Le comité international de la croix-rouge et ses interventions dans les conflits politiques

Autor(en): **Boissier, Léopold**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **5 (1965)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170830

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LE COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET SES INTERVENTIONS DANS LES CONFLITS POLITIQUES

par

LÉOPOLD BOISSIER

Professeur honoraire de l'Université de Genève, ancien président du C.I.C.R.

Il n'est jamais inutile de rappeler que le Comité international de la Croix-Rouge est une institution qui ne ressemble à aucune autre.

Fondé à Genève en 1863, il a un caractère privé, bien que son existence et son activité soient reconnues par le droit des gens. Il se recrute par cooptation, décide lui-même de son organisation et de ses méthodes de travail et, lorsqu'il agit, ne doit de comptes à personne.

Sur ces fondements, en apparence fragiles, mais capables de supporter une œuvre aux aspects nombreux, le Comité international a pu, depuis près de cent ans, donner un immense essor au droit humanitaire, intervenir dans les guerres de plus en plus sanglantes qui se sont déchaînées depuis Solferino, pour enfin participer toujours plus intimement au drame contemporain, dans le désir de trouver une solution aux problèmes humains que multiplient les rivalités politiques ou idéologiques divisant les peuples.

Dans l'accomplissement de sa tâche, le Comité est guidé par des principes qui sont sa raison d'être: la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Ainsi a-t-il pu exercer, en temps de guerre, sa mission d'intermédiaire entre les belligérants. Mais il a de plus à sa disposition une arme puissante qui, grâce à son impulsion, a été forgée et perfectionnée par les gouvernements: les quatre Conventions de Genève qu'il importe d'énumérer brièvement.

La première a pour objet d'améliorer le sort des blessés et malades dans les armées en campagne; datant de 1864, elle a été mise au point en 1949, ainsi que la IIe et la IIIe Conventions, par une Conférence diplomatique qui a siégé pendant plusieurs mois. La IIe Convention étend cette sauvegarde aux victimes de la guerre sur mer. La IIIe régit le traitement des prisonniers de guerre. Fait capital, les belligérants ont l'obligation d'ouvrir les camps de prisonniers au contrôle d'organismes neutres: puissances protectrices et Comité international de la Croix-Rouge. Cette Convention a montré son efficacité pendant les hostilités de 1939 à 1945. Dans les camps de prisonniers

soumis à sa juridiction, il n'y eut que 10 % de victimes, tandis que dans les camps de concentration qui lui échappaient, les pertes s'élevèrent à 90 %.

La IVe Convention est entièrement nouvelle et date de 1949. Elle a pour principal objet la sauvegarde de ceux qui, jusqu'à cette époque, n'avaient jamais été protégés en temps de guerre: les personnes civiles dans les territoires occupés par l'ennemi. Elle s'imposait après les cruelles expériences de la dernière guerre et les horreurs des camps de concentration, auxquelles le Comité international avait été impuissant à porter remède, parce qu'il était sans pouvoir.

On pouvait penser qu'après le dernier conflit mondial, au cours duquel il avait déployé une intense activité, le Comité international connaîtrait quelque répit. Cette illusion s'est rapidement dissipée et des problèmes nouveaux se sont posés à lui.

La guerre ou plutôt les conflits armés changent actuellement de caractère. Dans les siècles passés, il s'agissait, pour un Etat en guerre, de vaincre l'Etat ennemi, soit pour repousser son attaque, soit pour lui prendre une partie de son territoire. A notre époque, il s'agit de cela et d'autres choses encore. Dans bien des cas, un Etat lutte, à la fois pour assurer sa victoire sur le champ de bataille et pour imposer la domination d'une certaine doctrine politique ou sociale, je dirai même d'une certaine vision du monde.

Il s'ensuit que l'on fait la guerre non pas seulement pour réduire à l'impuissance les forces armées de son adversaire, mais aussi pour changer les modes de vivre, de travailler et même de penser du peuple ennemi. Le combattant vaincu qui, jadis, n'était plus un ennemi une fois désarmé ou blessé, le reste encore tant que son esprit n'a pas accepté la loi du vainqueur.

De là les formes multiples que prennent aujourd'hui les conflits, avoués ou inavoués, qui divisent les peuples, de là aussi ces guerres qui n'osent pas avouer leur nom, guerres froides ou tièdes, guerres civiles, révolutions, troubles intérieurs, qui font encore tant de victimes.

Ces victimes, il appartient au Comité international de la Croix-Rouge de les secourir. Mais comment et dans quelle mesure ? Là encore, les Conventions de Genève offrent leur appui. Elles contiennent un article 3 qui leur est commun et qui a pour objet de mettre sous sa sauvegarde « les personnes impliquées dans un conflit ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une ou l'autre partie contractante ». A ces personnes est assuré un traitement humain, sans distinction de race, de couleur, de religion, de croyance ou de sexe. Un organisme humanitaire, tel le Comité international de la Croix-Rouge, peut offrir ses services aux parties au conflit.

On ne saurait trop insister sur l'importance de cet article 3, véritable convention en miniature et qui étend considérablement le champ d'action du Comité. C'est ainsi que, depuis la dernière guerre mondiale, les interventions du Comité se sont multipliées et plus les conflits prenaient un caractère virulent, plus ces interventions devenaient délicates. Bien que

n'ayant pour objet qu'une tâche humanitaire, elles plaçaient fatalement le Comité au cœur des rivalités d'ordre politique ou idéologique.

Agir de sa propre initiative ou répondre à un appel suppose parfois l'affrontement de certaines contingences en apparence étrangères à l'œuvre charitable. Le risque est grand de mécontenter un gouvernement en portant secours aux victimes d'un conflit intérieur. De plus, le Comité peut compromettre sa neutralité par une action qui semble comporter, aux yeux de beaucoup, sinon une prise de position, du moins un geste de sympathie. De là à se voir accusé de faire de la politique, il n'y a qu'un pas.

Un exemple nous permettra de nous exprimer en termes concrets:

Au mois de février 1959, le Gouvernement japonais décida de rapatrier en Corée du Nord ceux des ressortissants coréens fixés sur son territoire qui désiraient rentrer dans leur pays d'origine. En apparence, rien ne paraissait plus aisé. En réalité, l'affaire soulevait des problèmes extrêmement difficiles à résoudre. Le Japon n'avait pas reconnu la République démocratique de Corée (celle du Nord) et, par conséquent, ne pouvait négocier avec elle. D'autre part, le Gouvernement de la République de Corée (celle du Sud), qui avait été reconnue par Tokio, protestait vivement contre ce rapatriement qui, disait-il, livrerait contre leur volonté d'innocentes victimes à la tyrannie marxiste [1]. Enfin et surtout, certaines grandes puissances occidentales voyaient d'un mauvais œil une opération qui, dans leur pensée, pourrait compromettre l'équilibre diplomatique péniblement établi dans une région où, hier encore, régnait une guerre sanglante.

Pour se tirer d'embarras, le Gouvernement japonais pria sa Croix-Rouge nationale de s'adresser au Comité afin que celui-ci veillât au libre choix des intéressés et qu'aucun de ceux-ci ne fût transporté en Corée du Nord sans son libre assentiment. Aussitôt, ce fut le Comité international qui fut l'objet de pressions de toutes sortes, tendant à le faire, soit accepter, soit rejeter, la tâche qui lui était confiée. Il ne fallut pas moins d'une année de négociations serrées, à Genève, à Tokio, à Calcutta et dans les deux capitales coréennes, pour qu'un accord intervînt aux termes duquel, entre autres stipulations, le Comité acceptait de prêter son concours au rapatriement des Coréens. A ce propos, il déclara formellement: « Le Comité n'a pas à se prononcer sur les problèmes de souveraineté étatique, de nationalité et autres questions de droit international qui relèvent de la seule compétence des gouvernements. En revanche, conformément aux principes humanitaires et aux résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge, il estime que tout individu doit avoir la possibilité de regagner sa patrie au lieu de son choix s'il en exprime librement la volonté. »

Ainsi le Comité prétendait-il dominer les controverses politiques au nom de principes généraux. Si lui aussi avait fait de la politique, c'était celle de n'en point faire et de persuader les autres qu'il n'en avait pas fait.

---

[1] Remarquons que la Corée du Sud déclarait ne pas être en mesure d'offrir un asile à ces mêmes Coréens.

D'autres événements ont mêlé très intimement le Comité international aux compétitions de notre temps. Certains d'entre eux étaient de la compétence des Nations Unies qui, à leur tour, s'adressèrent au Comité international afin d'obtenir sa collaboration. Nous n'en citerons ici qu'un seul, présent à toutes les mémoires, le conflit de Cuba.

On connaît les faits; au mois de septembre 1962, les Etats-Unis et l'Union soviétique s'opposent violemment à propos de la révolution cubaine. Moscou accuse Washington de comploter l'attaque de l'île. Il en prépare la défense en y installant des rampes de lancement de fusées atomiques. Le président Kennedy répond par le blocus naval de Cuba et exige le démantèlement des bases russes. En même temps, il proclame l'embargo sur l'envoi de matériel militaire aux troupes de M. Fidel Castro. Cependant, aux Nations Unies, des négociations ont lieu entre adversaires. Une correspondance s'engage entre MM. Khrouchtchev et Kennedy pour chercher une solution pacifique. Il semble que s'ouvre une voie de salut. Mais la menace de guerre subsiste, une guerre atomique à laquelle on se prépare avec toutes ses conséquences, aux Etats-Unis aussi bien qu'en Union soviétique.

C'est dans cette atmosphère, à la fois de résolution et d'angoisse, que le mardi 30 octobre, à l'aube, le président du Comité international de la Croix-Rouge reçoit une communication urgente de M. Thant. Avec l'assentiment de Washington et de Moscou, le secrétaire général des Nations Unies demande au Comité son concours pour instaurer, dans la mer des Caraïbes, un régime qui permettra de revenir à une situation normale. Les Etats-Unis sont prêts à renoncer à toute entreprise militaire à Cuba si la Russie soviétique démantèle ses bases de lancement et accepte la visite des navires qui se rendront à Cuba.

M. Thant et les deux géants, pour une fois d'accord, demandent au Comité international de se charger de cette visite.

Ainsi, le Comité était invité à prêter son concours à la mise en vigueur de mesures qui devaient mettre fin à un conflit aigu et à écarter la menace d'une guerre atomique. Il s'agissait, pour cette institution prudente qui s'était tenue jusqu'alors à l'écart de tout conflit politique et qui s'abstenait de manifester une opinion quelconque au sujet des entreprises des gouvernements quelles qu'elles fussent, de sortir de sa réserve et de s'engager dans une action qui pourrait porter atteinte aux trois principes fondamentaux qui l'ont constamment guidée: la neutralité, l'impartialité et l'indépendance.

D'autre part, il était non moins évident que si le Comité international repoussait la demande des gouvernements intéressés et que la guerre atomique éclatât, il pourrait être tenu pour responsable par les survivants — si survivants il y avait — d'une catastrophe dont il était impossible de concevoir l'étendue.

Déjà l'opinion publique était alertée. D'une façon générale, on souhaitait un peu partout une attitude positive du Comité. Mais, en Suisse, certains cercles gouvernementaux et plusieurs journaux importants étaient d'un avis

contraire. On confondait, dans ces milieux, semble-t-il, la neutralité de la Suisse, qui est essentiellement militaire, avec celle de la Croix-Rouge qui est d'ordre moral et qui doit s'adapter, le cas échéant, à un impératif supérieur. Le Comité international tient avant tout à son indépendance et doit se prononcer sans être entravé par des réflexes commandés par des traditions locales, quelque valables qu'elles soient sur le terrain national.

C'est ainsi qu'après mûre réflexion, le Comité répondit positivement à M. Thant. Dans des circonstances exceptionnelles il devait avoir le courage de prendre une décision tout aussi exceptionnelle. Il collaborerait donc avec les trois Etats en cause: les Etats-Unis d'Amérique, l'Union soviétique et Cuba, pour concourir à la surveillance des navires se rendant à Cuba, et permettre ainsi une solution pacifique du conflit.

Lorsque le représentant du Comité international, M. Paul Ruegger, arriva à New York, l'affaire était en voie d'achèvement et son intervention ne fut pas requise. Il tint néanmoins à préciser que les conditions posées à la collaboration du Comité auraient été les suivantes:

1. l'agrément des parties intéressées; 2. le danger d'une guerre atomique; 3. un contrôle efficace et utile et, enfin, 4. l'acceptation des puissances maritimes de se soumettre au contrôle prévu.

On voit bien que le Comité envisageait le seul intérêt de la paix générale grâce à un *consensus* universel, sans qu'aucune contrainte ne fût imposée à personne. C'était bien là une certaine politique que l'on peut, sans exagérer, qualifier de « mondiale » puisque la communauté internationale tout entière était engagée à s'y conformer. Ainsi était justifiée la confiance mise par les Nations Unies dans le Comité international de la Croix-Rouge. Une procédure entièrement nouvelle avait été mise en mouvement pour sauver la paix, procédure par laquelle une institution privée avait été invitée à jouer un rôle de premier ordre dans le règlement d'un conflit interétatique. Le droit des gens et la diplomatie s'étaient enrichis d'une possibilité nouvelle à l'heure même où les moyens classiques de maintenir la paix étaient remis en question [1].

Depuis lors, d'autres actions moins sensationnelles que celle provoquée par la crise cubaine, ont montré que le Comité international jouissait, auprès

---

[1] Le Conseil des délégués, qui compte les représentants du Comité international de la Croix-Rouge, de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, vota à la 4e séance plénière du mardi 10 septembre 1963, à Genève, la résolution suivante:

« Le Conseil des Délégués,

» après avoir pris connaissance des conditions dans lesquelles le Comité international de la Croix-Rouge a été invité par l'Organisation des Nations Unies avec l'accord des parties en présence, à intervenir dans l'affaire de Cuba,

» considérant qu'il est souhaitable que le Comité réponde affirmativement à l'appel qui lui est adressé simultanément par des Etats en conflit, afin qu'il exerce entre eux l'office d'intermédiaire ou qu'il concoure à la bonne exécution des engagements qu'ils ont contractés, contribuant ainsi au maintien de la paix,

» approuve l'action du Comité international dans l'affaire de Cuba et le félicite de l'avoir accomplie. »

des Etats, d'une confiance qui lui permettait d'exercer une influence salutaire au sein des conflits. Le fait que l'Egypte et la Ligue arabe ont compris l'esprit dans lequel le Comité a établi, l'année dernière, un hôpital à Uqd, dans la partie du Yémen qui est soumise aux tribus royalistes, est significatif à cet égard.

En conclusion, peut-on prétendre que le Comité international pourrait sortir de son rôle d'intermédiaire neutre entre belligérants pour le seul bien des victimes des conflits ? Envisagerait-il, à notre époque, de jouer un rôle plus efficace pour le maintien de la paix comme le lui demandent bon nombre de Sociétés nationales de la Croix-Rouge ? Par conséquent, serait-il amené à aller au-delà des limites que lui imposent ses traditions et les Conventions de Genève pour adopter une certaine attitude à l'égard des rapports entre les peuples ? La réponse n'est pas facile à donner ; il existe de nombreux cas dans lesquels le Comité restera, en tout état de cause, fidèle à une très stricte observation des règles qu'il s'est données et qui ont fait leur preuve depuis longtemps. Parmi ces règles, nous mentionnerons le refus de se prononcer sur les violations alléguées des Conventions de Genève et le refus tout aussi catégorique de procéder lui-même à des enquêtes sur des faits contraires à ces conventions ou au droit de la guerre.

De plus, les gouvernements — ou presque tous — ont manifesté, dans un cas précis, le désir que le Comité ne se mêle ni directement, ni indirectement, aux controverses qui les divisent aujourd'hui. A la Conférence internationale de la Croix-Rouge, à la Nouvelle-Delhi, en 1957, le Comité avait présenté « un Projet de règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre ».

Ce projet était l'aboutissement des efforts accomplis par le Comité international contre l'usage de moyens de plus en plus cruels employés par les armées en campagne. Déjà, le 6 février 1918, le Comité avait adressé aux puissances belligérantes un « appel contre l'emploi de gaz vénéneux ». Après avoir rappelé le Règlement de La Haye, qui interdisait l'usage du poison ou des armes empoisonnées, il protestait avec force « contre une innovation barbare que la science tend à perfectionner, c'est-à-dire, à rendre toujours plus homicide et d'une cruauté plus raffinée ». D'autre part, il offrait ses services aux gouvernements afin de favoriser un accord qui mît fin « à cette pratique odieuse ». Cet appel n'eut pas plus d'écho que celui que le Comité adressa en 1950 à toutes les puissances signataires des Conventions de Genève, les pressant « de tout mettre en œuvre pour aboutir à une entente sur la prohibition de l'arme atomique et, d'une manière générale, des armes aveugles ».

Le projet de 1957 peut être résumé ainsi : « La guerre aérienne doit connaître certaines limites que lui imposent les exigences de l'humanité. Les belligérants n'ont donc pas un choix illimité quant aux moyens de nuire à l'adversaire : ils doivent borner leurs opérations à la destruction de la puissance militaire ennemie et laisser la population civile hors de l'atteinte des

armes. Sont donc interdites les attaques dirigées contre la population civile comme telle et contre les centres d'habitation. Seuls sont licites les bombardements visant les objectifs militaires, définis et énumérés par le projet, même si des civils se trouvent à proximité immédiate de ces objectifs militaires. Mais, dans toute attaque d'objectif militaire, toutes précautions doivent être prises pour épargner la population civile. Enfin, il est interdit d'employer des armes dont l'action nocive pourrait s'étendre d'une manière imprévue, dans l'espace ou dans le temps, et échapper au contrôle de ceux qui en usent, mettant par-là en péril la population. »

Il est évident que le Comité international pénétrait dans un domaine qui appartient, non plus au droit humanitaire, mais au droit de la guerre. Mais devant la carence des Etats qui — depuis les tentatives de La Haye — avaient été incapables d'adapter le droit international à la puissance démesurément accrue des moyens de destruction, le Comité international estimait que son devoir était d'agir, d'autant plus que la protection des populations civiles était entrée dans sa sphère d'action, depuis l'adoption, en 1949, de la IVe Convention de Genève [1].

Or, il faut bien constater que l'accueil fait au « Projet de Règles » ne fut pas encourageant. Assez sévèrement critiqué à la Nouvelle-Delhi par plusieurs représentants gouvernementaux, les Etats gardèrent un silence presque total lorsque ce texte leur fut soumis. Ils estimaient que le Projet, en touchant à l'emploi de l'arme nucléaire, soulevait des problèmes dont le Comité n'avait pas à connaître et, de plus, était incapable de résoudre.

Le Comité international n'a pas été convaincu par ce silence auquel il a, pour sa part, attribué des causes relevant, en premier lieu, de rivalités d'ordre politique et militaire. Il persiste à croire que la protection des populations civiles en temps de guerre est de son ressort et que, par conséquent, il ne peut être indifférent aux moyens par lesquels ces populations pourront être anéanties par des armes aveugles.

Ainsi, après avoir examiné certaines tâches qui ont singulièrement étendu le champ d'activité du Comité international de la Croix-Rouge et certains problèmes qui sortent du domaine du droit humanitaire conventionnel, on peut se demander si les successeurs d'Henry Dunant seront appelés à entreprendre des actions dans lesquelles le sort des victimes ne sera plus seul en cause. Autrement dit, le Comité international pourra-t-il intervenir entre des belligérants, non seulement pour assurer l'application des Conventions de Genève, mais aussi pour favoriser le rétablissement de relations pacifiques ?

Seul l'avenir pourra répondre à cette question. Nous ignorons actuellement si la crise que traversent les Nations Unies s'aggravera et si les procédures offertes par la Charte seront de plus en plus méconnues, créant une

---

[1] On rappellera cependant le Protocole de Genève, adopté en 1925 dans le cadre de la Société des Nations, et concernant la prohibition d'emploi, à la guerre, de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques.

véritable anarchie dans les rapports entre les Etats. Il se peut qu'en face d'une carence des instruments diplomatiques ou juridiques mis à la disposition des gouvernements, on fasse appel à une institution dont l'impartialité et la neutralité sont reconnues de tous.

Quoi qu'il en soit, on doit être persuadé que le Comité international n'acceptera jamais une tâche qui pourrait compromettre cette impartialité et cette neutralité qui sont les fondements de son action. Il se souviendra que rien ne doit le détourner de la voie qui le mène sans détour vers l'homme, victime de la violence et dont il est le suprême espoir.