions et relations. Le modèle ainsi établi permet au CICR de définir le rôle qu'une organisation humanitaire indépendante peut éventuellement jouer pour faire face à certaines conséquences humani-

18 En droit international humanitaire, le statut de combattant est reconnu aux personnes qui ne jouissent pas de la protection contre les attaques accordée aux civils (pour plus d'informations, voir la règle 3 de l'étude du CICR sur le droit coutumier : Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck [directeurs de publication], *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles*, Cambridge University Press, 2005, p. 15-18). Ce statut n'est pas conféré ou autrement acquis par la présence d'opérations du CICR. La présence du CICR pour des opérations ou des évaluations se fonde principalement sur une analyse déterminant qu'une organisation comme le CICR peut fournir des services qui pallient les conséquences humanitaires pouvant résulter de l'usage de la violence, notamment en matière de protection juridique et d'assistance humanitaire. Les considérations juridiques concernant la qualification du conflit ou l'attribution du statut de combattant font l'objet d'un examen séparé.

19 La situation en Irlande du Nord, qui ne remplit pas les critères juridiques d'un conflit armé, autorise à poursuivre pour violation du code pénal toutes les formes de violence, à l'exception de celles autorisées par l'État.

taires spécifiques. Le modèle de l'écoute est en fait une manière d'accompagner les communautés et les organisations dans un processus de reconnaissance de l'usage de la violence et des conséquences humanitaires qui peuvent en résulter.

La garantie de la confidentialité a toujours été un élément déterminant pour construire des relations avec les auteurs et les victimes de violences. Longtemps modalité opérationnelle du CICR, elle s'est révélée essentielle, comme d'autres éléments que nous examinerons plus loin, pour instaurer la confiance nécessaire à la persuasion, clé de voûte de toute action humanitaire.

Pour ce qui est de mesurer les besoins humanitaires – la véritable question de fond – le point de départ est la protection et la vulnérabilité de l'individu. L'idée est que même si l'usage de la force n'a aucune légitimité, la violence existe et cause des dommages et des souffrances. L'Irlande du Nord s'est avérée représenter de réels défis à cet égard. La violence est exercée au nom de la politique, de la criminalité et de la justice communautaire (les communautés appelant les paramilitaires à rendre une justice sommaire) et bien que des conséquences humanitaires découlent de chacun de ces processus, il incombe à l'État, à la société civile et aux organisations internationales d'apporter des solutions appropriées en toute transparence et en accord avec les principes, les valeurs et la doctrine des organisations médiatrices. Ainsi, l'État doit trouver un équilibre entre les priorités de la sécurité nationale, de la politique étrangère et d'autres domaines, tandis que le CICR doit se consacrer exclusivement à la situation humanitaire.

Il peut être utile de clarifier un autre point en ce qui concerne ces groupes organisés qui défient l'État par leurs agissements. Déclarés illégaux parce qu'ils font l'apologie et usent de la force contre l'État, ils ne sont pas reconnus par l'État, qui n'a de rapport avec eux que dans le cadre d'opérations de police et de procès. Pour le CICR, organisation humanitaire, c'est une pratique établie que de parler à de tels groupes et de les interroger, à des fins humanitaires²⁰. Cette pratique est acceptée à condition d'être transparente. Il est donc inexact d'affirmer que le CICR négocie avec des terroristes et il convient plutôt de dire qu'il doit mener un dialogue à ses propres conditions avec ceux qui prennent part à un conflit armé ou à toute autre situation de violence. Ce dialogue et son caractère confidentiel doivent être explicitement approuvés par l'État lui-même, mais aussi par d'autres acteurs.

Gamme/typologie des activités du CICR dans le contexte nord-irlandais

Nous examinerons maintenant sur le fond l'intervention et la programmation des activités du CICR en Irlande du Nord. On peut dégager trois domaines d'action, se trouvant chacun à un stade de mise en œuvre qui lui est propre.

20 Cette pratique a été analysée dans des numéros récents de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* : « Engager un dialogue avec les groupes armés » (Vol. 93, N° 883, 2011) et « Comprendre les groupes armés » (Vol. 93, N° 882, 2011).

Dialogue avec les autorités pénitentiaires

Depuis 2004, les détenus républicains et loyalistes sont de nouveau logés dans des bâtiments séparés de la prison de Maghaberry, au motif que leur sécurité l'exige²¹. Les prisons d'Irlande du Nord ont longtemps servi de bases aux différents groupes pour concevoir et appliquer des stratégies variées visant à attirer l'attention sur le régime politique, à le défier, voire à mobiliser l'opinion à l'extérieur pour déclencher une action en leur faveur. Dans la période de Pâques 2010, les détenus républicains ont lancé une campagne de protestation contre le régime carcéral qui a consisté à dégrader leurs locaux et notamment, pour certains, à couvrir les murs de leurs excréments. Cette campagne, qui a duré 19 mois, a entraîné une restriction des libertés, des possibilités offertes et des activités sociales et a fait monter la tension entre les groupes de détenus ainsi qu'entre les détenus et les autorités pénitentiaires. Les détenus, le personnel, leurs familles et les communautés se sont dits très préoccupés par les effets de cette campagne de protestation et le meurtre d'un gardien par des dissidents, en décembre 2012, n'a fait que renforcer les appréhensions. La perte de dignité associée à cette campagne, les tensions qu'elle fait peser sur la sécurité et les antagonismes qui la sous-tendent sont des sujets de préoccupation humanitaire. Le rôle opérationnel du CICR, défini en accord avec le ministère de la Justice, consiste à réunir et à analyser les points de vue des groupes, des familles, des personnes importantes, du personnel et des responsables pour réaliser sa propre évaluation de la situation dans les prisons, laquelle doit servir pour établir des rapports confidentiels qui seront remis aux autorités. Ces rapports devraient, du moins l'espère-t-on, déboucher sur de nouveaux éléments plus positifs en ce qui concerne le traitement des détenus et les conditions de détention.

Soutien apporté aux organisations locales qui s'emploient à réduire la violence entre communautés

Le deuxième axe d'intervention du CICR est le soutien apporté aux organisations locales qui offrent leurs services en cas de menace ou d'exécution de « sévices punitifs » par des paramilitaires, généralement exercés à l'encontre d'hommes jeunes pour sanctionner des agissements prétendument contraires à l'ordre social ou infligés à titre de mesure disciplinaire interne. Il existe un barème des sanctions allant de l'avertissement et de la menace aux sévices physiques, aux blessures par balle, à l'exil forcé voire au meurtre. La pratique des sévices punitifs est ancienne et repose sur la difficulté d'accès des forces policières à certains quartiers. Elle peut être cautionnée par les habitants du quartier, qui connaissent les auteurs des actes répréhensibles et ceux à même d'administrer les sanctions, les uns et les autres appartenant à la même communauté. Cette pratique était en usage dans presque tous les quartiers où des organisations paramilitaires étaient actives et était censée maintenir une discipline

21 Pour plus de détails, voir le rapport du Comité chargé des affaires de l'Irlande du Nord à la Chambre des communes (House of Commons, Northern Ireland Affairs Committee), « The separation of paramilitary prisoners at HMP Maghaberry », Second Report of Session 2003-04, vol. 1, 3 février 2004, à l'adresse : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200304/cmselect/cmniaf/302/302.pdf>.

sélective à l'intérieur de la communauté. Elle est souvent appréciée des communautés, dont beaucoup de membres en sont venus à préférer la justice sommaire et rapide pour sanctionner les actes antisociaux ou criminels²². Les organisations communautaires soutenues par le CICR mènent diverses actions visant à limiter ou à contrer cette pratique : vérification de la menace présumée, aide aux victimes par des conseils, et activités pouvant se substituer temporairement ou définitivement au châtement. Le CICR soutient par ailleurs les organisations qui travaillent sur les effets de la violence d'interface²³ en ouvrant des perspectives autres que la violence sectaire pour les jeunes.

Travail sur les personnes disparues

Le troisième domaine, qui fait partie des activités habituelles du CICR, concerne les personnes portées disparues par suite du conflit – un problème humanitaire que tous les conflits laissent en héritage. Cette question relève aussi du droit pénal, et des enquêtes peuvent être menées par la police. Toutefois, du point de vue humanitaire, les familles des disparus ont le droit et ont besoin de savoir ce qu'il est advenu de leurs proches et où ils se trouvent²⁴, et l'État est tenu de faciliter le retour des dépourvues²⁵. En Irlande du Nord, l'IRA et l'Armée de libération nationale irlandaise ont reconnu leur rôle et ont communiqué sans réticence des renseignements à la Commission indépendante chargée par les gouvernements britannique et irlandais de déterminer où se trouvaient les restes des victimes. Malgré des conditions de coopération raisonnables et le soutien apporté aux familles par les associations, le fait de ne pas pouvoir faire le deuil de ces morts tragiques par la récupération et l'inhumation des dépourvues est un cauchemar pour les proches. Le CICR s'attache exclusivement à faire usage de ses contacts et de ses accès pour favoriser autant que

22 Informations recueillies lors d'entretiens avec des interlocuteurs du CICR.

23 On désigne par « interfaces » les points d'intersection entre les deux communautés, qui sont souvent le théâtre de tensions et d'affrontements, les communautés vivant dans une grande proximité physique.

24 Notamment en vertu de l'interdiction de la torture, du droit au respect de la vie privée et familiale, et du droit à un recours effectif prévus par le droit relatif aux droits de l'homme. Voir, entre autres, les articles 3, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le droit international humanitaire, l'article 322 du Protocole additionnel I prévoit le droit des familles de connaître le sort de leurs membres. Voir également la règle 117 de l'étude sur le droit international humanitaire coutumier, qui prévoit que « chaque partie au conflit doit prendre toutes les mesures pratiquement possibles pour élucider le sort des personnes portées disparues par suite d'un conflit armé, et doit transmettre aux membres de leur famille toutes les informations dont elle dispose à leur sujet ». CICR, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. I : Règles, Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (directeurs de publication), Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 555 (dans la suite du texte « Étude du CICR sur le droit coutumier »).

25 Voir la jurisprudence en matière de droits de l'homme, par exemple : Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Comunidad Moiwana c. Suriname*, arrêt du 15 juin 2005, (Série C), N°124, 2005 ; Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Maskhadova et autres c. Russie* (requête N° 18071/05) et *Sabanchiyeva et autres c. Russie*, (requête n° 38450/05). En droit international humanitaire, voir l'article 17 3) de la Convention (I) de Genève, l'article 20 de la Convention (II) de Genève, l'article 120 6) de la Convention (III) de Genève, l'article 130 2) de la Convention (IV) de Genève, l'article 34 du Protocole additionnel I, et la Règle 114 de l'Étude du CICR sur le droit coutumier : « les parties au conflit doivent s'efforcer de faciliter le retour des restes des personnes décédées, à la demande de la partie à laquelle ils appartiennent ou à la demande de leur famille. Elles doivent leur retourner les effets personnels des personnes décédées » (*Ibid.*, p. 543).

possible la communication de toute information permettant de clore définitivement ce chapitre du conflit irlandais.

Les défis

Si l'aide n'est généralement pas controversée, l'assistance humanitaire, en revanche, est la cible de nombreuses critiques. Elle est parfois accusée d'ingérence, voire de servir de couverture pour soustraire de l'information²⁶. On lui reproche souvent de légitimer ou de renforcer involontairement le pouvoir de différents groupes en donnant à ceux-ci les moyens d'administrer, de gérer et de dispenser l'aide ou, au contraire, de la refuser²⁷. Au XXI^e siècle, elle est assimilée à toutes sortes d'interventions de l'État dont elle ferait partie intégrante²⁸. Il n'en demeure pas moins que l'action humanitaire emporte généralement l'adhésion et cela ne se dément pas ; plus encore, elle est projetée comme une valeur humaine qui ne connaît pas de frontières puisqu'elle est fondée sur une valeur, l'humanité, qui est universelle²⁹.

La marque imprimée par le CICR à l'action humanitaire est à l'origine de la notion générale et d'une forme spécifique d'intervention humanitaire. Le CICR s'appuie, en effet, sur un ensemble universel de traités internationaux – les Conventions de Genève, qui donnent mandat à des organisations humanitaires impartiales comme le CICR d'offrir leurs services³⁰ – et de principes qui sous-tendent de vastes pans de l'action humanitaire, les plus importants étant les principes d'humanité, d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. Il a lui-même interprété et appliqué ces principes dans des situations de conflit armé et dans des situations n'atteignant pas le seuil d'un « conflit armé » défini par le droit³¹.

Le CICR considère que ses interventions devraient être en faveur de ceux qui ont besoin de protection et d'assistance, et comme il se fonde sur l'établissement d'un dialogue avec toutes les parties au conflit pour garantir à la fois la sécurité de son personnel et l'impartialité de son aide, il travaille en général avec des communautés que l'on pourrait qualifier de « difficiles à atteindre ». Celles-ci vivent généralement à proximité immédiate de la violence ou en prison et ont ceci de commun qu'il faut, pour les atteindre, engager un dialogue politique et une démarche diplomatique. Aborder ces populations est d'une telle sensibilité dans toutes les zones de conflit et

26 « Save the children foreign staff ordered out of Pakistan », dans *BBC News*, 6 septembre 2012, disponible sur : www.bbc.co.uk/news/world-asia-19500103.

27 Il existe d'innombrables publications sur ce sujet. Pour une introduction, voir Shyam Nath et Sanjeev K. Sobhee, « Aid motivation and donor behavior », dans *American Review of Political Economy*, Vol. 5, N°1, p. 1-13, disponible sur : <http://www.arpejournal.com/ARPEvolume5number1/nath-sobhee.pdf>.

28 Sarah Collinson, Samir Elhawary et Robert Muggah, « States of fragility : stabilisation and its implications for humanitarian action », dans *Disasters*, octobre 2012, disponible sur : <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20846346>.

29 Preuve en est la présence de Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans 187 pays.

30 Cette disposition figure à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, ainsi que dans d'autres textes comme le Protocole additionnel I, article 70, par exemple.

31 Le droit international humanitaire s'applique aux conflits armés internationaux et non internationaux lorsque le seuil requis par le droit est atteint ; en-deçà de ce seuil, c'est le droit relatif aux droits de l'homme et le droit interne qui s'appliquent. Dans tous les cas, les décisions et l'action humanitaires s'appuient sur les principes humanitaires.

de violence que les négociations se prolongent souvent sur de longues périodes avant que le CICR puisse obtenir de tous les belligérants ou des communautés la confiance nécessaire pour pouvoir apporter efficacement sa protection et son assistance. Lorsque l'on mesure l'efficacité des actions du CICR, le dénominateur commun qui apparaît au premier plan est l'accent mis exclusivement sur les questions humanitaires et la compréhension et l'analyse du contexte politique dans lequel elles s'inscrivent. Cette analyse doit son importance non seulement au fait qu'elle permet de déterminer les problèmes humanitaires latents ou déclarés, mais aussi de faire la distinction entre le domaine politique et le domaine humanitaire, ce qui est essentiel pour le CICR.

L'action du CICR en Irlande du Nord en est aux premiers stades de son déploiement. Ses piliers opérationnels sont le dialogue mené dans la transparence et la confidentialité avec les principales parties prenantes de différentes juridictions, et la conscience des qualités et de l'expérience acquise au fil des années dans des situations similaires ailleurs dans le monde, sur lesquelles l'organisation peut s'appuyer. Le CICR a le soutien diplomatique, moral et financier d'un groupe solide de donateurs qui apportent également des fonds sans affectation prédéfinie parce qu'ils estiment que les opérations du CICR méritent d'être soutenues.

Cela dit, travailler dans un tel contexte pose une série de dilemmes et de défis, dont certains tiennent spécifiquement au contexte irlandais, alors que d'autres, comme la recherche des disparus, sont communs à d'autres situations. L'exploration de ces défis et des processus suivis pour y faire face permettent d'établir des analogies avec des terrains comparables. L'Amérique latine, en particulier, où la criminalité engendre des problèmes humanitaires aussi graves sinon plus que ceux qui résultent d'un conflit armé, mais où le droit des conflits armés ne s'applique pas, a été une référence utile pour cette approche opérationnelle. Dans des contextes de ce type, le soutien des structures de la société civile ou de l'État est essentiel pour réaliser des interventions durables dont les seuls critères sont l'atténuation des souffrances. En cela, ces interventions s'écartent de l'action humanitaire classique, où des structures parallèles se substituent aux structures officielles pour la fourniture de services comme la distribution de vivres ou la fourniture de soins de santé. Le schéma d'intervention doit être conçu en tenant compte de la valeur unique que représente un intermédiaire indépendant et neutre et il est essentiel pour les résultats de l'intervention que celui-ci soit largement accepté par les groupes qui préfèrent rester dans l'ombre.

Accès et acceptation dans le cadre des opérations

Les notions d'accès et d'acceptation sont au cœur de toute intervention humanitaire. Il est maintenant bien établi que des besoins humanitaires reconnus ne suffisent pas, à eux seuls, à garantir l'accès aux victimes et à rendre une intervention acceptable aux yeux des dirigeants. Il faut négocier pour lever les obstacles politiques, sécuritaires et autres avant de pouvoir porter assistance aux victimes de la violence et les protéger. Or, s'il est rare, mais jamais tout à fait exclu, que l'on se heurte à une franche opposition, les acteurs étatiques et non étatiques trouvent souvent des moyens de

limiter l'accès étranger à des lieux ou groupes de population sensibles. Avant qu'une opération destinée à répondre aux besoins de tous puisse se dérouler, il faut être assuré que les activités prévues seront acceptées. Des assurances doivent être données explicitement et, autant que possible, sans conditions ; cela suppose, pour une large part, que l'offre de l'organisation soit perçue comme étant réellement et purement humanitaire. Dans les contextes politiques – auxquels l'Irlande du Nord ne fait pas exception –, ces assurances doivent être renouvelées à maintes reprises ; une fois ne suffit pas. Les situations évoluent, les dirigeants et les stratégies changent, aussi les organisations humanitaires doivent-elles vérifier régulièrement leur acceptation.

Ainsi, si, pour des raisons humanitaires, il peut être tentant de réaliser des programmes sous la pression de la nécessité, il faut, pour la réalisation, toujours tenir compte des différentes parties prenantes. Le sujet des sévices punitifs doit donc être constamment remis sur la table dans les discussions avec les diverses autorités concernées, notamment la police, et avec les groupes communautaires ou les groupes locaux qui, par leur soutien ou leur opposition, doivent être plus particulièrement pris en compte. Le moindre doute sur la motivation d'une organisation aura un retentissement direct sur son acceptation par les dirigeants et l'efficacité avec laquelle elle réussira à atteindre les communautés. Les chefs politiques des communautés semblent prêts à accepter les organisations humanitaires pour autant qu'elles se limitent aux questions humanitaires et ne s'aventurent pas sur un terrain qui pourrait être considéré comme politique.

Discours de paix ou besoins humanitaires ?

Comme dans toutes les transitions, le dialogue et les relations doivent s'adapter aux changements de rôle des dirigeants en tenant compte de leur parcours et des rôles nouveaux qu'ils seront appelés à assumer dans un système politique qui ne serait plus assis sur la violence. La sensibilité politique demeure cependant exacerbée, réagissant à tout ce qui peut être perçu comme politique, et les messages sont passés au crible pour déceler tout élément sortant du cadre strictement humanitaire.

L'État qui a joué le rôle dominant dans le discours de paix est le Royaume-Uni et c'est lui qui a parrainé, avec l'aide de l'Irlande et des États-Unis, la conclusion de l'Accord du Vendredi saint, dont l'application lui tient très à cœur. En fait, un exécutif mixte a été chargé, en Irlande du Nord, de faire avancer le processus de paix. Le discours politique dominant est donc axé sur l'aboutissement du processus de paix. Si la paix peut se comprendre comme l'absence de violence, on peut dire que les années qui ont suivi l'accord constituent essentiellement une réussite : le nombre d'incidents de sécurité est très faible par rapport aux années passées³². Si, cependant, la paix s'entend d'un processus consistant à examiner et, le temps aidant, à résoudre les différends à l'origine du conflit, il reste encore beaucoup de chemin à faire. En attendant, les communautés des deux bords continuent de souffrir inutilement d'un

32 La police d'Irlande du Nord a enregistré au total 127 incidents en 2011 contre 2 438 en 1975, par exemple. Voir « Security-related incidents : 1969 - 29 February 2012 » disponible sur : http://www.psnipolice.uk/security_related_incidents_cy.pdf.

bras de fer politique d'intensité modérée prenant la forme d'attentats ou d'alertes à la bombe, de châtiments et d'actions de protestation.

Le CICR relève le défi de porter secours et protection partout où une situation de violence l'exige. Le fonctionnement de l'organisation veut qu'il évalue et détermine les besoins humanitaires et fasse connaître les résultats de son analyse, même si, dans le contexte nord-irlandais, les besoins paraissent moindres que dans les conflits armés de grande ampleur dans lesquels il a coutume d'intervenir. Il lui incombe de faire part de ses constatations aux parties concernées de tous bords, auteurs des violences, victimes, structures politiques et autres, afin d'attirer l'attention sur l'existence de ces problèmes et sur le fait qu'ils sont mal acceptés. Le dilemme qui se présente au CICR est de savoir comment faire profiter la population et les institutions des avantages découlant de son mandat sans pour autant apporter de l'eau au moulin de ceux qui voudraient y voir le signe de l'apparition ou de l'aggravation d'un conflit armé. En bref, comment le CICR peut-il être utile, compte tenu de sa capacité de travailler simultanément avec des communautés divisées et parfois violentes ? C'est là, après tout, un de ses points forts.

Pallier le manque de connaissances spécifiques au contexte nord-irlandais par l'expérience de situations similaires

Le manque de connaissances spécifiques au contexte a été, par bien des aspects, un handicap important pour le CICR, d'autant plus que bon nombre des personnes de contact étaient présentes durant le conflit et ont fait part de leur déception ou de leur étonnement que le CICR ait été absent à diverses périodes. À cela s'ajoute le regard scrutateur auquel est inévitablement soumis tout nouvel acteur, en l'occurrence le CICR, arrivant sur une scène comme celle de l'Irlande du Nord, rigoureusement administrée, comptant une multitude d'acteurs et où chacun a un rôle, des responsabilités et un espace bien délimités et gérés. Il a fallu beaucoup de temps pour établir des relations de confiance permettant de discerner plus clairement les priorités et les préoccupations. Les opérations mises sur pied dans des contextes pratiquement nouveaux comme celui-ci présentent des points communs avec celles menées dans les situations d'urgence soudaine comme le Printemps arabe, à cette différence près que dans les situations d'urgence les besoins humanitaires sont faciles à identifier et les réponses vont de soi. Dans tous les cas, il incombe aux responsables de l'organisation de s'assurer que, malgré son arrivée récente sur la scène, les dirigeants, les communautés et les victimes sont prêts à reconnaître et à accepter le soutien qui leur est proposé. Leur acceptation n'est jamais définitivement acquise, et il y a un abîme entre le soutien actif apporté au CICR et le consentement donné à contrecœur par des groupes qui n'acceptent la présence du CICR que parce que, mis devant leurs limites, ils n'ont pas d'autre choix.

Le manque d'expérience du CICR en Irlande du Nord est compensé par l'expérience qu'il a acquise ailleurs dans des pays au sortir d'un conflit. Les problèmes présentés par ce type de situation sont les mêmes dans toutes les sociétés : combattants démobilisés, prisonniers, manque de perspectives d'emploi, personnes disparues, absence d'institutions pérennes, persistance des rancœurs et criminalité.

Parmi les politiques visant à remédier à ces problèmes classiques des périodes de transition, celles qui ont été utiles au CICR pour l'Irlande du Nord concernent la recherche de disparus et les détenus ; les activités nouvelles ont précisément porté sur les personnes visées par les violences à caractère punitif. En parallèle, l'organisation s'est inspirée des politiques existantes pour la conception des programmes en les adaptant en fonction des besoins de l'Irlande du Nord. Ainsi, par exemple, dans le cas des personnes disparues, le CICR a engagé un dialogue avec les responsables des disparitions ainsi que d'autres parties et travaille avec eux, par l'encouragement et la persuasion, à la localisation des dépouilles.

En Irlande du Nord, le CICR reste mobilisé par des problèmes pour lesquels il peut jouer un rôle et apporter des solutions humanitaires standardisées. Les organisations humanitaires, ceux qui les soutiennent et les autorités sont sans doute plus à l'aise dans des domaines aux limites bien réglementées et bien acceptées, comme les soins de santé, l'aide alimentaire, les abris, la logistique et la machinerie humanitaire. L'Irlande du Nord ne présente pas de tels besoins, mais reste en proie à des problèmes humanitaires directs et c'est aux organisations humanitaires, entre autres, qu'il incombe de définir comment y faire face au mieux. Les choix opérationnels faits par le CICR répondent à de réels besoins mais ne correspondent pas à des formules prédéfinies d'intervention de l'organisation. Travailler sur la question des détenus autrement que par les visites et soutenir les actions qui permettent de limiter les blessures de tous ordres infligées à titre punitif par les groupes paramilitaires constituent des défis nouveaux qui font appel à un champ d'action qui se démarque des domaines connus et éprouvés pour lesquels il existe une multitude de politiques et de procédures.

Besoins humanitaires reconnus, mais manque d'acceptation

Si, sur le plan opérationnel, la difficulté est de trouver le juste milieu entre les besoins sur le terrain et la stratégie, les lignes directrices et la pratique, le danger serait de supposer que l'action humanitaire sera acceptée du simple fait que toute intervention suscite *a priori* un soutien inconditionnel. L'action humanitaire doit démontrer qu'elle est capable de convaincre les responsables qu'un espace est toujours préservé pour répondre aux besoins des personnes qui subissent des souffrances inutiles ou injustes, même si, comme dans le cas des sévices punitifs, ceux qui infligent les sévices sont ceux-là même qui contrôlent l'accès et exercent le pouvoir. Il faut dès lors convaincre les auteurs d'actes de violence de l'existence d'une prérogative humanitaire qui prévaut quelles que soient leurs priorités.

Il est clair que des situations comme celle de la Syrie ou de la Libye ont suscité un vaste élan humanitaire international pour avoir notoirement occasionné un nombre élevé de victimes, alors que l'Égypte et la Tunisie ont moins attiré l'attention. Pour que le CICR intervienne dans une situation de transition comme celle de l'Irlande du Nord, il faut qu'il fasse comprendre et accepter que la violence, même criminelle, exercée pour des raisons politiques a des conséquences auxquelles il faut chercher à remédier ; que les structures officielles ne sont peut-être pas les

plus appropriées pour ce faire et qu'une organisation qui a forgé son expérience essentiellement dans les conflits est particulièrement bien placée pour répondre à ces besoins spécifiques.

Pour assurer l'efficacité des opérations, les programmes doivent être conçus en ciblant les besoins des personnes touchées par les actes de violence, qu'il s'agisse des familles des détenus qui mènent une campagne de protestation, du personnel pénitentiaire menacé ou des mères des jeunes menacés d'exil. Les besoins humanitaires de ces groupes sont très précis et les efforts visant à leur apporter protection et assistance doivent répondre directement aux menaces qu'ils subissent pour être reconnus comme légitimes, pertinents et sérieux.

En partant du principe que le programme est, en effet, pertinent et que les bénéficiaires en sont convaincus, la dernière acceptation externe doit venir des chefs des communautés locales. Ceux-ci ont en effet des motivations multiples et sont au fait des relations entretenues avec les diverses autorités, avec lesquelles ils ont parfois des rivalités d'influence. Ils ont énormément de pouvoir en ce qui concerne l'accès et peuvent le bloquer, par exemple pour des raisons politiques.

Au plan interne comme externe, l'acceptation repose toujours sur une négociation délicate visant à faire ressortir la dimension humanitaire d'une situation. Sur le plan interne, elle doit refléter les valeurs fondamentales et les priorités d'action, telles que la protection et l'assistance ; sur le plan externe, les programmes doivent être conçus pour répondre aux besoins identifiés tout en présentant un caractère exclusivement humanitaire. Tout ce qui laisse entendre qu'il existe d'autres motivations risque de faire baisser le niveau d'acceptation et, sans aucun doute, l'impact humanitaire.

Besoins humanitaires et valeur ajoutée du CICR

À ce stade de notre analyse, nous devons nous tourner une fois encore vers un principe directeur trop souvent méconnu de l'action humanitaire, qui veut que l'action humanitaire relève en premier lieu des autorités nationales.

L'Irlande du Nord est un cas singulier par le fait que les ressources en faveur de la paix distribuées depuis 1998 à des structures de la société civile se chiffrent en milliards d'euros³³. Ces subsides proviennent en majeure partie d'États comme le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Union européenne et l'Irlande, mais des sommes considérables ont aussi été versées par des organismes de bienfaisance privés des États-Unis. Comment évaluer l'impact et la contribution de telles ressources à l'atténuation des problèmes nord-irlandais ? Les chantiers publics et l'effervescence de la société civile attestent que l'aide est arrivée à destination et a été utilisée, mais les communautés ouvrières, qui sont souvent les plus engagées et les plus touchées par la violence, manquent de ressources et de perspectives. On observe, en effet, une

33 L'UE a versé, à elle seule, plusieurs tranches de crédits. Voir le Programme 2007-2013 de l'UE en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord et dans la région frontalière de l'Irlande (*Peace III, Northern Ireland and the Border Region of Ireland - Operational Programme*) disponible sur : http://www.dfpni.gov.uk/peace_iii_operational_programme.pdf.

certaine frustration dans ces communautés qui dénoncent les dividendes évidents qu'apporte la paix dans certains segments de la population tandis que d'autres restent défavorisés en termes d'emplois, de services et de retombées de la paix. Ainsi, les gardiens de prison n'ont pas bénéficié d'une réforme de leur service, comme cela a été le cas pour la police grâce au travail de la Commission Patten ; de même, la régénération urbaine a été bénéfique pour le logement social, mais n'a pas permis de créer beaucoup d'emplois ; enfin, seul un nombre limité d'anciens détenus et de personnes se livrant à des violences ont tiré parti des possibilités de réinsertion, tandis que beaucoup d'autres sont restés sur la touche avec des séquelles et des traumatismes psycho-sociaux tels que l'alcoolisme, la dépression, le divorce, la pauvreté et l'exclusion.

C'est dans ces communautés que l'on trouve les auteurs et les victimes des violences. Les hommes jeunes se trouvent piégés dans une logique de criminalité ou d'affrontement politique et s'aperçoivent, en fin de compte, que cela les mène devant la justice pénale (parfois avec condamnation à une peine d'emprisonnement ou mise sous surveillance), ou à un système de châtement plus arbitraire échappant à toute légalité. La frustration que cela engendre se manifeste par des actions de protestation, des actes de violence, le sectarisme et l'exclusion et le manque de confiance dans tout ce qui n'est pas le pouvoir de la rue. Il est très difficile pour les pouvoirs publics d'atteindre ces communautés et ces familles pour leur offrir des services, en dépit des ressources importantes qu'ils leur ont consacrées. Les manifestations loyalistes qui se sont déroulées récemment à Belfast et dans d'autres villes se sont souvent terminées par des violences contre les forces de l'ordre auxquelles les manifestants s'identifient fortement, ce qui, outre l'ironie de la chose, témoigne de la frustration qu'engendre le statu quo.

Tout ce qui relève de l'action des pouvoirs publics en général n'est pas du ressort d'une organisation humanitaire internationale. Ce qui, en revanche, est déterminant pour améliorer le sort des personnes touchées par la violence, la frustration et l'exclusion, c'est la création de liens avec les organisations communautaires locales qui, au nom de certains principes, travaillent à améliorer le sort de ces communautés, et de les aider à prendre le dessus sur les organisations qui utilisent la violence pour s'exprimer. Cela suppose de bien connaître les structures centrales et régionales, qui ont un rôle essentiel à jouer pour avaliser ce processus.

Comme dans toutes les interventions, les décisions doivent être prises au regard de certains critères qui doivent être explicitement formulés. En vertu de son mandat, le CICR a délibérément choisi de venir en aide aux victimes d'actes de violence et de travailler sur les questions carcérales. Ces choix correspondent au devoir que se fait l'organisation d'agir dans ce sens partout où elle intervient. Il ne s'agit pas de vouloir répondre à tous les besoins, mais plutôt d'essayer d'atteindre les personnes qui peuvent avoir besoin de ce que le CICR est le mieux à même de donner, tout en incitant les autres acteurs locaux, nationaux ou internationaux à jouer leur rôle et à assumer leurs responsabilités. La question qui se profile alors est de savoir sur quelle base décider de se désengager ou de passer la main. Cette question accompagne le démarrage de toute action humanitaire, et nous en étudierons quelques aspects dans la section suivante.

Acteurs locaux ou acteurs internationaux ?

L'image de l'aide telle qu'elle est perçue en occident est celle d'experts, souvent courageux, arrivant sur la scène d'un conflit et administrant de l'aide sous diverses formes à ceux qui en ont le plus besoin. C'est, en effet, une image qui nous est familière et fait sens pour nous. Bien que ce soit là souvent ce que l'on attend des organisations humanitaires, nous devons nous interroger plus profondément sur la valeur d'une organisation internationale pour pouvoir justifier les dépenses considérables liées aux déploiements internationaux, surtout dans les situations où les experts ne manquent pas.

L'Irlande du Nord présente un ensemble de paramètres inhabituel à cet égard : une société très évoluée, dotée d'experts dans toutes les formes d'aide et d'un haut niveau de savoir-faire. Tout projet visant à répondre aux besoins humanitaires doit tenir compte, dans ce cas, des problèmes de mobilisation des ressources nécessaires. Quel intérêt présente une organisation internationale si, par la force des choses, son personnel étranger a besoin de temps pour se familiariser avec la situation ? La force et la valeur de ces organisations résident justement dans la distance qu'elles ont par rapport à la situation ; elles n'ont pas de parti pris à l'égard de ce qui s'est passé ou de ce qui est en train de se passer, en dehors des besoins qui en résultent. Elles ont l'avantage de pouvoir analyser la situation et tirer des conclusions sans y mêler des sentiments ou des émotions ni rechercher un résultat déterminé. Elles sont simplement animées de la volonté d'atténuer les conséquences humanitaires.

Les organisations locales possèdent également un savoir-faire et des compétences avec lesquels les organismes internationaux ne peuvent rivaliser. Elles connaissent la population, dans laquelle elles sont presque toujours très bien introduites même si cet accès est limité aux groupes qui les soutiennent. Elles jouissent d'une grande confiance et leur dévouement à l'égard de leur communauté est loin de se limiter à la simple remise d'un budget annuel de dépenses de fonctionnement.

Quant aux dirigeants locaux, ils ont souvent plusieurs casquettes et il est toujours utile de savoir à laquelle se rapporte leur discours. Un travailleur social organisant des activités pour les jeunes, par exemple, peut aussi faire campagne pour la démobilisation des dissidents, deux rôles radicalement différents. Les activités menées dans un domaine servent parfois à gagner de l'influence dans un autre, de sorte que les priorités d'ordre social (les jeunes) et d'ordre politique (démobilisation) se mélangent. S'ils ne sont pas bien gérés, ces objectifs parallèles risquent d'engendrer des malentendus. Une organisation indépendante à vocation purement humanitaire limite les risques dus à la multiplicité des intentions.

Le processus de paix a paradoxalement mené à une situation dans laquelle les organisations et la population locales sont censées avoir la responsabilité de construire une paix solide et durable, issue de l'Accord du Vendredi saint de 1998. Le rapport ainsi établi entre les négociateurs politiques de la paix et les structures communautaires impose des exigences élevées à ces dernières puisque tout acte considéré comme une menace pour l'accord de paix (actions de protestation, émeutes, actes de violence, attentats) peut être perçu comme un échec des communautés locales à maintenir la paix. Le CICR, comme tout acteur international, a la possibilité de rester

en dehors de ce paradigme linéaire puisque sa responsabilité s'exerce exclusivement à l'égard des personnes et non à l'égard des actes. Du point de vue des organisations locales jonglant avec des mandats multiples, ce mandat unique de souci du bien-être des personnes peut être un précieux atout.

Action humanitaire ou paix durable ?

La difficulté, du point de vue opérationnel, d'apporter des solutions à long terme plutôt que de remédier aux symptômes est une question qui se présente chaque fois qu'une intervention humanitaire est nécessaire. Dans la durée, il est essentiel de promouvoir la résilience pour que les communautés soient en mesure de continuer à faire face aux sollicitations auxquelles elles sont soumises. Dans quelle mesure les acteurs humanitaires sont-ils chargés de corriger le passif immédiat et d'aider à la survie, et dans quelle mesure leur incombe-t-il de s'occuper de ce qui relève de changements institutionnels plus vastes ? Dans un contexte de violence parfois aveugle, comment le travail humanitaire peut-il contribuer à une paix durable ? Et quel savoir-faire possèdent ces organisations pour faire changer les choses à long terme ?

La réponse, en bref, est que l'action humanitaire prend le pas sur le long terme dans les situations d'urgence et que l'objectif humanitaire prioritaire est de protéger la vie humaine et de lui porter secours. Le CICR aligne son action sur le mandat que lui a clairement donné la communauté internationale, c'est-à-dire répondre aux besoins de protection et d'assistance. Toutefois, dans l'exécution de ses programmes et de ses opérations, il ne peut se soustraire au devoir d'agir dans l'intérêt de la communauté pour qu'elle soit solide, résiliente et capable de résister aux pressions qui accompagnent inévitablement les dissensions. Ce faisant, le CICR reconnaît malgré tout que ses activités risquent d'avoir des conséquences involontaires qu'il cherche toujours à atténuer autant que possible.

Dans le cas de l'Irlande du Nord, les opérations sont étroitement ciblées sur les besoins humanitaires immédiats, ceux qui requièrent l'intervention d'une organisation internationale neutre et indépendante. Cependant, quelles que soient ses opérations en cours, le CICR est confronté à une question plus ardue. Dans les communautés, la pratique des « sévices punitifs » peut être considérée comme contribuant à la sécurité du quartier, et les auteurs de ces châtiments prétendent agir dans l'intérêt et avec le soutien de la population. D'un côté comme de l'autre, on considère normal que la police soit évincée de ses fonctions. Cette manière extrajudiciaire d'administrer la justice a des effets humanitaires directs et mesurables sur de nombreuses vies humaines. Le rôle du CICR consiste à s'adresser aux structures locales pour les aider à trouver d'autres solutions que la violence paramilitaire et l'exil. Tant que les communautés barreront l'accès à la police et que les groupes paramilitaires administreront des châtiments, des interventions seront nécessaires pour en limiter les conséquences humanitaires au niveau individuel, familial et communautaire.

Les groupes et les personnes avec lesquels le CICR travaille en Irlande du Nord sont en général profondément engagés en faveur de la paix et prêts à mobiliser leur influence et leurs fonctions pour persuader ceux qui se livrent à la violence de revoir leurs méthodes d'action et de trouver d'autres voies en empruntant à l'arsenal politique existant. Le souvenir de plusieurs décennies de violence est source de motivations fortes pour lutter contre la violence mais cela n'a pas encore suffi à la faire disparaître totalement.

Le rôle du CICR est strictement encadré par l'obligation de porter secours et de protéger partout où il le peut. Non qu'il cherche à esquiver les problèmes politiques liés aux processus de paix : il mène des discussions exhaustives avec toutes les parties sur les menaces et les perspectives engendrées par l'accord de paix ; mais pour ce qui est des opérations, il doit se limiter exclusivement aux problèmes humanitaires.

À cet égard se pose, évidemment, la question de son retrait. À quel point le CICR sera-t-il prêt à cesser ses activités en Irlande du Nord, considérant que ses services ne sont plus nécessaires ou qu'ils n'apportent plus rien ? Du point de vue opérationnel, les budgets de l'organisation sont établis sur une base annuelle, de sorte qu'il prend rarement des engagements à plus long terme ; il est toutefois entendu, tout le monde en convient, que tant qu'il y a des victimes de violences ou d'un conflit armé, le CICR reste sur place et poursuit son action, pour autant que le gouvernement du pays d'accueil et les autres parties avec lesquelles il travaille maintiennent leur soutien.

Le CICR est dans l'obligation de s'acquitter de ses fonctions en faisant en sorte que des solutions locales, durables et solides se mettent en place, autrement dit de préparer le terrain en vue de son retrait dès le début de ses activités. Pour cela, il doit encourager la présence d'autres organisations jouant le même rôle ou un rôle complémentaire – comme la Société nationale de la Croix-Rouge, qui partage les mêmes Principes fondamentaux de neutralité et d'impartialité – afin d'assurer la continuité de l'action humanitaire ; la création d'un régime de détention qui renforce les notions de respect et de dignité pour tous ; la résolution des cas de personnes portées disparues grâce à l'identification des restes des victimes ; et l'amélioration de l'accès aux zones d'accès difficile.

Travailler en partenariat ou agir sans intermédiaire ?

Les décisions du CICR de travailler en partenariat ou de mener lui-même les opérations font intervenir plusieurs types de critères. Ses critères opérationnels primordiaux touchent à la nécessité d'être une organisation qui respecte les Principes fondamentaux de l'action humanitaire et qui est perçue comme telle. Dans toutes les situations où les problèmes politiques ont atteint un point tel qu'ils entraînent ou risquent de faire basculer la société dans la violence, les organisations locales sont considérées aussi à travers le prisme de leurs activités propres. La condition pour que le CICR puisse travailler en partenariat est que ses partenaires s'attachent exclusivement à apporter une aide neutre et indépendante aux victimes de la violence. S'associer avec une organisation qui a son propre système de valeurs, de principes

et de critères de fonctionnement, généralement plus élastiques que l'interprétation stricte des principes humanitaires adoptée par le CICR, n'est pas sans poser des difficultés. Faut-il demander au partenaire qu'il change ses valeurs, et comment les organisations peuvent-elles s'adapter aux critères du CICR ?

La deuxième difficulté tient à la réalisation des programmes dans les communautés. Les communautés locales aiment travailler avec leurs propres organisations sans passer par un intermédiaire neutre, et ces organisations sont les mieux placées pour répondre aux besoins et maintenir les relations d'une manière durable et positive. Enfin, les organisations locales ont beaucoup plus de ressources à leur disposition que les organisations internationales, qui ne sont pas en mesure et n'accepteraient pas de déployer autant de ressources que l'exige une gestion aussi détaillée des opérations sur le terrain. Dans ces circonstances, le rôle du CICR consiste à aider d'autres organisations à exécuter ses programmes. Ainsi, le CICR collabore avec elles pour l'analyse, les conseille dans ses domaines de spécialité et les épaula financièrement lorsque le cas s'y prête. Les modalités et le suivi de tels arrangements doivent être très rigoureux pour que les intérêts institutionnels de chacun soient respectés, gage de l'efficacité. L'intérêt du CICR est que son action soit reconnue comme strictement humanitaire, indépendante et neutre : ce n'est pas un mince défi dans des sociétés fortement politisées et polarisées.

C'est généralement avec la Société nationale de la Croix-Rouge que le CICR établit une collaboration. Le CICR et la Croix-Rouge britannique ont constitué un partenariat institutionnel étroit fondé sur des valeurs et des approches partagées, des buts et des objectifs définis d'un commun accord et sur la promotion de leurs institutions respectives. La création d'un rôle opérationnel du CICR en Irlande du Nord a mis ce partenariat au défi mais a, en même temps, élargi le champ des activités au niveau national. Le CICR travaille avec la Croix-Rouge britannique, partenaire de choix dans ce contexte, dont les intérêts opérationnels en Irlande du Nord s'orientent vers d'autres domaines de compétence, comme la collaboration avec les services de santé, les services sociaux à la personne et les organismes d'intervention d'urgence pour répondre aux situations de crise individuelles, familiales ou communautaires. La communauté d'évaluation des besoins locaux qui s'élabore progressivement dans le respect des rôles et des mandats de chacun permet de définir un cadre utile pour examiner et promouvoir les domaines dans lesquels un partenariat d'ordre géographique ou thématique, ou un renforcement du rôle de la Croix-Rouge britannique, peut être envisagé. La difficulté à cet égard tient au rapprochement à opérer entre la Société nationale qui met en avant son rôle statutaire d'auxiliaire des pouvoirs publics, et le CICR dont l'objectif est d'être une organisation neutre et indépendante. Ainsi, les valeurs implicites que requièrent les négociations avec les paramilitaires, les organisations communautaires, les individus, la police et les forces de l'ordre et les autorités nationales font appel à des savoir-faire et des aptitudes différents qu'il convient, avant de les mettre en œuvre, d'examiner et de bien considérer.

En fin de compte, les organisations locales, qu'il s'agisse de la Société nationale ou d'organisations communautaires, sont appelées à rester. Elles assoieront d'autant plus fermement et efficacement leur rôle, qui est de répondre aux besoins de la population, que la présence d'une organisation tierce, neutre et indépendante

ne sera pas nécessaire. Cette complémentarité fait l'objet d'une évaluation et d'une adaptation constantes aux circonstances.

L'héritage du passé

La marque que laisse une transition est toujours liée à la manière dont la société gère l'héritage du passé. La tragédie de la violence se mesure à l'aune de ce qu'ont vécu les individus et leurs familles et aux perspectives perdues. Tout cela a un profond retentissement, les années passant, sur les communautés diverses qui apprennent à vivre ensemble et à grandir dans la confiance. Ceux qui infligent les souffrances doivent aussi en garder la mémoire et trouver des moyens de rendre compte de ce qui s'est passé et de le reconnaître. Les conséquences de la violence sont importantes : les familles se divisent, l'alcoolisme et la toxicomanie sont plus répandus et les taux de dépression et de suicide plus élevés que dans les sociétés qui vivent en paix.

Plus généralement, les sociétés veulent, chacune à sa façon, pourvoir tourner la page après une période infiniment triste et douloureuse de leur histoire. Se retrouvant face à face, d'anciens adversaires admettront, peut-être, que chacun avait un rôle à jouer, quel qu'il soit. Les systèmes judiciaires, les familles, les communautés et même les États doivent trouver des moyens de faire face au passé.

Le CICR en Irlande du Nord peut attester que la douleur et la souffrance font encore partie du quotidien des Irlandais, comme il a pu le constater dans de nombreuses discussions. Les points de vue sont multiples et variés et le dialogue sincère et authentique. Pour certains, c'est le retour de la dépouille mortelle d'un proche qui permettra de faire le deuil ; d'autres engageront des poursuites judiciaires *a posteriori* ; pour d'autres encore, c'est le sentiment de pardon qui leur permettra d'aller de l'avant. Pour beaucoup, il sera impossible de tourner la page. De plus, la violence actuelle alimentée par des considérations politiques engendre toute une série de problèmes et fait resurgir des souvenirs à peine estompés.

La contribution du CICR à la situation nord-irlandaise prend plusieurs formes. Sur le plan opérationnel, l'organisation est capable de parler à des gens avec qui les organismes officiels ont du mal à communiquer et de mettre l'accent sur le caractère prioritaire de certains éléments d'humanité. Le CICR apporte un soutien direct aux victimes d'actes de violence en aidant les organisations locales sur le plan opérationnel, ce qui a incité d'autres organismes à financer des activités séparées. Grâce à son expérience des situations d'après-conflit et des communautés divisées et souvent violentes, il est bien placé pour savoir comment attribuer les ressources et le soutien en fonction de la nécessité, indépendamment de toute autre considération. En tant qu'organisation, le CICR est largement reconnu pour sa neutralité, qui lui confère le privilège de faire face aux conséquences de la violence quelle qu'en soit la source, et quel que soit le bord de la communauté. Les informations qu'il fait remonter sur les conditions carcérales constituent un apport utile pour les décisions opérationnelles et politiques en vue de garantir aux détenus des conditions de détention optimales et un traitement approprié.

Et pour le CICR, qu'apporte ce travail en Irlande du Nord sur le plan de son mandat et de sa mission ? Comme dans bien d'autres organisations, l'expérience du terrain contribue largement à éclairer et à nourrir le débat sur les orientations et la doctrine. Le travail initial mené en Irlande du Nord démontre l'ouverture remarquable et la volonté farouche de ceux qui ont traversé, et qui parfois vivent encore, des situations de grande violence de s'interroger sur le sens que cela a eu pour eux et sur ce qui constitue leurs priorités. La facilité avec laquelle les personnes touchées par la violence parviennent à s'exprimer sur ce sujet, jugeant important de le faire, et font part à une organisation internationale de ce qu'elles ressentent, est une source de connaissances essentielles. Les sentiments profonds qui accompagnent la violence, le traumatisme qui persiste pendant des dizaines d'années et la valeur et l'importance de la confiance dans les relations humaines sont autant de domaines qu'il convient de continuer à explorer dans la perspective d'autres situations de violence dans lesquelles le CICR pourrait avoir à intervenir. Il ne fait aucun doute que les Sociétés nationales ont un rôle décisif à jouer à cet égard et que les relations qu'elles entretiennent avec la population dans leur propre contexte sont d'autant plus cruciales.

Obstacles au droit international humanitaire : la politique israélienne d'occupation*

Peter Maurer

Président du Comité international de la Croix-Rouge

.....

La complexité de la situation humanitaire en constante mutation dans la région du Moyen-Orient — où les répercussions de conflits chroniques et l'instabilité ont rarement été confinées à un seul pays — constitue, pour des organisations humanitaires telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), une source de préoccupation majeure.

Alors que les combats se poursuivent en Syrie, les déplacements et les destructions atteignent des niveaux sans précédent dans une région déjà secouée, pendant la majeure partie de son histoire moderne, par diverses formes de soulèvements violents. La catastrophe humanitaire qui se déroule en Syrie aura inévitablement des effets durables, dans le pays comme dans les pays voisins. Le nombre considérable de personnes qui ont fui à l'étranger pour échapper aux combats et le nombre, bien plus important encore, de personnes déplacées à l'intérieur de la Syrie pèsent très lourdement sur les communautés et les gouvernements des pays d'accueil. L'absence de progrès tangible sur le plan politique comme sur le plan humanitaire exerce un profond impact sur la région en compromettant les équilibres ethniques et religieux fragiles au sein de nombreuses communautés.

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

Le CICR est particulièrement préoccupé par la situation au Liban, qui accueille des centaines de milliers de réfugiés alors même que les diverses communautés y cohabitent dans un équilibre précaire. La détérioration marquée de la situation en Irak est aussi source d'inquiétude : dans ce pays, la résurgence de la violence sectaire a déjà fait de nombreux morts.

L'instabilité régionale causée par le « printemps arabe », que ce soit en Égypte, au Yémen, au Bahreïn ou en Tunisie, éclipse désormais pour bien des gens l'euphorie suscitée dans un premier temps par les mouvements sociaux. Si ces transformations sont essentielles pour répondre aux besoins et aux attentes croissantes de la vaste majorité de la population — constituée par les jeunes de moins de 30 ans —, les gouvernements semblent mal préparés à faire face à leurs demandes et à trouver des réponses novatrices aux problèmes de la pauvreté omniprésente, du chômage et de services publics inefficaces.

Le problème humanitaire sans doute le plus ancien et le plus tenace dans la région est la situation d'aliénation durable de la population palestinienne vivant sous un régime d'occupation en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, ou déplacée dans des camps de réfugiés dans toute la région. Cette situation alarmante souligne davantage encore la nécessité d'identifier des mesures concrètes pour reconstituer, au sein des communautés palestiniennes, les moyens et les capacités indispensables pour susciter espoir et stabilité dans l'ensemble de la région.

Toutes ces situations doivent être perçues dans le contexte des bouleversements profonds que subit le monde actuel, avec la migration des centres de pouvoir vers le Sud et vers l'Est et avec la multi-polarisation croissante du système international traditionnel. Plus que tout cependant, la désintégration des centres traditionnels de pouvoir ébranle la stabilité et la résilience d'États fragiles et renforce le risque de troubles civils, voire de guerres, dans notre environnement globalisé. Cette évolution jette naturellement des défis sans précédent aux États, aux organisations internationales et aux systèmes juridiques.

Toute quête de paix et de prospérité restera vouée à l'échec aussi longtemps que les gouvernements ne s'engageront pas à combattre les inégalités sociales croissantes et les autres sources d'instabilité dans la région. Organisation humanitaire neutre et indépendante, le CICR ne peut que rappeler aux parties à ces conflits que sans respect des fondements du droit international humanitaire (DIH) dans cette période difficile, il est bien peu probable que les diverses communautés trouvent la voie de la réconciliation ou se montrent disposées, après des décennies de conflit, à partager le fardeau d'une paix juste. Compte tenu du fait que le noyau coutumier de ce droit est plus ancien que le système fondé sur les États, la spécificité et l'importance extraordinaire du DIH dans les conflits armés d'aujourd'hui offrent une légitimité plus vaste que celle du système international actuel. Loin d'être dépassé, le droit humanitaire est bien une branche de droit contemporaine et tournée vers l'avenir.

Le respect du DIH constitue donc un élément crucial de la protection des victimes des conflits armés — et aussi, à terme, un facteur de stabilité dans ce type de situation —, mais il est non moins indispensable d'effectuer une analyse critique des politiques qui sous-tendent le *statu quo* dans les États touchés par le conflit.

Pour en venir spécifiquement à la situation en Israël et dans le territoire palestinien occupé, il est impossible de surmonter les obstacles auxquels se heurte l'action humanitaire sur place sans porter un regard lucide sur certaines politiques israéliennes qui sont devenues des caractéristiques essentielles de l'occupation.

Israël exerce une « autorité de fait »¹ sur la Cisjordanie et sur la bande de Gaza depuis près d'un demi-siècle. Sa présence sur ces territoires constitue, de ce fait, l'une des plus longues occupations militaires continues de l'histoire moderne. Si la forme et le degré de cette occupation militaire ont varié au fil du temps, Israël a exercé sans discontinuer une autorité effective sur les territoires qu'il a occupés à l'issue de la guerre des Six Jours en 1967 et sur la population palestinienne qui y réside.

La pression constante imposée par l'occupation israélienne à la population palestinienne a exercé un impact profond sur l'économie, la culture et la société, du côté palestinien comme du côté israélien. Outre les flambées répétées de violence armée, le tourment qui en découle pour les personnes directement touchées et le traumatisme qui frappe l'ensemble de la communauté, l'absence de progrès sur des questions qui soulèvent de graves préoccupations d'ordre humanitaire témoignent de l'incapacité d'une génération de décideurs de trouver des moyens constructifs d'améliorer concrètement l'existence de millions de Palestiniens.

Parallèlement, la population israélienne a dû faire face, au fil des décennies, à des épreuves et à des menaces complexes et diverses contre sa sécurité, du fait des attaques directes contre des civils et des attaques sans discrimination perpétrées par divers groupes palestiniens, qui ont causé des pertes en vies humaines et des souffrances indéniables.

Le rôle du CICR, dans ce type de situation, consiste à œuvrer avec les parties au conflit pour assurer la bonne mise en œuvre du DIH, à trouver des moyens concrets d'améliorer la vie, la santé et la dignité des personnes touchées et à offrir ses services humanitaires en cas de besoin. L'assistance humanitaire va de pair avec l'octroi d'une protection contre les violations et avec les mesures destinées avant tout à prévenir les violations².

Comme son nom l'indique, la raison d'être du droit international humanitaire est avant tout de répondre aux besoins humanitaires des personnes touchées par un conflit armé. Qu'elles soient déplacées, soumises à un siège ou à une occupation, confrontées aux assauts d'une armée régulière ou de groupes rebelles, détenues ou prises en otage, ces personnes ont toutes un besoin criant de protection. La communauté internationale est parfaitement consciente des dangers inhérents aux conflits armés dans lesquels la violence se donne libre cours. Le droit humanitaire a pour objet de définir un éventail de normes impératives afin de préserver le principe

- 1 Selon la Convention de La Haye de 1907, « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. » La forme d'administration par laquelle une puissance occupante exerce l'autorité gouvernementale sur un territoire occupé est dite « gouvernement militaire ».
- 2 Pour plus d'informations sur les activités du CICR en faveur des personnes touchées par les conflits armés et par d'autres situations de violence, voir <http://www.icrc.org/fre/what-we-do/index.jsp>. (Toutes les adresses Internet cités dans le présent article ont été consultées en avril 2013.)

d'humanité ainsi que de sauvegarder et de défendre des valeurs essentielles, fût-ce au cœur de la violence la plus atroce.

Le droit international humanitaire vise à préserver l'équilibre entre la nécessité militaire et les considérations humanitaires. Il n'autorise pas les actions militaires destinées à susciter des changements permanents en territoire occupé, à forcer des habitants à quitter leur foyer, ou à priver illégalement des communautés de terres et de ressources. Le droit humanitaire constitue et demeurera un outil pour la protection de la vie et de la dignité des civils et des combattants, et par conséquent pour un minimum de stabilisation au cœur du conflit.

C'est là, de toute évidence, une mission ardue. À première vue, il paraît difficile de concilier l'appel à la force militaire pour mettre un terme à des menaces d'annihilation avec les exigences inscrites dans les traités de droit international humanitaire touchant la discrimination dans le choix des cibles et la proportionnalité dans l'emploi de la force. Sur ce point, la plupart des commandants militaires tomberaient d'accord sur le fait que le respect des règles fondamentales du DIH est une composante essentielle d'une opération militaire couronnée de succès, pour peu que la notion de « succès » soit bien comprise dans l'optique des objectifs légitimes de sécurité à long terme d'un État, tels que les reconnaît le droit international.

Et pourtant, à l'ère des opérations terroristes et contre-terroristes, les objectifs politiques des campagnes militaires dépendent toujours plus du résultat concret d'opérations militaires données. Éradiquer les menaces devient l'objectif final des stratégies politiques, sans réflexion approfondie sur les mesures à prendre contre les disparités potentielles et pour ramener la stabilité. Dans un tel contexte, il y a sans doute lieu de se demander comment atteindre un équilibre acceptable entre les considérations d'ordre humanitaire et les objectifs politiques et de sécurité à court terme.

Il s'agit là de questions cruciales qui n'ont pas de réponses faciles. Selon le CICR, plusieurs éléments clés sont essentiels pour que la conduite des hostilités et de l'occupation militaire demeure encadrée par des règles afin d'assurer le respect des normes fondamentales de l'humanité dans le conflit.

Tout d'abord, les règles inscrites dans les Conventions de Genève de 1949 représentent des normes de droit universelles, reconnues par les États et par les instances juridiques internationales comme essentielles dans les situations de conflit armé et d'occupation militaire.

Dans le territoire palestinien occupé — c'est-à-dire la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza —, le régime juridique applicable est le droit de l'occupation belligérante, qui se compose des règles inscrites dans le Règlement de La Haye de 1907 et dans la Quatrième Convention de Genève, auxquelles s'ajoutent les règles pertinentes du DIH coutumier, lequel constitue un cadre juridiquement contraignant essentiel et universellement accepté pour garantir le respect de la vie et de la dignité des populations vivant sous occupation militaire.

Le gouvernement israélien a toujours contesté l'applicabilité *de jure* de la Quatrième Convention de Genève à la situation qui règne dans le territoire palestinien occupé ; il accepte, en revanche, une application *de facto* de ce qu'il appelle les « dispositions humanitaires » de la Convention. Qui plus est, la Cour suprême

israélienne a précisé que certaines dispositions de la Convention et du Règlement de La Haye de 1907 reflètent le DIH coutumier et sont, de ce fait, contraignantes pour les autorités dans les territoires.

Indépendamment des débats juridiques sur l'applicabilité de dispositions spécifiques de la Quatrième Convention à la situation dans le territoire palestinien occupé — applicabilité qui est hors de doute selon le CICR —, la pertinence du DIH va plus loin. Le CICR est persuadé que le respect et l'application du DIH, sans être une panacée, permettraient de réduire notablement les souffrances dans les deux camps et contribueraient à rétablir la confiance, en offrant, à terme, la meilleure chance de préparer le terrain en vue d'un règlement pacifique du conflit.

La question cruciale consiste à déterminer les mesures à prendre pour rétablir et améliorer les conditions de vie des Palestiniens concernés, afin, d'une part, d'assurer le respect de leurs droits fondamentaux et, d'autre part, d'ouvrir des perspectives en vue d'une future solution politique au conflit.

Dans ces circonstances, les prises de position du CICR, au fil des ans, au sujet des violations réitérées du DIH dans le territoire palestinien occupé conservent toute leur pertinence³. Depuis le début de l'occupation par Israël de la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et de la bande de Gaza, en 1967, le CICR a systématiquement suivi et signalé les violations du DIH commises par toutes les parties au conflit et il a régulièrement formulé des recommandations de mesures correctives, tout en fournissant assistance humanitaire et protection aux populations vivant sous occupation.

La politique de colonisation suivie par le gouvernement israélien représente l'un des traits marquants de l'occupation. La position défendue publiquement par le CICR est que cette politique constitue une violation du DIH et plus particulièrement de la disposition de la Quatrième Convention de Genève interdisant le transfert d'une partie de la population de la Puissance occupante — en l'occurrence, des ressortissants israéliens — dans le territoire occupé. Cette clause a pour objet d'empêcher la Puissance occupante de modifier la situation sociale, démographique et économique du territoire occupé, à l'encontre des intérêts de la population qui y réside. Le soutien déterminé et systématique apporté par le gouvernement israélien, au fil des ans, à la création de colonies, y compris par voie de réquisition de terres, a abouti précisément à cette fin, en modifiant en profondeur la situation économique et sociale de la Cisjordanie, ce qui entrave son développement en tant que nation viable et compromet les perspectives futures de réconciliation.

La barrière érigée en Cisjordanie représente une autre composante cruciale de l'occupation. Dans la mesure où cette barrière s'écarte du tracé de la ligne verte résultant de la guerre de 1948 entre les pays arabes et Israël, elle enfreint le DIH, sapant en outre les conditions de vie des communautés touchées en rompant leurs relations économiques et sociales normales et en entravant leur accès à leur travail, à leurs champs, à leurs écoles, à leurs centres de santé et à leurs lieux de prière.

3 Voir par exemple Pierre-Yves Fux et Mirko Zambelli, « Mise en œuvre de la quatrième Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés : historique d'un processus multilatéral (1997-2001) », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 84, n° 847, 2002, pp. 661-695.

Le fait que la barrière pénètre maintenant profondément à l'intérieur du territoire palestinien — la longueur totale prévue de l'ouvrage est plus de deux fois supérieure aux 315 km de la ligne verte — restreint gravement la liberté de déplacement dans certaines zones de Cisjordanie et morcèle, de fait, les terres en petites parcelles isolées. L'expansion concomitante, dans l'ensemble de la Cisjordanie, des colonies, desservies par leur propre réseau routier, exacerbe l'isolement des communautés palestiniennes.

La position du CICR⁴ — à savoir que l'édification et l'administration de la barrière a entraîné la violation de diverses dispositions du DIH, dont celles qui interdisent les mesures de sécurité disproportionnées, la destruction et la saisie de biens et les restrictions à l'accès aux terres, au travail et aux services de base — n'est pas isolée. Ainsi, la Cour internationale de justice a rendu en 2004 un avis consultatif disposant que la barrière de Cisjordanie enfreint plusieurs des obligations juridiques internationales d'Israël, dont plusieurs règles de DIH⁵.

L'occupation a eu des conséquences particulièrement sévères pour les Palestiniens vivant à Jérusalem-Est, et ce depuis qu'Israël a occupé la partie orientale de la ville en 1967, puis élargi progressivement les limites de la municipalité et officialisé son annexion en 1980. Cette annexion — prohibée par le droit international public⁶ — ne saurait priver les Palestiniens vivant sur ce territoire de la protection qui leur est due au titre de la Quatrième Convention de Genève⁷. Or, sur le terrain, les restrictions imposées en matière de planification urbaine, de permis de résidence et d'accès à la Cisjordanie ont maintenu une pression constante sur la communauté palestinienne, qui même après des décennies d'occupation n'est toujours pas en mesure de mener une vie normale.

Enfin, la situation économique et sociale de la population vivant dans la bande de Gaza constitue l'une des réalités les plus affligeantes de la région. Bien qu'Israël ait mis fin à sa présence permanente à Gaza par son retrait officiel en 2005, il a, dans les faits, maintenu une autorité effective sur la bande de Gaza et sur ses frontières depuis 1967. Israël a en outre recouru à diverses mesures coercitives qui continuent à entraver le développement de ce territoire. Ces mesures de fermeture ont fortement limité les contacts économiques et sociaux avec la Cisjordanie, et compromis les tentatives de stabiliser la situation sociale. Elles ont aussi entravé les efforts destinés à bâtir des institutions démocratiques dignes de ce nom sous l'autorité administrative palestinienne. Le CICR considère qu'Israël demeure lié,

4 « Israël, les territoires occupés et les territoires autonomes palestiniens : la barrière en Cisjordanie pose de graves problèmes d'ordre humanitaire et juridique », communiqué de presse n° 04/12 du 18 février 2004, consultable à l'adresse <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5wacma.htm>.

5 *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, *CIJ Recueil 2004*, p. 136, consultable à l'adresse <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1670.pdf>.

6 Voir la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité des Nations Unies, consultable à l'adresse [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/242\(1967\)&Lang=E&style=B](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/242(1967)&Lang=E&style=B).

7 Voir « Illegal Israeli actions in occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory », déclaration du CICR à l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la reprise de sa dixième session extraordinaire d'urgence, New York, 13 novembre 1997, consultable à l'adresse www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jntp.htm.

en vertu du droit de l'occupation, par des obligations proportionnelles au degré d'autorité qu'il exerce.

Bien que les conséquences humanitaires de la fermeture prolongée de la bande de Gaza donnent lieu à des échanges de vues et à des mesures de coopération technique d'envergure, le CICR n'a pas été en mesure de nouer un dialogue fructueux avec le gouvernement israélien au sujet des conséquences pour les Palestiniens de l'annexion de Jérusalem-Est par Israël, du tracé de la barrière en Cisjordanie, ni de la présence et de l'expansion future des colonies israéliennes. Le CICR a donc choisi de s'adresser directement à la société civile, aux milieux universitaires et à l'opinion publique d'Israël pour expliquer sa position concernant les divergences entre le DIH et les politiques suivies par le gouvernement israélien dans le territoire palestinien occupé. Chacune de ces politiques entraîne des conséquences distinctes et complexes du point de vue humanitaire. Leur principale caractéristique commune est sans aucun doute la déperdition régulière de territoire palestinien, assortie de graves restrictions aux déplacements ainsi qu'à l'accès aux services. Tant l'équilibre démographique que la carte physique du territoire palestinien occupé ont été transformés au fil des ans, de toute évidence au détriment des communautés palestiniennes.

Le CICR reconnaît clairement la nécessité, pour le gouvernement israélien, d'assurer la sécurité de sa population et de son territoire. C'est un droit inaliénable de tout État, étant entendu cependant que toute mesure destinée à assurer la sécurité nationale doit demeurer conforme aux règles et aux procédures prescrites par le droit international. Étant donné la nature *sui generis* et universelle du droit humanitaire, le respect de ses règles ne saurait souffrir aucune exception.

La barrière de Cisjordanie constitue à cet égard un exemple parlant : de par la manière dont elle a été planifiée, érigée et administrée, elle ne saurait être justifiée en tant que mesure de sécurité, car elle renforce et perpétue la présence illégale de colonies. Ses effets cumulés ont entraîné des conséquences d'une ampleur et d'une gravité hors de toute proportion avec les impératifs, même légitimes, de sécurité d'Israël. À ce titre, elle est inconciliable avec les devoirs qui incombent à une puissance occupante.

Témoin de la plongée tragique de la région du Moyen-Orient dans une instabilité accrue et dans la violence armée — avec la résurgence d'idéologies radicales qui prétendent justifier des actes de violence inqualifiables contre la population civile —, le CICR est gravement préoccupé de voir l'exercice d'un pouvoir et d'une domination militaire sans retenue entraîner la région en territoire inconnu.

Le droit international humanitaire constitue sans doute le dernier rempart contre de tels abus inacceptables. Le DIH n'a jamais empêché aucun État de continuer, en temps de crise, à exercer ses prérogatives essentielles de sécurité ; en revanche, il fournit non seulement un cadre juridique contraignant minimal, mais aussi un espace de réflexion et de dialogue critique sur les conséquences humaines des politiques de sécurité. Il est donc crucial de préserver un dialogue sincère et authentique à tous les échelons sur la cohérence entre les politiques et les pratiques des parties au conflit et les dispositions fondamentales du DIH.

Le rôle du CICR, dans un tel dialogue, peut soulever des interrogations légitimes touchant sa politique traditionnelle de confidentialité⁸. Comme dans d'autres régions du monde, le CICR demeure déterminé à nouer avec toutes les parties un dialogue bilatéral confidentiel sur les questions humanitaires, afin d'offrir des possibilités d'améliorations pragmatiques. La confidentialité a précisément pour objet de permettre des échanges ouverts dans une atmosphère de confiance, afin d'étudier, avec les parties concernées, les meilleures options pratiques possibles et, à terme, d'arrêter des solutions concrètes dans le respect des normes internationales. C'est particulièrement important dans des situations de conflit armé, qui soulèvent parfois des dilemmes difficiles pour les responsables de l'application des lois. Le CICR entend demeurer un partenaire fiable dans l'accomplissement de ces tâches sensibles, que ce soit dans un contexte d'hostilités actives, de détention ou d'emploi de la force. Ce type de dialogue est critique pour préserver un équilibre approprié entre la nécessité militaire légitime d'une part, et les impératifs humanitaires d'autre part.

Cependant, lorsque le dialogue confidentiel ne permet pas d'améliorer concrètement le sort des populations touchées, il devient impossible de garder le silence sur les divergences criantes entre les politiques gouvernementales et le cadre juridique pertinent. En pareil cas, le CICR considère qu'il est de sa responsabilité, au titre de sa mission humanitaire, de s'exprimer publiquement sur les violations du DIH. Lorsqu'une partie qui enfreint des règles de droit fondamentales persiste dans une attitude figée et inflexible, non seulement les personnes touchées par ces violations paient un tribut tragique, mais en outre la réflexion stratégique, les capacités de planification et, en dernière analyse, les intérêts nationaux à long terme de cette partie s'en trouvent aussi gravement compromis. Le rôle du CICR consiste à veiller attentivement sur ces choix, à proposer ses conseils le cas échéant et à offrir une assistance humanitaire en cas de besoin.

On ne saurait exagérer l'importance et la valeur d'un dialogue global sur les enjeux humanitaires fondamentaux. Le droit international définit des obligations juridiques claires pour les parties aux conflits armés et pour les États parties aux Conventions de Genève en matière de respect du DIH. Or, dans la réalité, les organisations humanitaires telles que le CICR sont confrontées à des dilemmes croissants dans leur action visant à favoriser l'application de ces règles et dans les décisions à prendre sur la meilleure manière d'orienter leur action en rapport avec les conflits armés, que ce soit en Israël et dans les territoires occupés ou, plus largement, dans l'ensemble du Moyen-Orient ou ailleurs dans le monde.

Ces dilemmes auxquels se heurte l'action humanitaire peuvent se résumer à trois questions fondamentales. Premièrement, comment trouver un équilibre pratique et acceptable entre les exigences légitimes de sécurité des parties au conflit tout en protégeant efficacement la population civile ? Deuxièmement, comment

8 Voir « Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence » dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Volume 87, Sélection française 2005, p. 351 ; « Doctrine sur l'approche confidentielle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) », décembre 2012, disponible à l'adresse <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review-2012/irrc-887-confidentiality.htm>

maintenir un dialogue confidentiel sur les préoccupations d'ordre humanitaire avec les parties au conflit tout en répondant aux attentes du public en matière de communication et de transparence ? Troisièmement, dans quelle mesure faut-il se concentrer sur les besoins humanitaires à court terme des populations touchées par des conflits prolongés, par opposition à des investissements accrus dans la résilience et l'autonomie de ces communautés ?

L'avenir de l'action humanitaire dépend de notre capacité d'aborder ces questions avec les parties aux conflits armés de manière pragmatique et constructive. Le CICR n'a pas pour rôle d'imposer des normes ni de donner des leçons sur ces questions, mais bien plutôt de nouer un dialogue authentique et de trouver la meilleure issue possible dans un contexte donné. Plutôt que de défendre une position militante ou doctrinale stricte, le CICR propose d'instaurer sur ces questions un dialogue structuré, de partager l'expérience acquise et d'identifier des solutions pratiques conformes au DIH. Le CICR demeure persuadé qu'un meilleur respect du DIH, dans le territoire palestinien occupé comme dans d'autres situations de conflit armé ou d'occupation ailleurs dans le monde, est un facteur crucial pour contribuer à réduire les souffrances de toutes les personnes touchées.

Le droit international humanitaire, le CICR et le statut d'Israël dans les territoires*

Alan Baker

Ancien conseiller juridique du ministère israélien des Affaires étrangères et ex-ambassadeur d'Israël au Canada, Alan Baker a travaillé dans la division de droit international au sein de l'unité de l'Avocat Général Militaire des forces israéliennes, où il était chargé des questions relatives au droit international humanitaire et des relations avec le CICR. Il est actuellement directeur de l'*Institute for Contemporary Affairs* au sein du *Jerusalem Center for Public Affairs*.

Cet article revient sur plusieurs assertions formulées par le président du CICR, Peter Maurer, dans un discours sur « les obstacles à l'action humanitaire dans les conflits actuels : la situation en Israël, au Moyen-Orient et dans un contexte plus vaste », repris et développé sous la forme d'un article dans le présent numéro de la Revue internationale de la Croix-Rouge.

Le présent article aborde les obstacles au droit international humanitaire dans des situations où ses normes juridiques sont violées par l'une des parties. Il conteste certains postulats et affirmations du CICR en ce qui concerne le statut des territoires de Cisjordanie, le statut des accords entre Israël et les Palestiniens, du statut de la bande de Gaza, de la notion d'« occupation », de la politique d'Israël en matière d'implantations, de la barrière de séparation érigé par Israël et de Jérusalem-Est. L'article conclut en évoquant la politique de confidentialité du CICR, par opposition à ses prises de position publiques.

.....

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

Nous évoquons et analysons ci-après plusieurs arguments et assertions avancés par le président du CICR, Peter Maurer, dans un article du présent numéro de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*¹.

Dans ce texte, le président Maurer aborde la portée et l’importance du droit international humanitaire en général, les écueils auxquels se heurte son application, ainsi que plusieurs questions spécifiques relatives au statut d’Israël et à ses actes dans les territoires.

L’importance du droit international humanitaire

En exposant la vision du CICR sur l’importance que revêt le droit international humanitaire (DIH) dans la période particulièrement difficile et sensible que nous vivons, tout spécialement s’agissant de la situation au Proche-Orient, le président du CICR Peter Maurer attribue au droit humanitaire une « importance extraordinaire », car il en émane « une légitimité plus vaste que celle du système international actuel ». Il considère le droit humanitaire, à cet égard, comme « une branche du droit (...) tournée vers l’avenir ».

Il est hors de doute que le DIH constitue un élément vital et significatif dans toute situation de conflit. Le DIH comporte des possibilités considérables pour régir le comportement des diverses parties dans ce type de situation, en limitant les souffrances et en favorisant la stabilité.

Le DIH ne saurait cependant fonctionner indépendamment, séparément ou abstraction faite des réalités historiques, juridiques et politiques du système international actuel. Il ne peut exister ni être appliqué hors de tout contexte normatif, juridique ou politique. Pour être efficace, le DIH doit viser et prendre en considération le contexte précis, la situation ou les circonstances particulières dans lesquels il doit être invoqué et mis en œuvre.

Le président Maurer décrit à juste titre le DIH comme un « outil pour la protection de la vie et de la dignité des civils et des combattants, et par conséquent pour un minimum de stabilisation au cœur du conflit² », mais cette définition n’est exacte et utile que dans la mesure où elle est respectée et appliquée par toutes les parties à un conflit.

Or, ce qui semble évident, obligatoire et naturel pour les commandants militaires et les soldats des forces armées organisées officielles d’un État qui agit conformément au droit international — et qui règlemente comme il se doit des questions telles que la discrimination dans le choix des cibles et le recours proportionné à la force — n’est malheureusement ni évident, ni acceptable au même titre pour les forces terroristes, organisées ou non. Ces forces, par définition, n’ont aucune

1 Voir Peter Maurer, « Obstacles au droit international humanitaire : la politique israélienne d’occupation », dans le présent numéro. L’article du président Maurer est fondé sur un discours prononcé au Minerva Center for Human Rights de l’Université hébraïque de Jérusalem le 3 juillet 2013, sous le titre « Les obstacles à l’action humanitaire dans les conflits actuels : la situation en Israël, au Moyen-Orient et dans un contexte plus vaste ».

2 *Ibid.*

obligation ni aucun désir de respecter les normes humanitaires. Bien au contraire, elles n'hésitent pas, pour atteindre leurs fins tactiques (visant à prendre pour cible les civils et à leur porter préjudice), à attaquer avec détermination et sans discrimination des zones et des centres civils, des habitations, des zones publiques protégées et elles exploitent avec cynisme des bâtiments tels que les églises, les mosquées, les écoles et les hôpitaux en les utilisant comme des boucliers pour y placer des missiles et des armes. Ces forces prennent des civils en otage et, de manière générale, tablent en connaissance de cause sur le principe, cité plus haut, selon lequel une armée organisée ou les forces militaires d'un État agiront dans le respect des normes de droit international humanitaire et par conséquent hésiteront avant de poster³.

Le statut des territoires

Passons maintenant des écueils universels et généraux qui entravent la mise en œuvre du DIH aux difficultés spécifiques de l'action humanitaire dans le contexte des relations entre Israël et les Palestiniens. Sur ce point, les prises de position et les déclarations officielles du CICR — y compris la contribution du président Maurer dans le présent numéro de la *Revue*⁴ concernant le statut des territoires administrés par Israël depuis 1967 — contiennent un certain nombre d'affirmations qui semblent avoir acquis le statut d'axiomes, au sein du CICR lui-même comme au sein des Nations Unies et de la communauté internationale en général. Ces postulats — qui, pour la plupart, reposent sur des considérations de nature politique — méritent quelques éclaircissements, dans la mesure où ils paraissent inexacts et contraires aux principes fondamentaux d'impartialité et de neutralité tels qu'ils sont définis dans le préambule aux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁵ et réaffirmés dans l'article 4 des Statuts du CICR lui-même⁶.

Le premier postulat — sans doute le plus fréquemment répété, y compris par le président du CICR lui-même, et aussi le plus inexact — est celui qui consiste à décrire les zones désignées historiquement sous l'appellation « Judée et Samarie », ainsi que la bande de Gaza et la partie orientale de Jérusalem, détenue par Israël depuis 1967, comme « territoire palestinien occupé⁷ ». Outre qu'elle est inexacte sur le plan historique comme sur le plan juridique, cette expression est aussi intrinsèquement et clairement politiquement biaisée.

3 Voir Alan Baker, « Legal and Tactical Dilemmas Inherent in Fighting Terror: Experience of the Israeli Army in Jenin and Bethlehem (April–May 2002) », dans Richard B. Jacques (réd.), *International Law Studies Vol. 80: Issues in International Law and Military Operations*, US Naval War College, pp. 273-285.

4 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

5 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Préambule, dans *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, CICR/Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1994, p. 432 : « 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 ».

6 *Ibid.*, p. 463, art. 4 l. a) des Statuts du Comité international de la Croix-Rouge révisés, définissant le rôle du CICR : « [Le CICR a, notamment, pour rôle] de maintenir et diffuser les Principes fondamentaux du Mouvement, à savoir : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité ».

7 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

Ces zones, situées sur la rive occidentale du Jourdain — territoire décrit à l’origine dans la résolution 181, adoptée le 29 novembre 1947 par l’Assemblée générale des Nations Unies sur la « partition », comme la « région accidentée de Samarie et de Judée⁸ » — n’ont jamais fait partie ni été en possession d’une entité palestinienne souveraine ou officielle de quelque type que ce soit (qui au demeurant n’a jamais existé) et elles n’ont pas davantage été prises à une telle entité. Il n’existe aucun traité contraignant, ni aucun accord, résolution ou autre document international quel qu’il soit, qui aurait jamais accordé ce territoire aux Palestiniens. L’expression « territoire palestinien occupé » n’est rien d’autre qu’une formule politique, couramment et fréquemment utilisée dans des résolutions politiques non contraignantes — principalement par l’Assemblée générale des Nations Unies, mais aussi par le CICR — et qui ne représente rien de plus que le point de vue politique de la majorité des États votant en faveur de telles résolutions. Ces positions politiques n’ont jamais constitué, ni ne sauraient et ne devraient en aucun cas constituer une référence permettant au CICR de conclure que ces territoires sont palestiniens. Ce type d’affirmation exprime, de toute évidence, une position partisane⁹.

Le fait de formuler arbitrairement un jugement aussi fallacieux revient en réalité à nier purement et simplement tout un ensemble de droits et de réalités juridiques, historiques et politiques relatifs aux territoires en question, et à saper, voire à tenter de préjuger le résultat d’un processus de négociation en cours, fondé sur des accords en vigueur entre Israël et l’Organisation de libération de la Palestine (OLP), visant à déterminer, par des accords, le « statut final » définitif de ces zones.

Les accords entre Israël et les Palestiniens

De la même manière, la position du CICR telle qu’exprimée par son président, selon laquelle Israël aurait pendant 47 ans exercé une « autorité de fait » sur la Cisjordanie et la bande de Gaza¹⁰ et « exercé sans discontinuer une autorité effective sur les territoires qu’il a occupés à l’issue de la guerre des Six Jours en 1967 et sur la population palestinienne qui y réside¹¹ » apparaît comme une généralisation quelque peu excessive et inexacte sur le plan des faits. Elle passe sous silence l’accord intérimaire historique conclu en 1995 entre Israël et les Palestiniens sur la Cisjordanie et la bande de Gaza¹² en présence du président des États-Unis et des dirigeants de la Jordanie, de l’Égypte, de la Russie, de la Norvège et de l’Union européenne et approuvé par les

8 Voir résolution 181 de l’Assemblée générale des Nations Unies, 29 novembre 1947, deuxième partie (« Frontières »), disponible à l’adresse : [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/181\(II\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/181(II)&Lang=F). Toutes les références à des documents disponibles sur Internet ont été consultées pour la dernière fois en octobre 2013.

9 Sur ce point, voir Robbie Sabel, « The ICJ opinion on the Separation Barrier: Designating the Entire West Bank as “Palestinian Territory” », dans : *Jerusalem Viewpoints*, N° 535, 2 octobre 2005, disponible sur : <http://jcpa.org/jl/vp535.htm>.

10 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

11 *Ibid.*

12 Voir Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (Oslo II), Washington, D.C., 28 septembre 1995, disponible sur : <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/THE%20ISRAELI-PALESTINIAN%20INTERIM%20AGREEMENT.aspx>.

Nations Unies, par lequel les parties convenaient que l'autorité effective sur la zone serait divisée, dans l'attente d'un accord sur son statut définitif, entre une Autorité palestinienne instituée à cet effet, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part.

C'est dans ce cadre que l'OLP, en tant que représentante officielle du peuple palestinien, a librement et officiellement accepté que, outre les zones de Cisjordanie et de la bande de Gaza dans lesquelles la totalité des pouvoirs et des responsabilités de gestion et d'administration seraient transférés à l'Autorité palestinienne (zones A et B ainsi que la bande de Gaza), Israël ne conserverait l'autorité effective que sur une partie des territoires (zone C). Passer ce fait sous silence et affirmer que l'ensemble de la zone est toujours « occupée » par Israël et soumise à l'autorité militaire effective d'Israël semble, à tout le moins, inexact et trompeur.

Cette situation *sui generis*, qui n'a aucun équivalent, ainsi que l'histoire et les circonstances du conflit israélo-palestinien touchant les territoires, sans oublier la série d'accords et de mémorandums conclus entre les autorités palestiniennes et le gouvernement d'Israël¹³, ont créé un régime indépendant particulier — une *lex specialis* — qui régit tous les aspects de leur relation, y compris le statut respectif de chaque partie vis-à-vis du territoire. L'affirmation, souvent réitérée, selon laquelle la Quatrième Convention de Genève serait applicable aux territoires semble négliger cette situation tout à fait particulière ainsi que cet ensemble d'accords crucial.

Les accords israélo-palestiniens prévoient un processus de négociation sur le statut final pour déterminer le sort des territoires. Ce processus étant en cours, l'exigence d'une neutralité absolue oblige le CICR ainsi que l'ensemble de la communauté internationale à le laisser se dérouler sans tenter d'en préjuger ou d'en prédéterminer le résultat.

Le statut de la bande de Gaza

À l'aune des mêmes critères de précision, les affirmations du président du CICR selon lesquelles Israël continuerait à exercer « une autorité effective » sur la bande de Gaza et recourrait à des « mesures coercitives » qui entravent « les efforts destinés à bâtir des institutions démocratiques dignes de ce nom sous l'autorité administrative palestinienne » et selon lesquelles Israël serait responsable de la situation sociale et économique « affligeante » de cette zone¹⁴, tout ceci près de huit ans après qu'Israël ait retiré unilatéralement de la bande de Gaza ses forces armées et ses implantations, semblent dénoter une connaissance approximative de la situation réelle sur le terrain.

13 Voir Israel-Palestinian Declaration of Principles, 13 septembre 1993; Exchange of Letters between Prime Minister Rabin and Chairman Arafat de 9–10 septembre 1993; Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, 4 mai 1994; Interim Agreement between Israel and the Palestinians, 28 septembre 1995; Agreement on Temporary International Presence in Hebron, 9 mai 1996; The Wye River Memorandum, 23 octobre 1998; The Sharm el-Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations, 4 septembre 1999; Protocol Concerning Safe Passage between the West Bank and the Gaza Strip, 5 octobre 1999. Tous ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.mfa.gov.il/mfa/peace%20process/reference%20documents/>.

14 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

La communauté internationale a pris acte à plusieurs reprises du fait regrettable que depuis le redéploiement unilatéral d’Israël hors de la bande de Gaza en 2005, la zone a été occupée par l’organisation terroriste Hamas, qui en a physiquement et brutalement expulsé l’Autorité palestinienne et qui a mis effectivement en place sa propre autorité militaire et son administration islamiste intégriste totalement opposée à toute forme démocratique de gouvernement. Ces faits ont été accompagnés par une politique répressive et par des violations systématiques et continues des normes humanitaires par l’appareil du Hamas, tant à l’égard de sa propre population palestinienne locale que contre les villes et villages israéliennes situés à proximité de la bande de Gaza, par des tirs de roquettes répétés et sans discrimination contre des zones peuplées de civils en Israël et par l’envoi de terroristes en Israël ainsi que dans le territoire égyptien du Sinaï, avec pour unique objectif de tuer des civils israéliens.

Ne pas tenir compte des actes de terreur qui émanent de la bande de Gaza et qui visent délibérément la population civile d’Israël et négliger la menace constante que pose pour la sécurité d’Israël l’accumulation constante d’armes et de missiles offensifs revient à nos yeux à travestir la réalité.

Les restrictions des contacts économiques et sociaux avec la Cisjordanie ne sauraient honnêtement être attribuées à Israël ; elles résultent bien plutôt de l’hostilité patente entre les autorités du Hamas et les dirigeants de l’Autorité palestinienne en Cisjordanie.

En ce qui concerne les « mesures de fermeture » dans lesquelles le CICR voit « des obstacles aux efforts destinés à bâtir des institutions démocratiques dignes de ce nom¹⁵ », le rapport dressé en 2011 par la Commission d’enquête établie par le Secrétaire général des Nations Unies sur l’incident de la flottille a clairement attesté que :

« L’action de groupes militants à Gaza représente une menace réelle pour la sécurité d’Israël. L’imposition du blocus maritime était une mesure de sécurité légitime afin d’empêcher que des armes ne parviennent à Gaza par la voie maritime, et sa mise en œuvre était conforme aux exigences du droit international¹⁶. »

Les postulats relatifs à l’« occupation »

Le postulat et la conviction adoptés de longue date par le CICR selon lesquels les territoires seraient « occupés » semble reposer sur une vision inexacte et partielle des faits comme des textes de droit international pertinents.

De fait, au cours de la guerre des Six Jours de 1967, Israël a pris possession, entre autres, de la Samarie, de la Judée et de Jérusalem-Est, en Cisjordanie, ainsi que de la bande de Gaza, toutes zones occupées et détenues précédemment, respectivement, par le Royaume hachémite de Jordanie et par l’Égypte depuis la guerre de

15 *Ibid.*

16 Voir *Report of the Secretary-General’s Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*, septembre 2011, para. 82, disponible (en anglais) sur : http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf [traduction CICR].

1948, déclenchée par les États arabes limitrophes d'Israël contre celui-ci. Aucune de ces zones n'était un territoire souverain légitime ni de la Jordanie ni de l'Égypte, les deux Hautes Parties contractantes à la Quatrième Convention de Genève. C'est la raison pour laquelle Israël a toujours défendu le point de vue selon lequel la définition classique de l'occupation contenue dans la Quatrième Convention de Genève au sujet du statut d'un territoire ne pouvait pas s'appliquer au statut d'Israël dans ces zones.

La nature historique et juridique à nulle autre pareille des territoires cisjordanien de Samarie, de Judée et de Jérusalem-Est, objets de droits historiques remontant à des temps immémoriaux et consacrés dans des documents juridiques internationaux officiels, contraignants et toujours valides, leur confère inévitablement un caractère *sui generis* qui s'oppose à toute tentative d'appliquer, pour désigner ou décrire leur statut, des définitions normalisées, prédéfinies et inappropriées telles que l'expression « territoires occupés ».

Israël n'a cependant jamais nié les obligations humanitaires qui lui incombent, au regard du droit international coutumier et humanitaire, vis-à-vis de la population locale de ces zones. À cette fin, Israël a coopéré, et continue de coopérer, avec le CICR dans son rôle humanitaire tel que défini par la Quatrième Convention de Genève pour rétablir et améliorer les conditions de vie des Palestiniens concernés, afin d'assurer le respect de leurs droits fondamentaux et d'ouvrir des perspectives de solution politique future au conflit. En outre, la Cour suprême d'Israël veille avec rigueur à ce que les instances officielles israéliennes respectent les obligations humanitaires internationales de l'État¹⁷.

L'application de critères objectifs, quels qu'ils soient, mène nécessairement à la conclusion que ces territoires ne sauraient être considérés autrement que comme des « territoires contestés », faisant l'objet d'un processus de négociation en cours entre les parties concernées afin d'arrêter leur statut futur. Toute revendication ou conclusion, même émanant du CICR, cherchant à désigner ou à assigner un territoire à l'une des parties, ou à nier les droits et le statut de l'une des parties, ne saurait être perçue que comme une déviation par rapport à la politique stricte de neutralité dictée par les Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge.

La politique israélienne en matière d'implantations

La position constante du CICR, telle qu'exprimée par le président Maurer, selon laquelle la politique israélienne en matière d'implantations constituerait une violation de la Quatrième Convention de Genève, mérite aussi une discussion.

Tant le texte de la Quatrième Convention de Genève que ses travaux préparatoires indiquent que, dans le contexte de la rédaction de la Convention au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le texte n'a jamais été conçu pour traiter de situations telles que celles des implantations israéliennes. Le commentaire autorisé et officiel du

17 Voir Haute Cour de justice, *Beit Sourik Village Council v. Government of Israel*, HCJ 2056/04, arrêt, disponible sur : http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/04/560/020/A28/04020560.A28.pdf ; *Mariabeh v. Prime Minister of Israel*, HCJ 7957/04, arrêt, disponible sur : http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/04/570/079/A14/04079570.A14.pdf.

CICR, établi sous la direction de Jean Pictet et publié (en français) en 1956, attribue l’origine de l’article 49 à des situations dans lesquelles une partie de la population de la Puissance occupante s’est trouvée transférée par la force afin de coloniser des territoires¹⁸.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, plus de 40 millions de personnes ont fait l’objet de mesures de migration, d’évacuation, de déplacement et d’expulsion sous la contrainte, dont 15 millions d’Allemands, 5 millions de citoyens soviétiques et des millions de Polonais, de Tchèques, d’Ukrainiens et de Hongrois. Le nombre considérable de personnes touchées ainsi que les objectifs et finalités de tels mouvements de population se passent de commentaires et montrent bien qu’aucun lien ne peut sérieusement être établi entre de tels faits et la politique israélienne en matière d’implantations.

L’article 49 de la Quatrième Convention de Genève emploie une terminologie qui évoque des mesures prises par un gouvernement pour forcer ses ressortissants à se déplacer. Or, Israël n’a jamais déporté par la force, ni transféré en masse, ses propres citoyens dans les territoires. La politique d’Israël a toujours été de permettre à chacun de résider librement sur des terres qui ne sont pas propriété privée. Toute revendication en matière de propriété foncière peut être examinée et tranchée par le système judiciaire israélien, y compris par la Cour suprême, l’ensemble restant soumis au résultat des négociations sur le statut final, au cours desquelles sera arrêté le sort des territoires.

Dans certains cas, Israël a autorisé ses ressortissants, propriétaires depuis de nombreuses années de biens ou de terrains dans les territoires et qui avaient été dépossédés et déplacés par la Jordanie, à recouvrer leurs propriétés. La présence dans ces zones de sites de peuplement et d’implantation juifs remontant à la période ottomane et à celle du mandat britannique n’a aucun rapport avec la Convention de Genève ni avec des revendications liées à celle-ci.

Jamais Israël n’a exprimé la moindre intention de coloniser les territoires, de confisquer des terres ni de déplacer la population locale pour des motifs d’ordre politique ou racial, ni de modifier la structure démographique de la zone.

Le contexte dans lequel a été rédigée la Quatrième Convention de Genève, et en particulier l’article 49, soulève une question fondamentale : est-il justifié et pertinent, pour le CICR et la communauté internationale (y compris pour la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif relatif à la barrière de sécurité érigée par Israël¹⁹), d’invoquer cet article et de se fonder sur lui pour affirmer que les implantations israéliennes sont illégales ? On peut se demander s’il ne s’agit pas en réalité d’une lecture erronée, d’un malentendu, voire d’une interprétation fallacieuse de cet article et de son contexte²⁰.

18 On trouvera un résumé complet du raisonnement qui a présidé à la rédaction de la Convention dans : Jean Pictet (sous la dir. de), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire, Vol. IV : La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1956, pp. 7-14.

19 Voir Cour internationale de Justice (CIJ), *Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, 9 juillet 2004, CIJ Recueil 2004.

20 Pour une analyse approfondie de cette question, voir Alan Baker, « The Settlements Issue: Distorting

La question des implantations est examinée dans le cadre des négociations sur le statut définitif ; il est essentiel que ce processus de négociation puisse se dérouler sans être biaisé ou sapé par des considérations fallacieuses inspirées par des considérations politiques.

La barrière de séparation

Tout en reconnaissant la nécessité pour Israël, et son droit inaliénable, d'assurer la sécurité de sa population et de son territoire²¹, le président Maurer émet des critiques à l'égard de la barrière de sécurité qu'Israël s'est vu contraint d'ériger afin d'endiguer une vague tragique d'infiltrations sur son territoire, en provenance de zones palestiniennes, de porteurs de bombe, auteurs d'attentats suicides qui ont semé le chaos et la tragédie, assassinant brutalement des centaines de civils israéliens innocents.

La raison d'être de cette barrière était et demeure purement pragmatique et fondée sur des considérations de sécurité : elle a pour objet d'empêcher ces infiltrations. Son tracé — à l'intérieur ou à l'extérieur des zones palestiniennes — n'a strictement aucun rapport avec les questions, soumises à la négociation, des frontières et des implantations, pas plus qu'il ne préjuge en quoi que ce soit du résultat de ces négociations. La Cour suprême d'Israël, priée de se prononcer sur la proportionnalité des motifs de sécurité d'une part et des considérations humanitaires connexes d'autre part, a veillé avec constance à garantir le respect de cette proportionnalité²².

Si l'avis consultatif rendu par la CIJ conteste bien la légalité de la barrière, il convient de relever que la Cour, comme l'ont relevé certains juges dans leurs opinions séparées, s'est prononcée sur la seule base des positions qui lui avaient été présentées contre la barrière ; de ce fait, elle n'a pas du tout examiné les activités terroristes qui justifiaient son tracé²³.

Jérusalem-Est

Comme l'explique le président Maurer dans son article, le CICR ainsi que la communauté internationale en général considèrent Jérusalem-Est comme « occupée » au même titre que les autres zones de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

the Geneva Convention and the Oslo Accords », dans *Jerusalem Center for Public Affairs (JCPA)*, Vol. 10, N° 20, 5 janvier 2011, disponible sur : <http://jcpa.org/article/the-settlements-issue-distorting-the-geneva-convention-and-the-osloaccords/>.

21 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

22 Voir affaire *Beit Sourik*, *op. cit.*, note 17. Voir aussi les trois affaires suivantes (en hébreu) : *Hawaja c. le Premier ministre d'Israël*, N° 2577/04, disponible sur : <http://uri.mitkadem.co.il/wall/bagatz-257704.html> ; *Salim et consorts c. Le commandant des FDI en Judée et Samarie*, disponible sur : http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/minhali/private/ver_dzhe.htm ; et *Le Chef du Conseil local d'Azoun c. le Gouvernement d'Israël*, N° 2732/05, disponible sur : <http://www.azriel.co.il/modules.php?name=News&file=article&sid=518>.

23 Voir CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur*, *op. cit.*, note 19, opinions individuelles de Mme le juge Higgins (paras. 15-20, 22, 23, 28 et 30), du juge Kooijmans (paras. 13, 26, 30 et 32) et la déclaration du juge Buergenthal (paras. 3 et 7).

Or, de même que le statut *sui generis* des territoires cisjordanien de Samarie et de Judée et la nature éminemment particulière de leurs caractéristiques historiques, juridiques et politiques ne permettent pas, comme nous l’avons expliqué plus haut, de les classer dans les cadres communément admis par la communauté internationale, le statut de Jérusalem est lui aussi unique en son genre.

Jérusalem est même encore plus exceptionnelle, étant donné la place centrale qu’occupe cette cité, depuis des temps immémoriaux, dans l’histoire de l’humanité et plus précisément dans celle des trois religions monothéistes, le judaïsme, le christianisme et l’islam, dont elle accueille lieux saints et autres sites historiques²⁴.

Dès l’instant de la prise de la partie orientale de Jérusalem en 1967 — réalisant les rêves et les prières de tous les Juifs du monde, qui se tournent vers cette cité pour leurs prières — Jérusalem-Est a été considérée comme faisant partie intégrante d’Israël et non comme une partie des territoires. Israël a, de fait, étendu à la partie orientale de la ville sa législation, sa juridiction et son administration²⁵.

Dans le même temps, Israël est déterminé, conformément aux accords d’Oslo, à négocier « la question de Jérusalem » avec les Palestiniens, dans le but de parvenir, dans le cadre des négociations en cours, à un règlement satisfaisant, au même titre que pour les autres questions relevant du statut final²⁶.

Les Palestiniens vivant à Jérusalem-Est se voient donner le choix entre la pleine nationalité israélienne ou le statut de résident permanent, assorti de tous les droits à la sécurité sociale et aux prestations humanitaires prévus par la législation israélienne. Ils sont aussi soumis aux exigences du droit israélien touchant la planification urbaine, le zonage et les constructions.

Dans le même ordre d’idées, les accords d’Oslo prévoient que les résidents palestiniens de Jérusalem-Est disposent du droit de vote et d’éligibilité dans les élections organisées par l’Autorité palestinienne²⁷.

Dans le cadre de la relation fonctionnelle entre Israël et le CICR, et en dépit de l’absence d’accord entre le CICR et Israël au sujet du statut de Jérusalem, le CICR remplit ses fonctions, dans toute la mesure possible, dans la zone de Jérusalem-Est, en coordination, le cas échéant, avec les instances israéliennes compétentes afin de

24 Voir *op.cit.*, note 8. Le statut et le caractère spéciaux de Jérusalem ont été reconnus dans la résolution N°181, adoptée en 1947 par l’Assemblée générale des Nations Unies, qui recommandait que Jérusalem et ses environs soit constituée « en *corpus separatum* sous un régime international spécial » et soit « administrée par les Nations Unies ». Les tentatives ultérieures entreprises aux Nations Unies pour donner à Jérusalem un statut international n’ont jamais recueilli l’appui nécessaire. Voir les résolutions de l’Assemblée générale N° 185 (S2) du 26 avril 1948, N°187 (S2) du 6 mai 1948 et N°303 (IV) du 9 décembre 1949.

25 Law and Administration Ordinance (Amendment N°11) 5727-1967, 21 L.S.I. 75 (1967). Ces textes législatifs ne font nulle part état d’une quelconque annexion.

26 Voir l’accord intérimaire israélo-palestinien, *op.cit.*, note 12. Pour une analyse approfondie de la question de Jérusalem, voir Alan Baker, « Is Jerusalem Really Negotiable – An Analysis of Jerusalem’s Place in the Peace Process », dans *Jerusalem Center for Public Affairs (JCPA)*, N° 11, mai 2013, disponible sur : <http://jcpa.org/article/is-jerusalem-really-negotiable-an-analysis-of-jerusalem-s-place-in-the-peace-process-2/>.

27 Voir l’accord intérimaire israélo-palestinien, *op.cit.*, note 12, et plus particulièrement l’Annexe II relatif aux élections, disponible sur : http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb3_eng.htm.

répondre aux besoins humanitaires des Palestiniens vivant dans la partie orientale de la ville.

Conclusion : confidentialité ou prise de position publique

Dans la conclusion de son article, le président Maurer aborde la question de la politique traditionnelle de confidentialité suivie par le CICR pour traiter de questions touchant des violations du droit international humanitaire, par opposition à la méthode plus active qui consiste à prendre publiquement position²⁸.

Afin de remplir ses fonctions humanitaires dans le respect des dispositions contenues dans les Statuts du Mouvement et dans les Statuts du CICR, ainsi que dans les conventions internationales spécifiques, le CICR est lié par son principe fondamental directeur de neutralité, qui contient l'obligation spécifique, « afin de garder la confiance de tous », de s'abstenir « de prendre part aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique²⁹ ».

Prendre l'opinion à parti, par des déclarations ou des discours publics, utiliser publiquement une terminologie inspirée par des motifs politiques, se fonder sur des informations biaisées et inexactes, ou adopter des positions politiques officielles fondées sur des postulats politiques susceptibles d'influencer, de saper ou de compromettre des processus de négociation et de réconciliation en cours, sont autant de procédés qui paraissent contraires à l'obligation fondamentale de neutralité.

La tâche qui incombe au CICR est d'une importance vitale, tout en étant particulièrement délicate et difficile, de manière générale ou dans le contexte spécifique du Proche-Orient et des relations entre Israël et les Palestiniens. La complexité — sur le plan historique comme en termes juridiques — des territoires dont il s'agit fait peser sur le CICR en général, et sur son président en particulier, une responsabilité encore plus lourde de respecter et de préserver religieusement le principe de neutralité et de ne pas permettre à l'organisation de compromettre sa mission historique et vitale par le moindre signe ou la moindre perception de parti-pris ou de partialité.

28 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

29 Voir *op. cit.*, note 6.

COMMENTAIRES ET OPINIONS



MSF et le CICR : questions de principes*

Rony Brauman

Rony Brauman, né en 1950, est médecin, diplômé en épidémiologie et médecine tropicale. Après avoir travaillé plusieurs années comme médecin sur le terrain, il est devenu président de MSF en 1982 et a occupé ce poste jusqu'en 1994. Il est actuellement directeur d'études à la Fondation Médecins Sans Frontières, professeur associé à l'Institut d'Études Politiques (IEP) de Paris et directeur du « Humanitarian and Conflict Response Institute » (HCRI), Université de Manchester (GB). Il est chroniqueur pour le magazine trimestriel *Alternatives Internationales*.

Mots clés : Principes humanitaires, neutralité, indépendance, impartialité, Biafra, Syrie.

.....

Qu'est-ce qui distingue, qu'est-ce qui rapproche Médecins Sans Frontières (MSF) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ? La question est venue du rédacteur en chef de cette revue, c'est-à-dire de la Croix-Rouge, mais elle est régulièrement discutée à MSF, qui aurait pu tout aussi bien interroger un membre du CICR sur le même sujet. Elle l'est d'autant plus que, depuis le début des années 1990, les deux organisations se retrouvent fréquemment en situation de coopération étroite, en particulier dans des villes en guerre ; leur états-majors se rencontrent régulièrement, leurs membres parlent aujourd'hui le même langage et partagent les mêmes rejets, notamment dans le domaine des relations entre humanitaires civils et intervenants militaires. En somme, leur vocation « dunantiste », innée pour l'une, acquise pour l'autre, les rapprocherait au point qu'il deviendrait difficile, voire superflu, de caractériser leur(s) différence(s), l'essentiel résidant en ce qui les rassemble. C'est ce dont

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

je vais discuter dans les lignes qui suivent, après avoir précisé que je n'entrerai pas ici dans le concret des secours, qui se borne pour l'essentiel aux soins médicaux pour MSF tandis qu'il revêt bien d'autres aspects au CICR, ce qui rendrait très délicate toute tentative d'évaluation croisée de l'action d'ensemble de ces organisations. Je me concentrerai sur leurs choix opérationnels en situation de conflits, les principes qui les sous-tendent et l'expression publique de ceux-ci, indiquant au passage que, contrairement au CICR, le travail dans un contexte de guerre ne représente pas plus d'un tiers de l'ensemble des opérations de MSF. Cette délimitation du champ de la comparaison permet de réfléchir aux discours et pratiques des deux organisations en situations analogues. Elle laisse entière une difficulté majeure pour le raisonnement, tenant à leurs structures très différentes. Le CICR se caractérise en effet par une parole publique univoque. Ses appels et déclarations sont clairement signés « Comité International Genève », selon la formule figurant sur les emblèmes, alors qu'il n'en va pas de même pour MSF, composée de cinq sections nationales dites « centres opérationnels »¹, auxquelles sont reliées des « sections partenaires ». Chacune a son histoire et sa forme organisationnelle, sa culture en somme, et les désaccords entre elles - et en leur sein - ne manquent pas, ce qui complique et fragilise, sans toutefois l'interdire, le traitement de MSF comme une entité homogène. Cet article n'est donc pas l'expression d'une doctrine partagée mais celle de réflexions parcourant l'ensemble du mouvement MSF sans prétendre le représenter.

Le mythe du Biafra

Il est communément admis que MSF fut créée en réaction à l'obligation de silence que s'engageaient à respecter les personnels de la Croix-Rouge française travaillant sous l'égide du CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970), au refus d'une neutralité de principe que les médecins français tenaient pour une complicité passive avec le gouvernement nigérian accusé par ses adversaires de commettre un génocide. Le silence de tous, et notamment du CICR, face à l'extermination des juifs sous le III^e Reich, constituait la toile de fond de cette accusation. « J'avais signé, je fus parjure. Dès mon retour [du Biafra] en France, écrit Bernard Kouchner², je créai un "Comité contre le génocide au Biafra". Mon raisonnement était simple. Je n'acceptais pas de reproduire la faute du CICR qui, pendant la guerre de 1939-1945, n'avait pas dénoncé les camps d'extermination nazis. On trouve là la genèse de *Médecins sans Frontières* et de *Médecins du Monde* ». B. Kouchner décrit dans ces lignes la raison d'être du « témoignage humanitaire », enjeu moral, parole agissante, appel à la mobilisation. Il fallait s'émanciper d'une organisation qui, ligotée par ses contraintes diplomatiques, reproduisait « la faute » commise pendant la seconde guerre mondiale³. Parler, dénoncer, prendre le parti des victimes contre leurs assassins, telle allait être la ligne

1 Paris, Bruxelles, Genève, Amsterdam et Barcelone, par ordre de création.

2 Bernard Kouchner, *Charité Business*, éd. Le Pré aux Clercs, Paris, 1986, p. 217.

3 Favez, Jean-Claude, avec la collaboration de Geneviève Billeter, *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Editions Payot, Lausanne, 1988.

de ce nouvel engagement humanitaire incarné par MSF, créée en 1971 en rupture, donc, avec la « culture du silence » imposée par la Croix-Rouge.

L'historienne Marie-Luce Desgrandschamps a montré ce que doit ce récit à la reconstruction rétrospective, soulignant notamment que les articles publiés par les médecins français avaient été fort bien reçus à Genève, le CICR demandant même au journal *Le Monde* l'autorisation de reproduire de larges extraits de l'un d'eux dans la *Revue de la Croix-Rouge*, ce qui fut fait en janvier 1969⁴. Il est vrai que Bernard Kouchner et Max Récamier y décrivaient avec éloquence les horreurs de cette guerre et le rude travail des volontaires humanitaires, sans porter d'accusation contre le gouvernement nigérian. Certains d'entre eux estimaient nécessaire d'aller plus loin et de dénoncer les atrocités commises par les troupes fédérales, tandis que d'autres en tenaient pour un rappel plus diplomatique aux engagements du gouvernement. En réalité, indique Marie-Luce Desgrandschamps, la ligne les séparant ne passait « apparemment pas seulement entre les quelques médecins français et le CICR, mais plutôt entre personnel au Biafra et personnel responsable de la gestion d'ensemble de l'opération, au sein-même du CICR ». La publication par celui-ci de l'article du *Monde*, comme le retour ultérieur de ses signataires au Biafra, toujours avec la Croix-Rouge, atteste que les tensions étaient loin du point de rupture décrit des années plus tard.

Il n'empêche, le mythe d'une dénonciation conduisant à une rupture avec la Croix-Rouge, du refus de consentir par le silence au supposé génocide des Biafrais, s'est imposé comme récit des origines. Non pas sur le moment, d'ailleurs, mais à la fin des années 1970, lorsque l'action humanitaire et ses porte-parole commencèrent à intéresser les médias, voire à en faire parfois les gros titres. Ce n'est qu'alors qu'il devint *la* marque distinctive de MSF⁵, aux yeux de ses membres comme à ceux de la presse : « Aller [au secours des victimes] est une démarche humanitaire ; dénoncer leurs bourreaux reste une démarche militante. Ce cocktail fait toute la valeur de MSF » éditorialisait *Le Monde* le jour de l'annonce du prix Nobel de la paix attribué à MSF en 1999⁶. Contrairement à ce qui fut abondamment dit et écrit à l'occasion de ce prix Nobel, relevons que la notion d'« ingénierie humanitaire » ne fut jamais évoquée au sujet du Biafra, la formule (signée de Bernard Kouchner) datant des années 1980 pour désigner le « droit » de passage clandestin de frontières que s'accordaient des médecins humanitaires pour pénétrer dans certaines zones de guerre interdites d'accès ; quant à l'accusation de génocide, compréhensible à la lumière des atrocités commises par l'armée fédérale, on sait qu'elle fut avant tout un instrument politique, un levier de mobilisation en faveur de l'indépendance du Biafra. Ce que l'on

4 Marie-Luce Desgrandschamps, «Revenir sur le mythe fondateur de Médecins sans frontières : les relations entre les médecins français et le CICR pendant la guerre du Biafra (1967-1970)», dans *Relations internationales*, n° 146, avril-juin 2011, accessible sur : <http://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2011-2-page-95.htm>

5 Pour une analyse détaillée des mythes fondateurs de MSF, voir Rony Brauman, «Les liaisons dangereuses du témoignage humanitaire et de la propagande politique», dans *Crises extrêmes, Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Marc Le Pape, Johanna Siméant, Claudine Vidal (dir.), La Découverte, Paris, 2006, accessible sur : <http://www.msf-crash.org/publications/#article99>

6 « La Cause des victimes », éditorial, *Le Monde*, 17 octobre 1999.

a alors appelé « témoignage humanitaire » appartient donc au registre de l' « action psychologique » soit, en termes plus prosaïques, à la propagande de guerre.

Est-ce à dire que, cet épisode n'étant au mieux qu'un malentendu, au pire une manipulation politique, une fois le mythe déconstruit, MSF se rendrait finalement aux raisons de la Croix-Rouge et se définirait comme son rejeton médical ? Non, mais la question ne cesse de se poser comme l'atteste la suite de l'histoire de MSF, la prise de parole publique et la dénonciation le cas échéant étant à la fois une affirmation constante de MSF et une pierre d'achoppement interne tout au long de l'existence de l'association. Ainsi, la charte adoptée par MSF lors de sa création indiquait dans son deuxième paragraphe : « Œuvrant dans la plus stricte neutralité et une complète indépendance, s'interdisant toute immixtion dans les affaires intérieures des Etats, des gouvernements et des partis sur le territoire desquels ils sont appelés à servir, ... » et, comme pour lever toute incertitude, réaffirmait dans son quatrième paragraphe que les MSF « s'abstiennent de porter un jugement ou d'exprimer publiquement une opinion – favorable ou hostile – à l'égard des événements, des forces et des dirigeants qui ont accepté leur concours ». On ne saurait trouver formulation plus appuyée condamnant les positions prises par certains des fondateurs, dont seule une courte majorité avait travaillé au Biafra. Sans doute s'agissait-il de donner par avance des gages de confiance aux gouvernements des pays dans lesquels la toute jeune association se proposait d'agir. N'étant pas fondateur de MSF et n'ayant pas retrouvé traces des débats entre ceux-ci, nous ne sommes pas en mesure de rendre compte avec certitude des raisons ayant conduit à l'adoption de ces dispositions. Reste qu'avec une telle charte, MSF s'inscrivait dans la tradition d'un humanitaire silencieux, entièrement tourné vers l'assistance médicale, que n'aurait pas renié le CICR. Lequel restait au demeurant la référence primordiale des membres de MSF. On verra que c'est dans une tension incessante, et qui n'a pas disparu à ce jour, entre une aspiration à une parole publique forte et une discrétion plus propice à de bonnes relations avec les pouvoirs politiques, que MSF a écrit son histoire.

De quoi parlons-nous ?

Dans un article intitulé « Speaking out or remaining silent »⁷, l'ex-président du CICR Jacob Kellenberger rappelle en substance que, pour accomplir son objectif exclusif de protéger et assister les victimes des conflits armés, le CICR doit s'assurer que sa présence est acceptée par toutes les parties, condition indispensable pour mettre en œuvre son mandat partout dans le monde. Il ajoute que le CICR ne s'interdit pas de commenter publiquement certaines situations mais doit éviter toute condamnation unilatérale ou trop explicite envers l'une des parties ; prenant en compte le fait que le CICR peut alors être accusé de contribuer au maintien d'une image acceptable des oppresseurs, il indique que l'action des nombreuses organisations de plaidoyer rend cet argument caduque et dispense le CICR de revoir ses priorités. Force est de recon-

7 Jacob Kellenberger, « Action humanitaire : parler ou se taire ? », dans *International Review of the Red Cross*, septembre 2004, Vol. 86, n° 855, p. 593-609

naître que dans nombre de situations, MSF n'agit pas autrement, allant même parfois jusqu'à renoncer par écrit à toute expression publique non explicitement approuvée au préalable par les autorités gouvernementales, comme ce fut le cas au Sri Lanka, lors de lors de l'attaque gouvernementale contre la guérilla du LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*) de janvier-avril 2009 qui se conclut par l'écrasement des séparatistes et la mort sous les bombes de dizaines de milliers de civils. Décidé à mener à huis-clos son offensive terminale, le gouvernement avait interdit les zones de combats à toutes les organisations humanitaires à l'exception du CICR, seul autorisé à y accéder pour en évacuer des blessés par voie maritime. Dans cette configuration extrême, MSF a accepté, selon les termes de la présidente de sa section française, d'« accumuler les renoncements [à s'exprimer sur les massacres et les camps], en attendant qu'à l'ordre de la guerre totale en succède un autre où l'humanitaire aurait sa place⁸ ».

Il n'est pas dans l'objet de ce texte de restituer le trajet sinueux des diverses positions et controverses publiques ainsi que des tensions qu'elles ont suscitées⁹. Ayant rappelé que la revendication d'une parole critique, voire dénonciatrice, constitue, avec la pratique médicale en situation de crise, la « signature » de MSF, ce qui l'éloigne *de facto* du CICR, on s'interrogera plutôt sur l'interprétation des principes communs des deux organisations, le « dunantisme » dont MSF se réclame également, et qui les rapproche¹⁰. La raison pour laquelle plusieurs des fondateurs de MSF s'interrogèrent sur le bien-fondé de la neutralité du CICR tient *in fine*, comme le montre Marie-Luce Desgrandchamps¹¹ à leur soutien politique à la cause indépendantiste biafraise, position dans laquelle leurs successeurs ne se reconnaissent assurément pas. Ceux-ci n'en rejettent pas moins, comme leurs prédécesseurs, un « apolitisme » humanitaire qui trouverait refuge dans une stricte neutralité de principe leur interdisant toute parole publique pouvant être interprétée comme partisane. Le parti-pris de confidentialité du CICR n'est naturellement pas un vœu de silence : le CICR s'exprime publiquement mais pour l'essentiel sous forme d'appels lancés aux parties belligérantes à respecter leurs obligations conventionnelles. Il lui arrive également, comme ce fut le cas à la suite du massacre de Duékoué, Côte d'Ivoire (mars 2011), de mettre en lumière des atrocités, désignant indirectement les coupables sans toutefois les nommer¹². De manière exceptionnelle, lors de la guerre du Darfour en 2004 par exemple, le CICR est allé jusqu'à pointer la responsabilité spécifique d'un gouvernement dans la commission d'exactions de masse¹³. On conçoit sans difficultés que, gardien et promoteur du droit humanitaire international, acteur diplomatique donc, le CICR

8 Introduction de Marie-Pierre Allié dans *Agir à tout prix? Négociations humanitaires: l'expérience de Médecins Sans Frontières*, Claire Magone, Michaël Neumann, Fabrice Weissman (dir.), Paris, Ed. La Découverte, 2011. Voir également Fabrice Weissman, « Sri Lanka. Dans la guerre totale », *Idem*.

9 Voir notamment à ce sujet Anne Vallaeys, « MSF, La biographie », Paris, Ed. Fayard, 2004 et la série *Prises de paroles publiques*, Laurence Binet (Ed.), MSF-International.

10 Il est d'usage de distinguer les organismes « dunantistes » tels le CICR, MSF ou Save the Children, qui se distancient des intérêts de l'État et les organismes « wilsoniens », qui considèrent les valeurs américaines et plus généralement celles des États démocratiques comme une force bénéfique.

11 M. L. Desgrandchamps, note 4.

12 CICR, « Des centaines de civils tués à Duékoué », communiqué de presse, 1^{er} avril 2011, accessible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2011/cote-d-ivoire-news-2011-01-04.htm>

13 J. Kellenberger, « Too little, too late for the victims of Darfur », dans *International Herald Tribune*, 30 août 2004.

se tienne à l'intérieur des limites que lui assigne ce droit, fort par ailleurs des capacités d'action qu'il lui confère de manière spécifique. On constate également que sa présence publique s'est intensifiée au cours de ces deux dernières décennies.

Refusant de son côté une quelconque obligation statutaire de réserve, MSF a modifié sa charte en 1991, en supprimant les lignes concernant l'« immixtion dans les affaires intérieures des États » et interdisant l'expression publique d'un jugement, pour les remplacer par des références aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Cet ajustement de son texte fondateur aux pratiques ultérieures le contredisant ne rend pas pour autant MSF libre de sa parole à l'instar des organisations de défense des droits de l'homme. Comme le CICR, MSF accorde la priorité à l'aide concrète de terrain à laquelle elle subordonne d'autres éventuels objectifs. Elle se donne cependant le « droit » de s'exprimer publiquement contre des exactions répétées dont ses membres seraient les témoins exclusifs, revendiquant de mettre en balance sa présence sur le terrain lorsque celle-ci lui semble entrer dans le cycle-même de l'oppression.¹⁴ C'est ce qu'a fait par exemple la section belge de l'organisation, dénonçant la torture pratiquée par les nouvelles autorités libyennes à Misrata en janvier 2012, lesquelles n'attendaient des médecins qu'une remise en état des victimes permettant la reprise des interrogatoires¹⁵. Plus que la torture elle-même, pratiquée dans bien d'autres pays d'intervention de MSF, c'est le rôle de complices actifs en tant qu'agents de l'optimisation de ses résultats, qu'a refusé ici MSF. Cette décision suscita en retour une réaction du CICR sous la forme d'un *web update* dans lequel était soulignée la présence de ses délégués dans les centres de détention, critique indirecte de la position de MSF¹⁶. Éviter de devenir les auxiliaires médicaux d'une oppression, qu'il s'agisse de torture, de déplacements forcés de populations, de famine, tel est le motif principal de prises de position publiques pouvant le cas échéant déboucher sur un retrait ou une expulsion des équipes de MSF : à défaut de pouvoir empêcher l'exécution d'un crime, il est toujours possible, pour un acteur extérieur, d'éviter d'y participer. L'histoire de l'association est rythmée par de telles positions relevant de l'analyse de ses responsabilités politiques plus que du témoignage humanitaire à proprement parler : Cambodge (1980), Éthiopie (1985), Bosnie (1994), camps de réfugiés rwandais à Goma en RDC (1994), guerre en RDC (1996-1997), Corée du Nord (1999), Darfour (2005), Libye (2012) comptent parmi les principaux moments de cette histoire, pour ne retenir que les situations de conflits, lesquelles n'épuisent pas ce registre puisque MSF travaille dans bien d'autres contextes que les guerres¹⁷.

14 Le CICR se réserve également le droit d'émettre une condamnation publique sous quatre conditions ; voir « Action by the International Committee of the Red Cross in the event of violations of international humanitarian law or of other fundamental rules protecting persons in situations of violence », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, n° 858, Juin 2005, p. 893, accessible sur : http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_858_violations_ihl.pdf

15 MSF, « Libye : Des détenus torturés et privés de soins médicaux », *msf.azg.be*, 26 janvier 2012, accessible sur : <http://www.msf-azg.be/fr/presse/libye-des-d%C3%A9tenus-tortur%C3%A9s-et-priv%C3%A9s-de-soins-m%C3%A9dicaux>.

16 CICR, « Libye : les souffrances et les dangers subsistent », Point sur les Activités, 16 février 2012, accessible sur : <http://www.icrc.org/fr/resourcess/documents/update/2012/libya-update-2012-02-16.htm>

17 Voir « Silence, on soigne... un aperçu des prises de position publiques de MSF, de la guerre froide à la guerre contre le terrorisme », dans C. Magone, M. Neumann, F. Weissman, note 8.

Des principes à interprétation variable

Aucune de ces positions n'est indemne de critiques et toutes ont fait l'objet de discussions internes et parfois de controverses publiques. En cause, leur bien-fondé parfois mais surtout la rupture du principe de neutralité. Remarquons en premier lieu pour y répondre que la question du seuil au-delà duquel le compromis, toujours nécessaire à l'action, se fait compromission ne pouvant être tranchée de manière générale, le risque est grand qu'elle demeure à l'état d'invocation rituelle, et force est de constater que « first do no harm » est devenu un mot d'ordre largement repris dans les forums humanitaires. Reste que garder à l'esprit le risque de voir son action retournée contre ceux à qui elle est destinée, c'est se préparer à s'en protéger ; accepter par exemple que, dans des cas extrêmes, l'abstention puisse être préférable à l'action, traduction du principe hippocratique du « *primum non nocere* », c'est se donner le premier des moyens nécessaires pour négocier avec les forces belligérantes, ou simplement faire pression sur elles, en recourant le cas échéant à une mise en cause publique. Ajoutons en second lieu que, la notion de neutralité étant plus vague et interprétable que le simple refus de prendre part à des controverses politiques, ces positions publiques ne sont pas nécessairement en elles-mêmes une atteinte au principe de neutralité. L'historienne Irène Hermann nous rappelle en effet qu'« en temps de guerre ou de conflictualité, la neutralité peut désigner la garantie de ne pas subir la violence ambiante et s'apparente alors à de l'*inviolabilité*. De manière moins traumatique, elle prend couramment un deuxième sens dérivé et caractérise alors ceux qui n'appartiennent à aucun camp, comme le fait aussi le mot d'*impartialité*. Enfin, le concept présente de nombreuses analogies avec la notion d'*indépendance* et se rapporte ainsi à la possibilité de prendre des décisions sans avoir à en référer à une instance supérieure¹⁸ ». Si toute critique adressée publiquement à un pouvoir politique peut être qualifiée, généralement par celui-ci et ses partisans, de rupture de la neutralité « politique », on peut objecter en toute rigueur que c'est l'assentiment au pouvoir politique qui peut, au contraire, être constitutif de cette rupture.

Ces lignes sont écrites alors que la guerre fait rage en Syrie. Étant parvenu à mettre en place trois unités chirurgicales en zone rebelle, sans obtenir l'autorisation gouvernementale pour y travailler officiellement, MSF poursuit ses tentatives, par une autre de ses sections (sud-africaine) non présente dans les « zones libérées », de s'y implanter légalement. En février 2012, se fondant sur des témoignages recueillis auprès de blessés syriens qu'elle soignait en Jordanie, l'association avait dénoncé l'usage des installations médicales par les autorités officielles pour capturer des opposants présumés¹⁹. On peut arguer qu'une telle position publique revient à accuser l'un des belligérants et représente donc une atteinte au principe de neutralité – une de plus ! –, comme on peut faire valoir au contraire qu'elle signale une rupture du principe d'*inviolabilité* des lieux de soins et que rendre publique la rupture d'un

18 Communication de Irène Hermann, « La Croix-Rouge et la neutralité », colloque de Fribourg « Action humanitaire et complexité », 8 mai 2009. Texte non publié que je remercie l'auteur de m'avoir transmis. C'est l'auteur qui souligne.

19 « En Syrie, la médecine est utilisée comme une arme de persécution », *msf.fr*, 8 février 2012, accessible sur : <http://msf.fr/presse/communiqués/en-syrie-medecine-est-utilisee-comme-arme-persécution>

principe essentiel ne peut être tenu pour une rupture de ce principe. De son côté, le CICR mène dans ce pays une opération d'assistance de grande ampleur aux côtés du Croissant rouge arabe syrien (CRAS), distribuant notamment des vivres et de l'eau à plus d'un million de personnes. Agir par le truchement d'une société nationale de Croix-Rouge ou Croissant-Rouge peut être source d'une remarquable efficacité, comme ce fut le cas aux plus durs moments de la guerre en Somalie, mais ne va pas sans soulever de questions en d'autres circonstances, telles le conflit armé syrien. S'il ne fait aucun doute que des membres des branches locales Croissant-Rouge arabe syrien s'efforcent d'agir au mieux des intérêts des victimes quelles qu'elles soient, il n'en reste pas moins que cet organisme, comme ses homologues, se définit comme un « auxiliaire des pouvoirs publics » et donc des forces armées. Cela explique pour partie l'hostilité dont il est l'objet de la part de groupes armés syriens (sans justifier, bien entendu, les attaques meurtrières que certains de ceux-ci ont menées contre des employés du CRAS) et amène à s'interroger, comme on peut le faire au sujet de MSF en zone rebelle, sur l'impartialité des opérations de la Croix-Rouge internationale dans ce pays. Les observations concernant les visites aux prisonniers de guerre et internés civils conduites par le CICR étant confidentielles, c'est-à-dire réservées aux autorités, dans ce pays comme ailleurs, nous ne sommes pas en mesure de les intégrer dans notre analyse.

Tout en reconnaissant que les biens distribués sont très utiles, et même indispensables, à ceux qui les reçoivent, on peut s'interroger sur l'adéquation des priorités de distribution au principe d'impartialité, puisque celles-ci, sous de telles contraintes, ne peuvent correspondre à l'échelle des besoins vitaux. Pourtant, là encore, il nous faut d'abord avoir à l'esprit les variations de sens de cette notion apparemment limpide et univoque. Réfléchissant sur les principes d'engagement des organisations humanitaires internationales, la philosophe Jennifer Rubinstein met justement en évidence la tension entre deux objectifs également humanitaires : d'une part la priorité accordée aux besoins les plus urgents, d'autre part la maximisation de la réduction de la souffrance (« prioritizing the worst off and maximizing harm reduction »), deux manières distinctes de répondre aux besoins induits par une crise, deux façons d'opérer qui ne s'excluent pas systématiquement, certes, mais peuvent en certains cas se contredire et se traduisent par des dispositifs opérationnels différents²⁰. MSF-Hollande met ainsi clairement en avant sa priorité d'atteindre « en toute situation ceux qui ont subi les plus grands torts ou se trouvent dans le plus grand besoin, plutôt que de rechercher le plus grand impact pour le plus grand nombre²¹ ». Autrement dit, lorsque les deux objectifs ne sont pas simultanément possibles, le premier l'emporte sur le second. Un ordre semblable de priorités se retrouve en Irak, MSF se concentrant sur les cas chirurgicaux complexes tandis que l'action du CICR s'étend, au-delà de ses actions conventionnelles (prisonniers, disparus) à la

20 Jennifer C. Rubenstein, « The Distributive Commitments of International NGO's », dans M. Barnett et T. Weiss, *Humanitarianism In Question : Politics, Power, Ethics*, Cornell University Press, New York, 2008.

21 Medecins Sans Frontieres-Holland, *Middle-Term Policy, 1/2003-12/2005*, 5, 9, cité par J. Rubinstein, dans M. Barnett et T. Weiss, note 20, p. 229.

réhabilitation d'infrastructures (eau, électricité) et au renforcement de capacités de production agricole.

Le sens politique de l'action

On retrouve là les choix respectifs de priorités de MSF et du CICR en Syrie, qu'il faut se garder toutefois de généraliser comme représentatifs d'orientations exclusives. Comme leurs homologues, toutes deux configurent leurs divers programmes selon l'une ou l'autre de ces priorités. Il ne s'agit pas ici de les juger moralement mais de souligner que, comme nous l'avons vu sous d'autres aspects pour la neutralité, l'impartialité se prête à des interprétations pratiques très différentes, voire opposées, mais aussi fondées l'une que l'autre au regard des objectifs généraux de l'action humanitaire. Les organisations humanitaires étant conduites, en toutes situations, soit à arbitrer entre ces stratégies opérationnelles, soit à les combiner, elles gagneraient à les rendre explicites, pour elles-mêmes en premier lieu, faute de quoi elles se contentent de mettre en avant des principes abstraits, de vaines normes juridico-morales que leur action peine à illustrer. S'agissant de la Syrie, le choix du CICR de bâtir sa communication publique sur un « dialogue constructif » avec le gouvernement, choix que traduit la satisfaction, certes prudente et conditionnelle, exprimée par son président à l'issue de rencontres avec les plus hautes autorités de Damas, ne peut qu'accroître la questionnement concernant son impartialité. Il revient certes aux États de respecter l'impartialité du CICR et des acteurs humanitaires mais ce sont *in fine* ceux-ci qui doivent répondre de leurs décisions. De fait, les contacts avec la rébellion ne furent que fugitivement évoqués dans les communiqués et déclarations de presse suivant la dernière visite du président de l'organisation à Damas en septembre 2012. L'échec, pour raisons de sécurité, de plusieurs tentatives de convois *cross-border* à destination des populations sous contrôle de la rébellion, ainsi que la difficulté d'identifier des interlocuteurs considérés comme crédibles au sein de celle-ci sont les principales raisons de l'absence du CICR des « zones libérées » syriennes²², celui-ci affirmant sa volonté tenace d'atteindre les victimes du conflit dans leur ensemble à partir de Damas²³.

Les missions illégales (selon le droit du pays concerné et le droit international humanitaire) sont rares à MSF, car d'une part elles sont étroitement tributaires de

22 Note de l'éditeur : pour une position du CICR sur les questions d'impartialité de l'aide humanitaire en Syrie voir Pierre Krähenbühl, « There are no 'good' or 'bad' civilians in Syria – we must help all who need aid », dans *The Guardian*, 3 March 2013, accessible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/feature/2013/03-05-syria-aid-krachenbuhl.htm>. Pour des exemples d'activités du CICR menées à travers les lignes de front voir par exemple : « Syrie : l'aide parvient à la population en proie à de grandes difficultés à Homs et à Harasta », Point sur les Activités, 25 octobre 2012, accessible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/update/2012/syria-update-2012-10-25.htm> ; « Syrie : l'assistance parvient aux habitants de la vieille ville d'Homs », communiqué de presse, 4 novembre 2012, accessible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2012/11-04-syria-homs.htm> ; « Syrie : la situation humanitaire est catastrophique », conférence de presse, 19 février 2013, accessible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/press-briefing/2013/02-15-syria-humanitarian-situation.htm>

23 Entretiens de l'auteur avec plusieurs membres du CICR, début novembre 2012.

configurations politiques singulières, d'autre part l'association entend entretenir des relations correctes avec les gouvernements, condition généralement nécessaire pour maximiser les services rendus. Du simple fait, cependant, que diverses organisations d'aide sont parvenues à s'implanter dans des régions syriennes sous l'égide de groupes d'opposants, l'observateur est amené à comprendre que, selon le CICR, de louables efforts humanitaires sont accomplis par Damas, tandis que l'opposition reste, elle, justiciable au contraire d'appels au respect du droit international humanitaire. Mettant cette asymétrie en évidence, ce n'est pas l'action du CICR que nous discutons mais son discours sur celle-ci et donc le sens politique qu'il lui donne. C'est sans doute là, dans le sens politique attribué à l'action, que réside la différence essentielle entre les deux organismes. Pour MSF, dès lors qu'il devenait pensable, car possible, d'installer une mission médicale auprès d'une partie de la rébellion, il *fallait* le faire, seules des considérations pratiques (accès autorisé par un pays voisin, existence d'une zone libérée, identification de partenaires crédibles) étant prises en compte pour mettre en place, si elle est jugée utile, une mission médicale illégale. Décider au contraire de privilégier le dialogue avec les autorités légales pour agir à partir des zones gouvernementales relève donc, du point de vue de MSF, d'un légitimisme auquel elle se refuse, ou encore d'un choix politique par défaut, et non d'une simple option pragmatique. Les contraintes institutionnelles, comme les problèmes de sécurité et les modalités opérationnelles, sont spécifiques et doivent être présentes à l'esprit pour comprendre cette différence de positionnement mais elles n'en rendent pas entièrement compte. Il faut y ajouter les cultures particulières des deux organisations, autrement dit la manière dont elles (se) représentent leurs histoires respectives et dont elles débattent ou non, en leur sein et en public, de leurs rapports aux pouvoirs et aux forces politiques.

Pendant la guerre de Libye, le CICR s'est installé sans tarder dans les « zones libérées », décision²⁴ remarquable parce que rare. Bien que ce soit sous l'égide de la Croix-Rouge au Biafra, elle-même s'engageant dans cette voie à la suite des organisations chrétiennes, que s'est instituée cette façon de faire, elle est devenue une marque d'identité pour MSF et une exception pour le CICR. Symboliquement significatif pour MSF, parce qu'en prise directe avec son récit des origines, ce *modus operandi* exprime la façon dont l'association se pense la plus utile dans certaines situations de guerre, ce qui justifie l'importance des moyens qui lui sont consacrés. Au-delà cependant du contexte syrien, en situation de guerre comme en temps de paix, MSF alloue ses ressources selon des critères sujets à la même interprétation élastique des principes, se prêtant à la même mise en discussion éthique que le CICR. Affirmer son impartialité, c'est énoncer une intention qui a toute sa valeur, mais n'informe en rien sur le contenu de l'action.

24 Note de l'éditeur : Le CICR cherche au contraire à agir au plus proche des victimes dans tous les contextes de conflits où il travaille et ce, conformément à sa mission. De nombreuses opérations récentes démontrent ainsi que le CICR opère de chaque côté des lignes de front. Pour plus d'informations sur chacune des opérations du CICR voir : « Le CICR dans le monde », accessible sur : <http://www.icrc.org/fre/where-we-work/index.jsp>

Agir, dénoncer

La question des dénonciations publiques d'atrocités commises par des belligérants se pose différemment en revanche, comme on l'a vu au sujet de la torture et des attaques contre des lieux de soins. On est loin pourtant d'une opposition franche. Plus encline que le CICR à s'engager dans cette voie pour les raisons exposées au début de cet article et parce qu'elle n'est pas tenue par un devoir de confidentialité, MSF s'y risque moins, en effet, que dans la première période de son existence, notamment en raison du fait que l'activisme antitotalitaire, qui sous-tendait ses dénonciations publiques au cours des années 1970-1980, a perdu de sa pertinence avec la fin de la guerre froide ; mais aussi parce que l'accent a été mis davantage sur l'analyse critique des formes d'instrumentalisation stratégique de l'aide dans le contexte du néo-interventionnisme libéral des années 1990-2000. Dans ces nouvelles situations de conflits, la critique de la rhétorique humanitaire et des secours utilisés à des fins contre-insurrectionnelles l'emportait sur la dénonciation des crimes dont l'existence était dévoilée par la presse et les ONG de droits de l'homme, *Human Rights Watch* en particulier, infiniment plus actives dans les conflits armés qu'elles ne l'étaient auparavant. Rompant avec son « wilsonisme » des origines, MSF s'est donc peu à peu rapprochée du « dunantisme ». Jusqu'à se confondre avec lui ? C'est ce que l'on peut parfois penser, au regret d'une partie significative des MSF, et qui rend en tout cas impossible toute différenciation tranchée entre les deux organismes sur ce point. Pourtant, s'il est un épisode récent de l'histoire qui donna lieu à critiques au sein de MSF, ce fut le silence du CICR sur les sévices d'Abu Ghraib²⁵ : nombre de membres de MSF, y compris l'auteur de ces lignes, pensaient que le CICR lui-même était à l'origine de la « fuite » de son rapport sur les prisons irakiennes. La déception fut grande lorsqu'il apparut que l'information provenait d'un employé de l'administration américaine, puisque ce que nous voyions comme la construction d'un rapport de forces politique s'avéra finalement n'être qu'un accident de parcours. « Nous sommes actifs dans plus de 70 pays et visitons plus de 460 000 détenus. C'est notre mission. Si nous commentions publiquement chacune de nos visites, nous n'aurions plus accès aux prisonniers », précisait alors la porte-parole du CICR²⁶. Sans aucun doute, mais on peut supposer que la diffusion des photos et la révélation du contenu du rapport, par des voies détournées qu'aurait pu discrètement prendre le CICR, auraient fortement incité les dirigeants américains à prendre des mesures rapides, bénéfique non négligeable pour les victimes. Quant au risque d'entraves ultérieures à l'accès qu'entraîneraient de telles pratiques, il est à mettre en regard du regain de crédit public et donc de force de négociations ultérieures qu'il pourrait susciter. Tel est du moins le calcul de risque politique, défendable dans le contexte évoqué, qui avait notre préférence.

25 Le « scandale d'Abu Ghraib » éclata en mai 2004, lors de la diffusion de photos prises par les soldats américains, montrant des mauvais traitements qu'ils infligeaient à des prisonniers irakiens.

26 « Tortures en Irak : le CICR avait averti Washington », *Swissinfo.ch*, 6 mai 2004, accessible sur : http://www.swissinfo.ch/fre/archive/Tortures_en_Irak:_le_CICR_avait_averti_Washington.html?cid=3891812

On se gardera là encore de donner à cette critique une portée générale, les marges de manœuvre des opérateurs humanitaires en matière de dénonciations publiques étant, comme on l'a dit, très limitées. En Syrie, toujours, travaillant sous l'égide d'organisations liées à l'opposition, MSF n'est pas significativement plus libre de ses mouvements ni de ses paroles que le CICR ne l'est de son côté. L'une et l'autre peuvent soutenir à bon droit que le travail d'information réalisé par les organisations de défense des droits de l'homme et par la presse lève pour l'essentiel toute hypothèque morale pesant sur leur présence - selon la parabole du CICR à Auschwitz rappelée plus haut -, dans la mesure où ils ne sont pas partie prenante à une entreprise de dissimulation, la réalité des exactions et des massacres étant connue de tous. On voit néanmoins par là que la « stricte indépendance », dont se réclament les « dunantistes » doit être comprise, non comme une illusoire position de souveraineté sur sa propre action mais comme la recherche d'un espace de négociations, la quête de compromis acceptables²⁷.

Des principes, et après ?

MSF et le CICR d'aujourd'hui sont proches par leurs origines, leur culture de l'action en situation de conflits armés, leur budget, leur souci affiché de se tenir à distance des visées politiques des différentes forces à l'œuvre sur les terrains où ils opèrent. Asymétriques et ambivalentes au cours des vingt premières années d'existence de MSF, leurs relations se sont renforcées depuis les années 1990, tout particulièrement depuis la guerre de 1994 au Rwanda, lorsque l'une et l'autre, MSF travaillant sous le drapeau et l'autorité du CICR à Kigali, dénoncèrent le génocide en cours. Chacune accorde désormais à l'autre, dans un geste de valorisation mutuelle, le statut de mètre-étalon à l'aune duquel sont mesurées d'autres actions humanitaires. Si certaines de leurs activités démentent ce statut, il n'en reste pas moins que leurs efforts soutenus d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de leurs opérations leur confèrent des titres bien réels à revendiquer une telle position de *leaders*. Cela, ajouterons-nous, au risque d'un aveuglement technocratique à leurs erreurs ou aux effets pervers de leur action.

Partant d'une démarche fondée sur des principes juridico-éthiques communs, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance, les deux organisations déploient leur action selon des modalités tantôt voisines, tantôt éloignées, montrant dans ces variations l'étendue des possibles que recèle leur « morale minimum », selon l'expression du philosophe Michael Walzer²⁸. La mission de comparaison qui nous a été confiée n'est pas accomplie, celle-ci requérant à notre sens un examen détaillé de programmes comparables mis en œuvre dans un même contexte, laquelle réduirait la portée de l'analyse à une évaluation opérationnelle singulière. Si intéressant qu'il puisse être, cet exercice a été laissé de côté au profit d'une réflexion sur les principes communs destinée à mieux mettre en lumière des choix de positionnement différents

27 Pour une réflexion en situation sur la négociation humanitaire, voir la plupart des chapitres de C. Magone, M. Neumann, F. Weissman, note 8

28 Michael Walzer, *Morale maximale, morale minimale*, Bayard, Paris, 2004.

bien que découlant d'une référence identique. La « justice distributive du temps de guerre²⁹ », raison d'être et fondement de légitimité des deux organisations ne leur fournit que l'illusion d'un idiome commun, celui des principes partagés qu'elles se plaisent inlassablement à mettre en avant. Loin de prôner l'abandon pur et simple de ceux-ci, leur fonction de boussole étant précieuse, nous soutenons que bien d'autres considérations, relevant de cultures politiques et opérationnelles différentes, interviennent dans les processus de décisions. La boussole n'indiquant pas le relief, elle ne saurait tracer un quelconque et improbable « bon chemin humanitaire ». Ni l'action ni l'image de MSF et du CICR ne gagneraient à se confondre l'une avec l'autre, qu'il s'agisse des modalités de leurs prises de parole publiques ou de leurs positionnements de terrain. Loin de chercher à se rapprocher dans la quête d'une image de l'autre en miroir, c'est à une exigence de cohérence interne et d'utilité pratique que l'une et l'autre, comme leurs homologues, doivent travailler. Enfin, si la valorisation de la réflexion critique et du débat interne est une particularité de MSF, présente dans ses différentes sections, elle n'est guère audible du côté du CICR. C'est un contraste marqué entre les deux organisations.

29 *Idem.*

Soin humanitaire et petites choses dans des lieux déshumanisés

Paul Bouvier*

**Conseiller médical du Comité international
de la Croix-Rouge, Genève, Suisse**

Paul Bouvier est le conseiller médical du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Médecin spécialisé en pédiatrie et en santé publique, il s'intéresse particulièrement à la vulnérabilité, aux traumatismes et à la résilience des victimes de violences. Depuis 1979, il a visité ou travaillé comme médecin dans différents lieux de détention sur plusieurs continents. Au CICR, il s'occupe actuellement de questions de santé et d'éthique dans l'action humanitaire, ainsi que de la formation de professionnels de l'humanitaire à l'approche de santé publique pour répondre aux situations de crise et aux conflits armés.

Mots clés : CICR, action humanitaire, valeurs humanitaires, délégués du CICR, visites aux détenus, entretiens, mauvais traitements, dignité, confidentialité, traumatisme, résilience, soins.

.....

Qu'est-ce que l'action humanitaire ?

*Ce n'était rien qu'un peu de pain,
Mais il m'avait chauffé le corps,
Et dans mon âme il brûle encore,
À la manière d'un grand festin.*

Georges Brassens, *Chanson pour l'Auvergnat*

Voici de brèves notes sur de toutes petites choses. De petites choses comme une tasse de café, des images de fleurs, d'animaux ou de paysages, ou quelques gouttes

* Les opinions exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du CICR. L'article a été présenté en partie lors de la cérémonie d'ouverture du premier Congrès européen de psychiatrie sociale tenu à Genève, le 4 juillet 2012. La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

de parfum. De toutes petites choses, si dérisoires qu'on ose rarement les mentionner dans des rapports, des comptes rendus ou des articles de journaux décrivant l'action humanitaire sur le terrain. Et pourtant ces petites choses représentent parfois une part non négligeable, peut-être même très importante, des activités du personnel du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), au cœur des conflits armés et de violences.

En tant que médecin et délégué médical du CICR, j'ai visité différents lieux de détention sur plusieurs continents. Dans ce domaine, le CICR travaille en sa qualité d'organisation impartiale, indépendante et neutre dans le cadre d'entretiens privés confidentiels avec les détenus et d'un dialogue confidentiel avec les autorités pénitentiaires¹. Le caractère confidentiel des entretiens est essentiel pour protéger les détenus et pour établir un lien de confiance. Quant au dialogue confidentiel avec les autorités, il porte sur les conclusions et recommandations générales émises sur la base des observations faites durant la visite et des problèmes évoqués par les détenus, tout en préservant l'anonymat de la source des informations. Le but de ces visites est d'améliorer les conditions de détention des détenus et le traitement qui leur est réservé, de prévenir les mauvais traitements ou d'y mettre un terme, ainsi que de veiller à ce que les détenus soient traités de manière humaine et que règnent des relations humaines dans le centre de détention. En 2012, les délégués du CICR ont visité environ 540 000 personnes détenues dans 97 pays et territoires, dont plus de 26 000 dans le cadre d'entretiens privés. Les délégués du CICR sont souvent les seules personnes de l'extérieur qui rendent visite aux détenus.

Les présentes notes portent principalement sur les visites aux personnes détenues. Les activités du CICR étant confidentielles, aucun lieu, nom ni aucune date ne sera mentionné. Le lecteur se rendra cependant compte que des problèmes similaires se posent dans de nombreux contextes différents.

À quoi sert une tasse de café ?

Cette réflexion résulte de deux questions que m'ont posées des collègues. Des questions déroutantes, sans réponse évidente. Toutes deux nous ramènent cependant au fondement et aux limites de l'action humanitaire dans des situations de violences, et au cœur même du soin et de l'éthique humanitaires.

La première question résultait d'une demande formulée par un expert renommé en psychologie positive et en résilience. Il était à la recherche d'une étude menée par le CICR il y a quelques années dans laquelle, dans son souvenir, des personnes à qui l'institution était venue en aide évoquaient ce qui leur avait été le plus utile et leur avait fait du bien. Il se rappelait que leurs réponses mentionnaient souvent des choses simples, des marques de gentillesse, comme le fait de leur offrir une tasse de café.

1 CICR (2013), *Visites aux détenus*, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/what-we-do/visiting-detainees/index.jsp> (dernière consultation juin 2013). Voir aussi la brochure *Faire respecter la vie et la dignité des personnes privées de liberté*, CICR, Genève, 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p0543.htm>.

D'une part, je pouvais bien sûr apprécier la valeur d'une tasse de café ; je me rendais également compte que dans la vie d'un détenu, la visite d'un délégué du CICR pour un entretien privé, qui l'écoute autour d'une tasse de thé ou de café, d'un jus d'orange ou de biscuits, peut parfois constituer un événement extraordinaire. D'autre part cependant, il me semblait gênant de parler d'expériences positives et de résilience dans des situations où les détenus s'efforcent de survivre dans des conditions effroyables, parfois victimes de traitements inhumains et dégradants ou de violences extrêmes. Lors de nos visites, la plupart des entretiens privés portaient sur la vie en détention, la séparation d'avec les êtres chers, les conditions difficiles, les événements terribles vécus, la tristesse, les souffrances et la douleur ; et comme je suis médecin, nous parlions souvent de problèmes de santé, d'affections physiques, de maladies chroniques et de troubles psychosociaux et mentaux liés à la captivité.

Dans de telles circonstances, une tasse de café était certainement très appréciée ; mais j'avais peur de surestimer sa valeur et de nier ainsi les souffrances et les éventuels traumatismes endurés. Dans ce genre de situations, à quoi sert réellement une visite ? Est-ce qu'une tasse de café offerte avec gentillesse change vraiment quelque chose ?

Dans une gravure remarquable de la série « Les désastres de la guerre », Goya dépeint une vieille femme tendant un bol de soupe à une personne affamée, à l'article de la mort, pendant la famine qui a fait rage à Madrid en 1810 durant la guerre d'indépendance espagnole². Voilà une scène d'humanité. Goya souligne pourtant la portée limitée et dérisoire de cet acte avec ce titre : « À quoi sert une tasse » ?

Est-ce vraiment de l'action humanitaire ? Le sentiment d'impuissance dans les visites de détention

La deuxième question m'a été posée quelques mois plus tard par un médecin qui effectuait des visites de détention pour le CICR. Ce collègue était rentré récemment d'une région de conflit dans laquelle la torture était pratiquée de manière courante et prolongée. Les détenus étaient battus régulièrement et affreusement torturés. Le CICR visitait ces lieux de détention, s'entretenait avec les détenus, recueillait des preuves d'abus et de mauvais traitements et présentait des rapports aux autorités afin de faire changer les choses. Les délégués observaient cependant peu de progrès à ce moment-là, ils ne pouvaient qu'être témoins de la gravité, l'étendue et la répétition de ces mauvais traitements. Notre collègue en constatait les terribles conséquences. Le CICR a alors commencé à proposer aux anciens prisonniers un soutien psychosocial après leur libération, incluant au besoin un accompagnement psychologique et des soins de santé mentale. Mais les besoins étaient énormes ; des centaines de personnes auraient pu bénéficier de ce programme, pourtant les capacités du CICR étaient limitées. Était-ce juste pour ceux qui ne pouvaient y participer ? D'autres questions, plus fondamentales, se sont posées ensuite : le CICR devait-il poursuivre ces visites ?

2 Paul Bouvier, « 'Yo lo vi' - Goya témoin des désastres de la guerre : un appel au sentiment d'humanité », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 93, Sélection française 2011/3, pp. 195-223.

À quoi servaient-elles, si la torture et les mauvais traitements perduraient ? Cela avait-il un sens ? Ce collègue médecin se demandait : « Est-ce vraiment de l'action humanitaire » ?

Les visites de détention du CICR ont pour but de garantir et d'encourager un traitement humain des détenus et le respect de leur dignité, d'améliorer leurs conditions de détention et d'atténuer leurs souffrances. Le CICR sait d'expérience que la persévérance est indispensable et que des progrès sont parfois obtenus seulement à long terme, par le biais d'un dialogue confidentiel avec les autorités, fondé sur des faits et sur un fort attachement aux valeurs humanitaires. Pour que ces visites aient un sens, elles doivent avoir un effet sur les conditions de détention, et le dialogue avec les autorités détentrices doit être constructif. Si ces conditions ne sont pas réalisées, le CICR peut décider d'interrompre ses visites et, en fin de compte, de dénoncer publiquement la situation³. Une telle décision est difficile à prendre, puisque souvent les détenus se retrouvent alors sans aucune visite de l'extérieur, ce qui accroît leur isolement et les rend plus dépendants et vulnérables.

Des instants d'humanité partagée

Dans un film réalisé par le CICR il y a quelques années⁴, d'anciens prisonniers parlent de leur détention et des visites de l'institution. Ce film montre tout simplement leur souffrance, leurs expressions de désarroi, leur douleur et leurs larmes lorsqu'ils évoquent les moments terribles vécus en détention. Certains souhaitent décrire l'isolement, les mauvais traitements... et s'interrompent soudain. Les mots leur manquent ; même des années après, ils n'arrivent pas à en parler.

Dans le film, certains anciens détenus se remémorent les visites des délégués du CICR et évoquent l'importance de ces instants. Cela m'a rappelé les entretiens confidentiels avec les prisonniers autour d'une tasse de thé ou de café, d'un jus d'orange ou de biscuits. Parfois, la visite devenait une véritable rencontre. Nous parlions alors de notre vie, de notre famille, de la nature, d'art et de culture, de nos croyances et nos espoirs. Le plus souvent il s'agissait de toutes petites choses, de détails de la vie quotidienne. Parfois survenait une pointe d'humour et la dure réalité était interrompue par des éclats de rire. C'étaient des moments intenses ; des instants d'humanité partagée.

Des images d'espoir

J'ai vécu de telles rencontres il y a quelques années, alors que je visitais un lieu de détention particulièrement difficile. Les besoins matériels fondamentaux des détenus – nourriture, eau, logement et soins médicaux – étaient couverts, mais

3 CICR, *Respect de la vie et de la dignité des détenus*, Introduction, 2010, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/what-we-do/visiting-detainees/overview-visiting-detainees.htm> (dernière consultation juin 2013).

4 CICR, *À l'écoute du silence*, Genève, 1993, DVD, 34 min.

ceux-ci souffraient d'isolement, d'inactivité, de privation de leurs objets personnels, de relations tendues avec les gardes et d'incertitude quant à leur sort ; cela nuisait fortement à leur santé physique, mentale et psychosociale. Comme dans de nombreux lieux de détention, la distribution et la récolte de nouvelles familiales par le biais de messages Croix-Rouge échangés entre les familles et leurs proches détenus constituait une activité importante du CICR⁵. Dans ce lieu de détention précis, le CICR menait cependant une autre activité, assez singulière : les délégués distribuaient également des images de paysages, d'animaux ou de fleurs. Durant les visites, on pouvait voir des détenus choisissant des images dans une pile proposée par un délégué. Il s'agissait d'une activité importante, puisqu'environ vingt images par personne étaient distribuées au cours d'une visite. Il y avait un large choix d'images représentant des fleurs, des oiseaux ou des animaux sauvages, des villes et des bâtiments religieux, de magnifiques couchers de soleil sur de vastes paysages...

Qu'est-ce que les détenus faisaient de ces images ? Tout d'abord, beaucoup les accrochaient aux murs de leur cellule, pour se rappeler la beauté qui existe dans le monde : de belles fleurs, des animaux forts, des oiseaux volant librement, de magnifiques villes, des lieux destinés à la prière et à la vie religieuse... et de splendides couchers de soleil. Ensuite, beaucoup envoyaient ces images à leurs familles, souvent sans aucun commentaire. Comme si les mots étaient superflus, ou si aucun mot ne pouvait décrire ce qu'ils souhaitaient exprimer. Comme si ces détenus disaient à leurs proches : « Je suis là, et je partage cette image avec vous ; je vous offre la beauté de la nature et des villes ; je vibre à la beauté d'un coucher de soleil. Je suis humain ».

C'est par ce moyen simple que ces personnes exprimaient leur humanité. Elles avaient subi la guerre, les mauvais traitements, la séparation, l'isolement et des conditions de détention difficiles. Elles avaient été traitées comme si elles n'étaient pas humaines, mais en marge de l'humanité. Par le biais de ces images, elles exprimaient simplement leurs rêves, leurs espoirs, et probablement leur appartenance à l'humanité. En offrant ces magnifiques images à leurs proches, elles leur montraient leur amour et partageaient leur humanité.

Certains des collaborateurs du CICR semblaient disposer de capacités relationnelles particulières et faire preuve d'une sensibilité à part dans cet aspect humain de leur activité ; parmi eux, les femmes jouaient un rôle important dans l'équipe de visite : elles avaient eu l'idée de cette activité, choisi des images sur Internet qu'elles avaient ensuite imprimées en format carte postale, et organisé la distribution. Certains délégués faisaient preuve de beaucoup d'enthousiasme en apportant ces images aux détenus, en les aidant à choisir la plus belle à envoyer chez eux, en discutant de leur choix et de la signification d'une image. C'étaient là des moments précieux.

5 Les messages Croix-Rouge (MCR) sont des lettres ouvertes contenant exclusivement des nouvelles d'ordre familial ou privé ; ils sont récoltés et distribués personnellement par des volontaires de la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, ou par des collaborateurs du CICR. Les MCR contiennent le nom et l'adresse complète de l'expéditeur et du destinataire. Dans les lieux de détention, ils sont lus par les autorités avant d'être distribués. Voir CICR, « Rétablir le contact », disponible sur : <http://familylinks.icrc.org/fr/pages/cequenousfaisons/retablir-contact.aspx> (dernière consultation juin 2013).

Petits cadeaux et reconnaissance mutuelle

Certains détenus utilisaient ces images d'une autre manière : durant un entretien privé, ils choisissaient une image de leur collection et l'offraient au délégué. Dans un environnement où ils étaient privés de pratiquement tout, ce petit objet devenait un cadeau d'une valeur inestimable. Pour ces personnes détenues dans des conditions très dures, faire cadeau d'une image au délégué leur permettait d'exprimer leur propre humanité et de retrouver leur dignité ; ce petit cadeau gratuit, venant d'une personne extrêmement vulnérable et démunie, attestait d'un sentiment de reconnaissance mutuelle en tant qu'êtres humains, la reconnaissance de notre humanité commune⁶.

Il arrive fréquemment que des détenus offrent des cadeaux aux délégués du CICR qui les visitent, ces cadeaux pouvant revêtir diverses significations. S'ils sont en mesure de le faire, les détenus invitent le délégué à partager une tasse de thé, une boisson fraîche ou un peu de nourriture. Ce simple geste instaure une relation dans laquelle le visiteur est reçu comme un invité, ce qui rétablit une certaine symétrie et réciprocité dans la relation avec l'acteur humanitaire. De nombreux délégués expérimentés se considèrent d'ailleurs comme des visiteurs et font preuve envers les détenus de la courtoisie et du respect qu'ils attendraient eux-mêmes d'un invité. Le fait d'offrir à boire ou à manger est une invitation à une vraie rencontre, à partager un instant d'humanité.

Il n'est pas rare non plus que des détenus offrent un dessin, un poème ou de l'artisanat. Cela n'est pas considéré comme la réponse à une obligation morale de « rendre » la visite par le biais d'un cadeau, mais plutôt comme une expression de gratitude et une demande d'être reconnu comme un être humain, avec son identité et son histoire, ses émotions, ses souffrances et ses capacités.

Un parfum et quelques gouttes de dignité

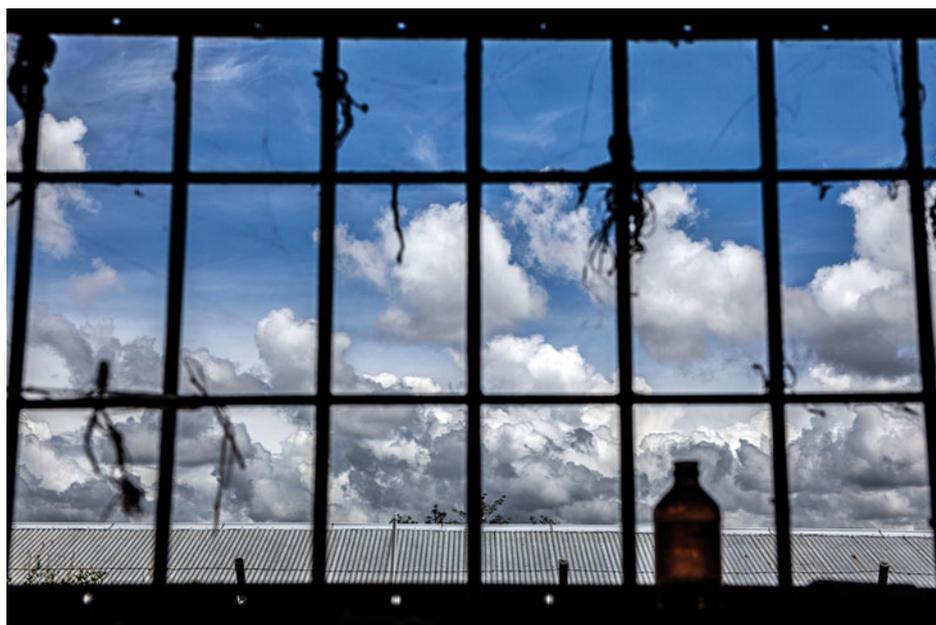
Un jour, lors d'une visite dans un de ces lieux de détention particulièrement difficiles, une collègue déléguée a reçu une requête inhabituelle : un détenu lui a demandé si elle pouvait revenir le voir et lui apporter du parfum. La déléguée était un peu déroutée, tant par la nature de cette demande qu'en raison des règles de sécurité. Le soir, elle a demandé à un collègue un peu d'eau de toilette, et le lendemain elle est retournée voir le détenu et lui a donné quelques gouttes de ce parfum. Celui-ci s'est alors copieusement et joyeusement aspergé le visage, les cheveux et les vêtements. L'homme était rayonnant ; il s'est redressé, a regardé la déléguée et lui a dit avec reconnaissance : « Vous savez, pour la première fois depuis que je suis ici, je sens bon ; je me sens humain ».

Il est ensuite allé voir ses camarades dans la cour, leur disant sa joie et frottant ses vêtements contre les leurs pour partager le parfum. Nous les avons vus plus tard dans la journée, ils sont venus vers nous, joyeux, fiers de partager cette bonne odeur. Quelques gouttes de parfum leur avaient rendu un sentiment de dignité.

6 Paul Ricœur, « L'échange des dons et la reconnaissance mutuelle », dans *Parcours de la reconnaissance*, Stock, Paris, 2004, pp. 342 et 352 ; Paul Ricœur, *Parcours de la reconnaissance*, Stock, Paris, 2004.



Homme détenu par les autorités afghanes, Afghanistan. © CICR/VII/James NACHTWEY.



Hautes-Terres occidentales, prison de Baisu, Papouasie-Nouvelle-Guinée. Vue de l'extérieur à travers les barreaux de la fenêtre. © CICR/Marko KOKIC.



Bujumbura, prison de Mpimba. Visite et rédaction de messages Croix-Rouge. © CICR/Thierry GASSMANN.



Phnom-Penh, Prison T3. Visite à la prison et entretien avec des détenus. © CICR/Serge CORRIERAS.



Kinshasa, office of the Central Tracing Agency. Writing a Red Cross-message. © CICR/Jean-Patrick DI SILVESTRO.



Lima, Pérou, centre de détention haute sécurité Chorrillos pour femmes. Discussion entre une déléguée CICR et une détenue malade dans sa cellule. © CICR/Boris HEGER.

Le soin humanitaire, du traumatisme à la résilience

Les scènes et les petites choses décrites ci-dessus illustrent certains aspects du soin humanitaire et de sa valeur dans les lieux de détention difficiles ; dans certains lieux déshumanisés, le soin humanitaire peut apporter quelques gouttes d'humanité. Les professionnels de la santé qui travaillent auprès de victimes de mauvais traitements et de violences extrêmes jouent un rôle déterminant pour détecter les souffrances mentales provoquées par des violences et par des conditions et des traitements inhumains. Ils ont révélé la réalité des traumatismes psychosociaux et leurs conséquences. Mais la compréhension et la reconnaissance des dégâts terribles que causent les conflits armés, l'extrême violence, les traitements inhumains ou dégradants et la torture sur la santé et la dignité des victimes n'en sont qu'à leurs débuts ; et il reste encore beaucoup à apprendre sur la manière d'aider ces victimes à se rétablir et à reprendre une vie satisfaisante et active. Il faut demeurer prudent et modéré avant de tirer des conclusions définitives sur le rôle possible d'une rencontre humanitaire avec des personnes qui souffrent, en particulier dans des contextes violents et déshumanisés.

La réalité des violences et des mauvais traitements, ainsi que leurs effets, sont facilement niés, ce qui peut entraîner de graves conséquences pour d'innombrables personnes dans les conflits armés. La violence extrême déshumanise. Elle a des effets dévastateurs sur l'être humain, elle anéantit ce qui est humain en lui. Pour les professionnels de l'humanitaire, il est douloureux de s'entretenir avec une personne victime d'extrême violence ou de tortures et de l'écouter raconter ce qu'elle a vécu. Lorsqu'ils viennent en aide à ces victimes, ils en paient le prix émotionnel et se trouvent marqués par leurs récits. Richard Mollica, qui a travaillé avec de nombreuses personnes victimes de torture, appelle cela « la douleur du soignant ». Selon son expérience, il peut être tout aussi éprouvant pour un témoin d'assister à la violence que pour la victime de la subir⁷. Ce traumatisme secondaire, ou « traumatisme indirect », découle de l'effet cumulatif du travail avec des personnes traumatisées : atteinte aux sentiments, aux schémas cognitifs, aux souvenirs, à l'estime de soi, au sentiment de sécurité de l'acteur humanitaire⁸. Cette conséquence spécifique du travail avec des personnes traumatisées a été constatée tout d'abord chez les psychothérapeutes, et plus récemment dans les familles de prisonniers de guerre⁹, chez les interprètes travaillant auprès de victimes de tortures¹⁰ et chez les avocats s'occupant de dossiers pénaux¹¹.

7 Richard F. Mollica, *Healing Invisible Wounds: Paths to Hope and Recovery in a Violent World*, Harcourt Inc., Orlando, 2006, p. 31.

8 Pilar Hernández, David Gangsei, David Engstrom, « Vicarious resilience, a new concept in work with those who survive trauma », dans *Family Process*, Vol. 46, N° 2, Juin 2007, p. 231.

9 Rachel Dekel, Zahava Solomon, « Secondary traumatization among wives of Israeli POWs: the role of POWs' distress », dans *Social Psychiatry and Psychiatry Epidemiology*, Vol. 41, N° 1, 2006, pp. 27-33.

10 David W. Engstrom, Tova Roth et Jennie Hollis, « The Use of Interpreters by Torture Treatment Providers », dans *Journal of Ethnicity and Cultural Diversity in Social Work*, Vol. 19, N° 1, janvier-mars 2010, pp. 54-72.

11 Lila Petar Vrklevski, John Franklin, « Vicarious Trauma: the impact on solicitors of exposure to traumatic material », dans *Traumatology*, Vol. 14, N° 1, mars 2008, pp. 106-118.

Les délégués du CICR peuvent être véritablement marqués par leur activité auprès de personnes victimes d'une violence extrême. Ils peuvent également être témoins de la capacité de certaines victimes à résister et à conserver leur propre humanité malgré les épreuves déshumanisantes qu'elles ont vécues. Dans quelle mesure les visites du CICR contribuent-elles à la résistance des victimes et à leur capacité de surmonter leur traumatisme ? Lorsqu'il est impossible d'empêcher les mauvais traitements et la violence, est-ce que ces visites favorisent au moins la résilience des victimes ? Probablement, lorsqu'elles deviennent l'occasion d'une rencontre, d'un instant d'humanité partagée.

Nous avons débattu de ces questions un jour, lors d'un cours de formation. Une collègue qui travaillait comme médecin dans des lieux de détention où la torture était courante a déclaré que les choses ne se passaient pas ainsi. Selon elle, les professionnels de l'humanitaire pouvaient effectivement être profondément marqués par leur travail en détention ; mais on ne pouvait pas dire qu'en visitant des détenus ils renforçaient les capacités de ceux-ci à faire preuve de résilience. Elle a raconté qu'un jour, elle avait eu un entretien privé avec un groupe de détenus ; ils lui décrivaient des choses terribles, la torture, la souffrance et la douleur. Profondément touchée, elle s'était mise à pleurer. Les détenus lui avaient alors parlé gentiment, lui avaient expliqué comment, ensemble, ils parvenaient à surmonter leur souffrance. Ils se soutenaient mutuellement. Et ils soutenaient à présent la déléguée qui était venue les voir.

Cette histoire nous a appris des choses importantes. D'une part, cette déléguée était une bonne professionnelle de la santé et de l'humanitaire ; ses larmes ne faisaient qu'exprimer sa compassion et son humanité face à des récits déshumanisants, ainsi que le fait que sa longue expérience ne l'avait pas rendue insensible à la souffrance. D'autre part, pour les détenus, c'était le signe d'une rencontre avec un être humain. C'étaient eux qui apportaient à la déléguée un soutien et des conseils, qui partageaient leur expérience.

Le processus par lequel un thérapeute apprend à surmonter des épreuves grâce à ses patients a été appelé « résilience vicariante »¹², par analogie avec les traumatismes vicariants, ou secondaires, décrits chez les personnes travaillant avec des victimes de violences extrêmes. La résilience vicariante est définie comme le processus par lequel des professionnels sont influencés de manière positive par la résilience de leurs clients¹³. Il s'agit là d'une évolution intéressante de notre compréhension du traumatisme et de la résilience, tendant à indiquer qu'une véritable relation de soin consiste en un processus transactionnel entre deux sujets. L'élément central du soin humanitaire réside probablement dans la relation entre le professionnel et la personne qu'il visite, lorsque la visite devient une rencontre entre deux êtres humains. Chacun arrive à cette rencontre en tant que personne, avec son identité, son histoire, ses capacités et sa vulnérabilité. Le renforcement de la résilience après une situation d'extrême violence pourrait s'avérer un processus d'humanisation mutuelle.

12 Pilar Hernández *et al.*, *op. cit.*, note 9, p. 230.

13 Pilar Hernández, David Engstrom, David Gangsei, « Exploring the impact of trauma on therapists: vicarious resilience and related concepts in training », dans *Journal of Systemic Therapies*, Vol. 29, N° 1, 2010, pp. 67–83, p. 73.

Le soin humanitaire face à l'agressivité

Les petites histoires racontées ci-dessus décrivent des situations dans lesquelles la relation entre le professionnel de l'humanitaire et les détenus peut déboucher sur une rencontre humaine. Cependant, lors de leurs visites de détention, il arrive que les délégués du CICR se heurtent à un rejet ou à de l'agressivité. Ils peuvent également faire l'objet d'insultes dégradantes de la part des détenus, de violences verbales ou même de menaces, ou d'agressions avec des liquides corporels. Ces situations peuvent être extrêmement difficiles à supporter et à surmonter, et constituer un autre traumatisme pour les professionnels de l'humanitaire.

De nombreux délégués du CICR ont subi de telles situations. Il est arrivé que des détenus concernés aillent voir les délégués dans les bureaux de l'institution après leur libération ; ils leur ont présenté leurs excuses, demandé de faire preuve de compréhension et expliqué qu'ils n'avaient pas eu d'autre moyen d'exprimer leur colère. Ils ont expliqué que leurs insultes et leur comportement agressif n'avaient rien de personnel, mais étaient une manière de communiquer. Une collègue a raconté que d'anciens détenus l'avaient remerciée de son attitude lorsqu'ils l'avaient insultée, car elle n'avait pas réagi de manière personnelle. Cette attitude les avait aidés à résister et à supporter leurs souffrances.

Les comportements agressifs, dirigés contre soi-même ou contre des tiers, constituent souvent des manières extrêmes de communiquer en détention. Dans une conférence remarquable donnée en 1975, l'écrivain dissident André Siniavski, libéré après sept ans passés dans des camps en Union soviétique, mentionnait quelques « formes extrêmes de la communication dans des conditions de solitude¹⁴ ». Il décrivait des actes inhabituels, étranges ou peut-être choquants comme étant des formes de communication « où l'homme est placé en situation absolument bloquée ». « Aucune issue pour le langage, le besoin de communication, aucune issue pour la vie même », expliquait-il¹⁵. Dans des situations d'isolement, de rejet ou d'indifférence extrême, les actes effectués avec ou contre son propre corps, les grèves de la faim, les mutilations ou autres actes de violence contre soi doivent être compris comme un « genre particulier de communication¹⁶ ».

De tels actes expriment une protestation extrême, au moyen d'un genre de communication entièrement négatif, d'une « rupture dans la communication¹⁷ ». Des études anthropologiques et linguistiques récentes sur les actes extrêmes de communication commis dans de telles situations arrivent à des conclusions similaires¹⁸. Les actes agressifs tels que les insultes, le fait de jeter des liquides corporels

14 André Siniavski, « 'MOI' ET 'EUX' (Sur quelques formes extrêmes de la communication dans des conditions de solitude) », dans *Solitude et Communication, Rencontres Internationales de Genève - Tome XXV*, Éditions de la Baconnière, Neuchâtel, 1975, pp. 137-167.

15 *Idem*, p. 138.

16 *Ibid.*, p. 145.

17 *Ibid.*, p. 145.

18 Lionel Wee, « Extreme communicative acts and the boosting of illocutionary force », dans *Journal of Pragmatics*, Vol. 36, N° 12, décembre 2004, pp. 2161-2178 ; Lionel Wee, « The hunger strike as a communicative act: intention without responsibility », dans *Journal of Linguistic Anthropology*, Vol. 17, N° 1, Juin 2007, pp. 61-76.

sur des visiteurs, d'étaler des excréments sur les murs de sa cellule, de faire la grève de la faim ou de se mutiler devraient être compris en premier lieu comme des actes de communication. Ils constituent une protestation ou expriment le désespoir lorsqu'aucun autre moyen de communication n'existe. Ils sont un appel à la dignité et à la reconnaissance.

Les acteurs humanitaires qui visitent des lieux de détention doivent être prêts à faire face à de telles situations, afin d'éviter de réagir de manière personnelle ou trop formelle à des actes agressifs. Il est important de rétablir une communication verbale « avec » la personne détenue : plutôt que de parler « à » cette personne ou de l'écouter, la solution peut consister à renouer un dialogue, ouvrant ainsi la voie à une reconnaissance mutuelle en tant qu'êtres humains capables et dignes. Un tel dialogue peut permettre de comprendre la signification, les raisons et le but des actes agressifs, et d'entamer une réflexion commune sur différentes manières de communiquer avec les personnes ou les autorités concernées – lorsque c'est possible.

Le même type de processus peut ensuite être utilisé dans le dialogue des acteurs humanitaires avec les autorités sur la manière d'encourager une communication positive dans le lieu de détention. Par exemple, ces dernières peuvent réagir de façon humaine à une grève de la faim en mettant en place des manières positives de communiquer avec les détenus, par le biais de réunions régulières avec ceux-ci ou leurs représentants. Ces réunions permettent d'aborder des questions importantes et de réfléchir ensemble à des solutions possibles. Une meilleure communication peut avoir un effet majeur sur l'environnement relationnel au sein de l'établissement pénitentiaire, entraînant une diminution de la violence et une amélioration de la santé des détenus.

De petites choses sur la voie de l'humanisation

La violence et les conflits armés ont des effets extrêmement graves sur les personnes, les familles, les sociétés et l'humanité. Les exemples tirés de lieux de détention montrent que l'action humanitaire consiste à prendre soin des individus et à rendre humains des endroits déshumanisés. Ce travail requiert souvent une grande humilité et une confiance solide dans notre capacité, en tant qu'êtres humains, à renoncer à la violence et à nouer des relations respectueuses et constructives, même pendant un conflit armé. Il faut également avoir confiance dans le fait que les effets de l'action humanitaire peuvent ne pas forcément être constatés immédiatement. Ils peuvent apparaître des années plus tard, lorsqu'un ancien détenu se remémore une tasse de café, des images de fleurs, d'animaux sauvages ou d'un coucher de soleil, des gouttes de parfum, des instants simples d'humanité partagée. De petites choses qui lui ont rendu son sentiment d'humanité et de dignité, parce qu'on l'a reconnu comme un être humain.

Dans son livre remarquable intitulé *Humanity*, le philosophe Jonathan Glover analyse différentes voies de l'inhumanité¹⁹. Dans sa recherche, il ne rencontre que

19 Jonathan Glover, *Humanity - A Moral History of the Twentieth Century*, Pimlico, Londres, 1999.

peu d'exemples d'humanité ; seules quelques personnes, semble-t-il, ont le courage de prendre des risques et de donner des « réponses humaines », qui sont le respect et la compassion²⁰. Dans l'Europe sous occupation nazie, pour les prisonniers de Mauthausen ou pour les Juifs de Berlin, même un visage amical pouvait tout changer²¹.

Glover cite l'exemple de l'écrivain et philosophe Jean Améry, qui se souvenait de cigarettes. Après qu'il avait été torturé à Breendonk, un soldat lui avait lancé une cigarette allumée par les barreaux de sa cellule. Plus tard, à Auschwitz-Monowitz, il avait partagé la dernière cigarette d'Herbert Kap, un soldat handicapé de Danzig. Améry se souvenait de quelques autres personnes ayant eu des gestes humains, notamment Willy Schneider, un ouvrier catholique d'Essen qui l'avait appelé par son prénom, déjà tombé dans l'oubli, et lui avait donné du pain²². Cependant, relève Glover, Jean Améry se rendait compte que de tels gestes étaient rares. Dans son livre, Améry explique que le poids de ces personnes courageuses ne suffisait pas lorsqu'elles n'étaient plus face à lui mais perdues au milieu de leurs pairs²³ : pour lui, leurs actes humains ne parvenaient pas à compenser les innombrables actes de complicité et de collaboration commis par tant de personnes. Améry décrit les raisons de son amertume et son incapacité à surmonter ce qui s'est passé. Il a été profondément marqué par la torture et les camps d'extermination. Il n'estime pas avoir été « traumatisé », écrit-il, mais plutôt « déshumanisé²⁴ ».

Dans son récit, Magda Hollander-Lafon se remémore également de petits gestes d'humanité au cœur de l'inhumanité et de l'horreur à Auschwitz²⁵ : dans le wagon de marchandises qui l'emmenait à Auschwitz, quelqu'un lui a donné une tranche de saucisson, qu'elle a partagée avec sa mère et sa sœur²⁶ ; des compagnons anonymes lui ont sauvé la vie en lui donnant quelques gouttes d'eau lorsque la soif lui avait fait perdre connaissance²⁷ ; le « vilain garde à la voix méchante » lui a donné une paire de sabots et a veillé sur elle au travail²⁸ ; un compagnon lui a glissé des mots de fraternité, d'amitié et de courage qui l'ont aidée à vivre²⁹ ; et une femme mourante lui a donné quatre petits bouts de pain, afin qu'elle puisse survivre et rendre témoignage de ce qui se passait à Auschwitz³⁰. Ce genre de petites choses ont aidé Magda Hollander-Lafon à surmonter ses souffrances et à suivre sa propre voie d'humanisation.

Il existe de nombreux récits de personnes ayant survécu à une extrême violence. Chaque expérience humaine est unique et irremplaçable. De même, il n'y

20 *Idem*, pp. 22-23.

21 *Ibid.*, p. 383.

22 *Ibid.*, p. 383.

23 Jean Améry, *Par-delà le crime et le châtement – Essai pour surmonter l'insurmontable*, Actes Sud, Arles, 1995 (traduit de l'allemand), p. 159.

24 *Idem*, pp. 172 et 208.

25 Magda Hollander-Lafon, *Quatre petits bouts de pain – Des ténèbres à la joie*, Albin Michel, Paris, 2012.

26 *Idem*, p. 90.

27 *Ibid.*, p. 34.

28 *Ibid.*, p. 45.

29 *Ibid.*, p. 51.

30 *Ibid.*, p. 73.

a pas de solution « prête à l'emploi » pour le soin humanitaire. Quelques gouttes de parfum ont été demandées spontanément dans un lieu particulier, dans une rencontre entre deux personnes : grâce à ces gouttes, un détenu s'est senti reconnu en tant qu'être humain. Le même liquide pourrait cependant s'avérer insignifiant, ou même blessant, dans un autre contexte. Les professionnels de l'humanitaire trouvent leur propre manière d'apporter leur aide. Ils travaillent avec leur propre humanité, leur identité, leur histoire, leurs capacités et leurs vulnérabilités. Bien trop souvent, en particulier dans les conflits armés et les situations de violence, ils sont confrontés aux limites et à l'impuissance de leur action. Mais beaucoup savent d'expérience que leur capacité à prendre soin de la personne et à agir avec respect et sympathie, ainsi que leur créativité, peuvent contribuer à faire d'un entretien avec des personnes affectées – détenus, civils, blessés ou malades – une vraie rencontre, un instant d'humanité partagée. Cette relation de soin humanitaire est au centre de l'action humanitaire.

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Adapter les Commentaires des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels au XXI^e siècle

Jean-Marie Henckaerts*

Jean-Marie Henckaerts est conseiller juridique à la Division juridique du Comité international de la Croix-Rouge et chef du projet de mise à jour des Commentaires des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977.

Résumé

C'est dans les années 1950 déjà que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) publiait les Commentaires des Conventions de Genève de 1949 et dans les années 1980 qu'il leur adjoignait les Commentaires des Protocoles additionnels de 1977. Depuis, les Conventions et leurs Protocoles n'ont cessé de faire leurs preuves et l'on a acquis une pratique considérable en matière d'application et d'interprétation de ces six traités. Soucieux de tenir compte de cette évolution, le CICR a entrepris un important projet de mise à jour des Commentaires qui leur ont été consacrés. Il entend par là contribuer à ce que le droit international humanitaire soit mieux compris et respecté – ce qui, à terme, devrait renforcer la protection des victimes de conflits armés.

⋮⋮⋮⋮⋮

* La version originale en anglais de ce texte est publiée sous le titre « Bringing the Commentaries on the Geneva Conventions and their Additional Protocols into the twenty-first century », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, hiver 2012.

Introduction

Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 constituent l'épine dorsale du droit international humanitaire. Ils contiennent une bonne partie des règles essentielles de cette branche du droit qui protègent les civils, le personnel sanitaire et religieux et les personnes hors de combat. Les Conventions jouissent d'une adhésion universelle. Quant à leurs Protocoles additionnels de 1977, plus de 80 % des États y sont parties¹.

Après l'adoption des Conventions de Genève en 1949, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a entrepris la rédaction d'un commentaire détaillé de chaque disposition de ces instruments. Ce travail a abouti à la publication, entre 1952 et 1960, d'un commentaire de chacune des quatre Conventions de Genève, en français et en anglais, sous la direction générale de Jean Pictet². De même, lorsque les Protocoles additionnels ont été adoptés, en 1977, des juristes du CICR ont entrepris de rédiger un commentaire de chacun des deux Protocoles. Celui-ci a été publié en français en 1986 et en anglais en 1987³. C'est en sa qualité de gardien et de promoteur du droit international humanitaire que le CICR s'est livré à ces travaux. Ce rôle qui lui incombe de travailler à la compréhension et à la diffusion du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés⁴ est reconnu dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le travail accompli découle aussi de l'obligation qu'a le CICR « d'assumer les tâches qui

- 1 Les Conventions de Genève comptent 195 États parties, le Protocole additionnel I relatif aux conflits armés internationaux en compte 173 et le Protocole additionnel II relatif aux conflits armés non internationaux en compte 167. Voir <http://www.icrc.org/dih>. Un troisième Protocole additionnel, établissant un nouvel emblème protecteur, le cristal rouge, a été adopté en 2005. Le projet actuel ne porte pas sur le Protocole additionnel III, un commentaire de cet instrument ayant été publié récemment. Voir Jean-François Quéguiner, « Commentaire du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III) », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 88, *Sélection française 2006*, pp. 313-348, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-865-queguiner.pdf>.
- 2 Publiés sous la direction de Jean S. Pictet, avec le concours de Frédéric Sordet, Claude Pilloud, Jean-Pierre Schœnholzer, René-Jean Wilhelm et Oscar M. Uhler, *La Convention de Genève I. Commentaire*, CICR, Genève, 1952 (original français et traduction en anglais) ; Jean S. Pictet, avec la collaboration du Contre-Amiral M.W. Mouton et de Frédéric Sordet, Claude Pilloud, Jean-Pierre Schœnholzer, René-Jean Wilhelm et Oscar M. Uhler, *La Convention de Genève II. Commentaire*, CICR, 1959 (original français) et 1960 (anglais) ; Jean de Preux, avec le concours de Frédéric Sordet, Claude Pilloud, Henri Coursier, René-Jean Wilhelm, Oscar M. Uhler et Jean-Pierre Schœnholzer, *La Convention de Genève III. Commentaire*, CICR, Genève, 1958 (original français) et 1960 (anglais) ; Oscar M. Uhler, Henri Coursier, Frédéric Sordet, Claude Pilloud, Roger Boppe, René-Jean Wilhelm et Jean-Pierre Schœnholzer, *La Convention de Genève IV. Commentaire*, CICR, Genève, 1956 (original français) et 1958 (anglais).
- 3 CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR et Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986 : Protocole additionnel I (et Annexe I) : Commentaire de Claude Pilloud, Jean de Preux, Yves Sandoz, Bruno Zimmermann, Philippe Eberlin, Hans-Peter Gasser et Claude F. Wenger ; Protocole additionnel II : Commentaire de Sylvie-S. Junod. Les deux commentaires ont été élaborés sous la direction (édition et coordination) d'Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann.
- 4 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1986, Art. 5(2)(g). Sur le rôle du CICR en matière d'interprétation du droit international humanitaire, voir aussi François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 2000, pp. 1067-1076.

lui sont reconnues par les Conventions de Genève » et de « travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés »⁵. Dans bien des cas, le CICR ne peut pas s'acquitter de ces tâches sans interpréter les traités fondamentaux de droit humanitaire qui sous-tendent son mandat. Cette interprétation est au cœur de son action quotidienne.

Au fil des années, les Commentaires publiés par le CICR ont été reconnus en tant qu'interprétation essentielle – et faisant autorité – des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. L'édition initiale de ces Commentaires se fondait principalement sur l'histoire de la négociation de ces traités et sur la pratique antérieure. Elle offre souvent une perspective historique et une explication des grandes étapes de l'élaboration de ce corpus de droit. À cet égard, elle demeure tout à fait pertinente.

Nécessité d'une mise à jour des Commentaires

Avec le temps et l'évolution de la pratique, toutefois, il est apparu nécessaire de mettre à jour ces Commentaires initiaux pour y intégrer l'expérience de décennies d'application des Conventions et des Protocoles, tout en préservant les éléments de l'édition initiale qui sont toujours d'actualité. L'objectif est de faire en sorte que les nouveaux Commentaires reflètent la réalité contemporaine et l'interprétation juridique qui prévaut aujourd'hui.

Pour citer un exemple, aux termes de l'article premier commun aux Conventions de Genève, « les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter » ces traités « en toutes circonstances ». L'application de l'obligation de « faire respecter » le droit humanitaire a pris une ampleur considérable depuis les années 1950 et la pratique actuelle en la matière indique de façon plus évidente que cette obligation concerne aussi bien les conflits armés non internationaux qu'internationaux. La mise à jour des Commentaires doit prendre en considération et présenter cette pratique.

Par ailleurs, l'article 3 commun, qui est applicable dans les conflits armés non internationaux, est devenu une disposition cruciale au cours de ces dernières décennies en raison de la prévalence de ce type de conflits. Lorsqu'il avait été adopté, il y a plus de soixante ans, aucune sanction pénale internationale n'était prévue en cas de violation. De plus, on n'avait à disposition, à l'époque de la rédaction des Commentaires, que peu de jurisprudence internationale interprétant les interdictions énoncées dans cette disposition, voire aucune. Aujourd'hui, en revanche, du fait de la pratique ultérieure et de l'évolution du droit international, il est reconnu que les violations graves de l'article 3 commun, telles que le meurtre, la torture et la prise d'otages, constituent aussi des crimes de guerre dans les conflits armés non internationaux. Les éléments de ces crimes et les interdictions dont ils font l'objet dans l'article 3 commun ont donc été interprétés et clarifiés au cours de ces dernières décennies, tant dans la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux que dans

5 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1986, Art. 5(2)(c).

celle des juridictions nationales. La version mise à jour des Commentaires tiendra compte de cette évolution.

Un autre exemple mérite d'être cité, qui a trait aux activités humanitaires. Les Conventions disposent que le CICR et « tout autre organisme humanitaire impartial » pourront offrir leurs services pour entreprendre de telles activités. Le contexte actuel, en termes de diversité des acteurs et de défis à affronter pour l'action humanitaire, est très différent de celui qui prévalait lors de la rédaction des Commentaires initiaux. L'exigence selon laquelle il faut obtenir le consentement des parties pour accéder aux zones de conflit et, plus particulièrement, l'interdiction de refuser ce consentement pour des raisons arbitraires font réellement débat aujourd'hui. Les Commentaires mis à jour doivent tenir compte de ce débat et présenter les divergences qui peuvent être observées.

Les Commentaires mis à jour

Soucieux de tenir compte de l'évolution du droit et de la pratique, le CICR a entrepris un important projet de mise à jour des Commentaires, dont la réalisation est en bonne voie. Il s'agit, en définitive, de contribuer à ce que les victimes de conflits armés soient mieux respectées et protégées. L'édition mise à jour sera présentée comme l'édition initiale, c'est-à-dire un commentaire, article par article, de chaque disposition des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. Elle fera souvent mention de la pratique, de la jurisprudence et des publications académiques afin de permettre des recherches plus approfondies. De plus, grâce à des références croisées détaillées, il sera possible de trouver facilement des informations sur des dispositions connexes.

Recherche préparatoire et rédaction des Commentaires

La version mise à jour des Commentaires sera rédigée par des juristes du CICR, ainsi que par un certain nombre d'intervenants extérieurs. Bien que la mise à jour doive, à terme, se présenter sous la forme d'un commentaire article par article, les recherches et la rédaction sont entreprises par thème – et non par article, par Convention ou par Protocole. La raison de ce choix est la nécessité d'assurer l'homogénéité voulue tout au long des Commentaires, car de nombreux sujets sont traités dans plusieurs dispositions d'un même instrument ou de plusieurs des instruments. Pour citer un exemple, les dispositions traitant des blessés, malades et naufragés se retrouvent dans les I^{re}, II^e et IV^e Conventions de Genève et dans les Protocoles additionnels I et II. L'élaboration des commentaires de ces dispositions doit donc se faire de manière synchronisée. Il en est de même pour des thèmes transversaux tels que les enfants, les personnes disparues et le rétablissement des liens familiaux, l'assistance humanitaire et les signes distinctifs de la croix rouge et du croissant rouge. Cette méthode permet d'avoir une meilleure vue d'ensemble des problématiques, assure la cohérence nécessaire entre des commentaires liés entre eux et permet de mener la recherche thématique et la rédaction de façon plus rationnelle et efficace.

La recherche consistera à examiner diverses sources concernant l'application et l'interprétation des traités durant les dernières décennies, notamment des manuels militaires, la législation nationale, la jurisprudence, des commentaires académiques et l'expérience du CICR lui-même sur le terrain. En outre, des consultations seront menées avec les praticiens. Le projet utilisera aussi la base de données du CICR sur le droit coutumier, notamment en ce qui concerne la pratique des États en matière d'application et d'interprétation du droit humanitaire⁶.

S'il y a lieu, la mise à jour tiendra aussi compte de l'évolution de domaines connexes du droit international, comme le droit pénal international et le droit international des droits de l'homme. Ces branches du droit voyaient à peine le jour lors de l'adoption des Conventions de Genève et se sont considérablement développées depuis quelques années. Étant donné l'interaction qui existe entre elles et le droit international humanitaire, il est pertinent que la mise à jour des Commentaires tienne compte de ces sources.

Le processus d'examen des Commentaires

Tous les projets de Commentaires sont soumis pour examen au groupe d'auteurs (comité de lecture) du Commentaire de telle ou telle Convention. Le projet examiné par le comité de lecture est ensuite soumis à un comité de rédaction composé d'éminents juristes, tant du CICR qu'extérieurs à l'institution. Enfin, les projets de Commentaires seront soumis à des « pairs », à savoir une large sélection de chercheurs et de praticiens spécialisés dans l'interprétation et l'application du droit international humanitaire. Grâce à ces diverses étapes, les Commentaires mis à jour devraient refléter aussi exactement que possible la réalité et l'interprétation juridique qui prévalent aujourd'hui.

Publication et diffusion des Commentaires

Les Commentaires mis à jour seront largement disponibles et d'un accès facile. Outre la version papier, il existera une version électronique mise à disposition gratuitement sur le site web du CICR, comme c'est actuellement le cas avec les Commentaires initiaux⁷. La version électronique devrait aussi faciliter la recherche et la navigation dans le texte.

Le calendrier provisoire établi pour la publication de l'édition mise à jour prévoit une publication en 2015 pour le Commentaire de la I^{re} Convention, en 2016 pour celui de la II^e Convention, en 2017 pour celui de la III^e Convention, en 2018 pour celui de la IV^e Convention et d'ici la fin 2019 pour ceux des Protocoles additionnels I et II. Ce calendrier reste sujet à confirmation.

6 Voir <http://www.icrc.org/customary-ihl>.

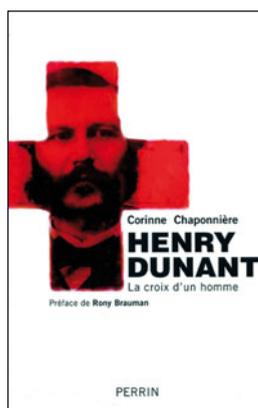
7 Voir <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

Conclusion

Les Commentaires mis à jour offriront une interprétation dûment étayée et actualisée des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. En sa qualité de gardien et promoteur du droit international humanitaire, le CICR doit veiller à ce que les commentaires des traités fondamentaux de droit international humanitaire restent d'actualité. En même temps, cette mise à jour est l'occasion de contacts avec des experts extérieurs dans le cadre de la recherche préparatoire, de la rédaction et de l'examen des textes par des « pairs » chercheurs et praticiens.

Essentiellement, le but de la mise à jour est de contribuer à ce que le contenu des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels soit plus largement diffusé et plus clair, donc, à terme, à ce que les victimes de conflits armés soient mieux respectées et jouissent d'une meilleure protection.

LIVRES ET ARTICLES



Henry Dunant : la croix d'un homme

Corinne Chaponnière*

Recension par François Bugnion, consultant indépendant en droit et en action humanitaires et auteur de plus de 50 publications portant sur le droit international humanitaire et sur le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. M. Bugnion est Membre du Comité international de la Croix-Rouge.



Enfin une vraie biographie d'Henry Dunant !**

Aucun citoyen suisse n'est aussi connu en dehors des frontières de son pays qu'Henry Dunant (1828-1910). De Paris à Bangkok, de nombreuses capitales ont honoré sa mémoire en donnant son nom à une rue, un boulevard ou une place. Des millions de volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de par le monde se réclament de son exemple et de ses idées. Même les fondateurs d'institutions qui se sont créées par opposition à la Croix-Rouge, comme Médecins sans Frontières (MSF) et Médecins du Monde (MdM), le reconnaissent comme le père de l'humanitarisme moderne.

Et pourtant, jusqu'à récemment, on ne possédait en langue française aucune bonne biographie d'Henry Dunant, fondée sur des sources de première main. Il y avait certes d'intéressantes compilations, notamment celles de Marc Descombes et de Gérard Jaeger, et surtout les Actes du Colloque Henry Dunant, tenu à Genève en 1985. En 2010, à l'occasion du centenaire du décès de Dunant, Roger Durand a publié une courte biographie, fondée sur une vie de recherches inlassables, mais qui se limite à l'essentiel. Il nous manquait toujours une vraie biographie.

* Avec une préface de Rony Brauman. Editions Perrin, Paris, 2010.

** Cette recension reflète l'opinion de son auteur et pas nécessairement celle du CICR. La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

Cette lacune était d'autant moins compréhensible que la vie d'Henry Dunant est parmi les plus tragiques et les plus romanesques qui se puissent concevoir : publié en 1862, son livre, *Un souvenir de Solférino*, le fera connaître d'un bout à l'autre de l'Europe et lui ouvrira toutes les portes; son rôle de fondateur de la Croix-Rouge et de promoteur de la première Convention de Genève fera pleuvoir sur lui honneurs, médailles et décorations, mais sa chute, à la suite d'une déroute financière, n'en sera que plus cruelle. Après avoir été reçu à la table des rois et des princes, Dunant connaîtra la misère, la faim, les taudis et la honte des habits rapiécés, avant de devenir, au soir de sa vie, le premier lauréat du Prix Nobel de la Paix.

Cette lacune était d'autant plus regrettable que Genève possède depuis plus de trente ans un centre d'excellence des études consacrées à Henry Dunant. Créée et animée par l'historien genevois Roger Durand, la Société Henry Dunant a réuni une abondante documentation et permis d'explorer pratiquement tous les aspects de la vie et de l'œuvre du fondateur de la Croix-Rouge. Elle a notamment répertorié quelque 4'500 lettres écrites par Henry Dunant ou qui lui étaient adressées, conservées dans les fonds d'archives les plus divers : archives publiques, archives des innombrables associations que Dunant a fondées ou auxquelles il a été mêlé, archives familiales en Suisse, en France, en Allemagne, ailleurs encore. Les 24 volumes du *Bulletin* de la Société, complétés par de nombreuses publications thématiques, constituent une mine de renseignements pratiquement inépuisable.

C'est dire combien l'ouvrage de Corinne Chaponnière, *Henry Dunant, La croix d'un homme*, vient à son heure, alors qu'on célèbre, en cette année 2013, le 150^e anniversaire de la fondation du CICR et de celle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et dans la perspective de la commémoration, en 2014, des 150 ans de la première Convention de Genève, qui marque le point de départ du droit international humanitaire contemporain.

Mettant à profit les travaux conduits par la Société Henry Dunant et s'appuyant sur ses propres recherches, Corinne Chaponnière nous livre un portrait d'Henry Dunant décapé des fausses légendes et des mystifications dont il avait d'ailleurs parfois pris lui-même l'initiative pour embellir sa mémoire. Le portrait d'un homme en lieu et place de la statue que certains hagiographes avaient cru bon de dresser, au mépris des documents et, parfois, au mépris du témoignage de Dunant lui-même. Mais un portrait combien plus humain et combien plus crédible ! Un Dunant libéré de son auréole, mais proche de chacun de nous, avec ses immenses qualités et ses épouvantables défauts, son génie visionnaire et sa tragique propension à construire des châteaux en Espagne, ses élans d'enthousiasme et ses abîmes de désespoir, sa générosité de grand seigneur et ses petites mesquineries.

Il en ressort l'image, non d'un saint, mais d'un homme animé par une ambition dévorante, le souci d'échapper à l'environnement bourgeois auquel il appartenait par sa naissance et par sa famille, afin de se hisser au niveau des grands de son temps. Il y parviendra par un hasard de l'histoire – son arrivée au soir du 24 juin 1859 à deux pas du champ de bataille de Solférino, alors qu'une des plus sanglantes batailles du XIX^e siècle venait de prendre fin, laissant sur le terrain quelque 6 000 morts et plus de 30 000 blessés – mais aussi grâce à un trait de génie, car Dunant saura témoigner de l'horreur du champ de bataille à travers son livre, *Un souvenir de Solférino*. Et

surtout, il tirera de cette vision d'horreur deux idées qui connaîtront un destin exceptionnel : la Croix-Rouge et la Convention de Genève. Du coup, il accèdera à la célébrité à laquelle il aspirait.

Il n'en jouira pas longtemps. Comme il a négligé ses affaires financières, la société qu'il dirige tombe en faillite. Du jour au lendemain, Dunant est ruiné, déshonoré et contraint à l'exil. Il est exclu du Comité international de la Croix-Rouge, qu'il avait, plus qu'aucun autre, contribué à fonder.

Dunant consacra le reste de sa vie – quarante ans – à tenter de rétablir son honneur et de reconquérir la paternité de l'œuvre dont il se considérait à bon droit comme le fondateur. Grâce à une stratégie de communication hors pair, il y parviendra avec l'octroi, en 1901, du premier Prix Nobel de la Paix.

On l'aura compris, Corinne Chaponnière a su éviter le piège de l'hagiographie, car l'héritage de Dunant – la Croix-Rouge et les Conventions de Genève – est bien suffisant pour ancrer sa place dans l'Histoire, sans qu'il soit besoin de l'encenser. Elle a su éviter le piège de l'exagération, car la vie de Dunant fut profondément tragique, sans qu'il soit nécessaire d'en rajouter. A travers la citation de centaines d'extraits des lettres de Dunant, elle restitue la personnalité infiniment complexe du fondateur de la Croix-Rouge, génial visionnaire mais dangereux affairiste, créateur de génie puis vieillard en proie au délire de la persécution, qui voit des ennemis et des espions partout, même parmi les enfants qui jouent sous les fenêtres de l'asile où il a trouvé refuge.

Corinne Chaponnière fait œuvre d'historienne, mais avec la plume d'une romancière. Elle fait vivre son personnage, mais aussi celles et ceux que Dunant rencontre sur sa route et qui ont contribué à façonner son destin – sa mère, Gustave Moynier, le général Dufour, Napoléon III, Léonie Kastner – de telle sorte qu'après avoir lu les premières pages de cette biographie, on ne peut plus la refermer, car cet ouvrage se lit d'un trait. Enfin, Corinne Chaponnière est servie par un style d'une rare élégance, un sens de la formule et de la mise en scène grâce auxquels on lit son ouvrage, non seulement avec un immense intérêt, mais avec délectation.

On comprend dès lors que le docteur Rony Brauman ait honoré cet ouvrage d'une belle préface, vibrant hommage de l'un des co-fondateurs de MSF au fondateur de la Croix-Rouge et réflexion saisissante sur le destin, les ambiguïtés et les limites de l'action humanitaire, de Solferino à la guerre civile qui déchire aujourd'hui la Syrie.

Un seul regret : que l'éditeur de cette biographie n'ait pas jugé bon de l'enrichir d'un cahier d'illustrations, de quelques portraits qui permettraient au lecteur de mieux visualiser l'homme qu'il découvre page après page ainsi que les principaux protagonistes. Et pourtant, ce ne sont pas les documents qui font défaut. Toujours soucieux de son image, Dunant nous a laissé d'excellents portraits photographiques, non seulement en vieillard à barbe blanche à l'époque du Prix Nobel, mais aussi comme jeune homme, lors de la fondation des *Unions chrétiennes de jeunes gens*, puis dans la force de l'âge, à l'époque de la fondation de la Croix-Rouge. Nul doute que les Éditions Perrin sauront combler cette lacune lors d'une prochaine édition et lors de la publication des traductions. Car cet ouvrage est, à l'évidence, appelé à déborder les frontières de la francophonie.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Une sélection annuelle d'articles est également publiée au niveau régional en arabe, chinois, espagnol, français et russe.

Photo de couverture:
Gaza sud, Rafah. Visite protection.
© Alain Meier, CICR.
Recherche de photos :
Fania Khan Mohammad, CICR.

Les articles publiés dans *la Revue* sont accessibles gratuitement en ligne sur le site : www.icrc.org/fre/resources/international-review

Présentation des manuscrits

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets touchant à la politique, à l'action et au droit international humanitaires. La plupart des numéros sont consacrés à des thèmes particuliers, choisis par le Comité de rédaction, qui peuvent être consultés sur le site web de la *Revue* dans la rubrique «Futurs thèmes de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*». Les contributions portant sur ces sujets sont particulièrement appréciées.

Les articles peuvent être rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Les articles choisis sont traduits en anglais, si nécessaire.

Les articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Ils font l'objet d'un examen collégial; la décision finale de les publier est prise par le rédacteur en chef. La *Revue* se réserve le droit d'en réviser le texte. La décision d'accepter, de refuser ou de réviser un article est communiquée à l'auteur dans les quatre semaines suivant la réception du manuscrit. Les manuscrits ne sont pas rendus aux auteurs.

Les manuscrits peuvent être envoyés par courriel à : review@icrc.org

Règles de rédaction

L'article doit compter entre 5 000 et 10 000 mots. Les textes plus courts peuvent être publiés dans la section «Notes et commentaires».

Pour de plus amples informations, veuillez consulter les Informations à l'intention des auteurs et les Règles de rédaction, notes de bas de page, citations et questions de typographie sur le site web de la *Revue* :

www.icrc.org/fre/resources/international-review

Sélection française

Dès 2011, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* publiera deux à quatre sélections françaises thématiques par année. Leurs contenus rassembleront une sélection d'articles parmi ceux figurant dans les quatre numéros annuels de la version anglaise de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* (*International Review of the Red Cross*).

Pour recevoir la sélection française, il faut s'adresser à :
Délégation régionale du CICR à Paris
10 bis passage d'Enfer
75014 Paris
France
Courriel : sf_ricr@icrc.org

©cicr

L'autorisation de réimprimer ou de republier un texte paru dans la sélection française doit être obtenue auprès du rédacteur en chef. Les demandes sont à adresser à l'équipe éditoriale.

Équipe éditoriale

Rédacteur en chef : Vincent Bernard
Assistants de rédaction :
Mariya Nikolova, Elvina Pothelet
et Gaetane Cornet
Assistante de publication :
Claire Franc Abbas
Responsable de la sélection française :
Ghislaine Doucet, Délégation régionale du
CICR à Paris, France.

Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève
Tél. : +41 22 734 60 01
Fax : +41 22 733 20 57
Courriel : review@icrc.org

CICR : 150 ans d'action humanitaire

Volume 94 Sélection française 2012/4

Éditorial - En quête d'humanité : 150 ans de droit et d'action humanitaires
Vincent Bernard, Rédacteur en chef

Entretien avec Peter Maurer

Perspectives sur le CICR

John B. Bellinger III

António Guterres

Sami El Haj

Farzana Sadat

Amiral James G. Stavridis

Kristalina Georgieva

Ahmed Mohamed Hassan

Ban Ki Moon

Matthias Schmale

Tommy Koh

Une institution à l'épreuve du temps ? Retour sur 150 ans d'histoire du Comité international de la Croix-Rouge

Daniel Palmieri

Naissance d'une idée : la fondation du Comité international de la Croix-Rouge et celle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. De Solferino à la première Convention de Genève (1859-1864)

François Bugnion

1863 : création de la première Société nationale à l'aube de l'histoire du Mouvement

Stefanie Haumer

150 ans de regard sur l'humanitaire : les archives photographiques du CICR

Valérie Gorin

Le CICR et les détenus des camps de concentration nationaux-socialistes (1942-1945)

Sébastien Farré

« Organiser à l'avance l'imprévisible » : la guerre Nigéria-Biafra et son impact sur le CICR

Marie-Luce Desgrandchamps

Complémentarité entre le CICR et les Nations Unies et entre le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme entre 1948 et 1968

Katharine Fortin

Nouvelles technologies et nouvelles politiques : l'évolution de l'action du CICR en faveur des familles séparées

Olivier Dubois, Katharine Marshall et Siobhan Sparkes McNamara

Le CICR en Irlande du Nord : un nouveau défi ou un nouveau rôle ?

Geoff Loane

Obstacles au droit international humanitaire : la politique israélienne d'occupation

Peter Maurer

Le droit international humanitaire, le CICR et le statut d'Israël dans les territoires

Alan Baker

MSF et le CICR : questions de principes

Rony Brauman

Soin humanitaire et petites choses dans des lieux déshumanisés

Paul Bouvier

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge



CICR

ISSN : 1560-7755
1401/001

[www.icrc.org/fre/resources/
international-review](http://www.icrc.org/fre/resources/international-review)