



Notre monde. À vous d'agir.

XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Genève, 28 novembre – 1^{er} décembre 2011 – Pour l'humanité



XXXI^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Genève, Suisse
28 novembre-1^{er} décembre 2011

Discours-programme
Jakob Kellenberger, président, CICR

Comité international de la Croix-Rouge

Genève, 28 novembre 2011

Madame la Présidente de la Confédération suisse,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Cette Conférence a lieu à un moment où s'achève une année assez extraordinaire. Des conflits armés en Côte d'Ivoire et en Libye aux événements dramatiques et tout à fait imprévus qui ont touché l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, sans oublier le tsunami et la catastrophe nucléaire au Japon, l'année qui se termine a bien souvent mis l'intervention humanitaire à rude épreuve.

Au cours des quatre dernières années, plus de 60 pays ont souffert de conflits armés, les civils supportant l'essentiel de leurs conséquences dévastatrices.

Outre les conflits armés, nous avons aussi observé d'importants troubles sociaux dans bon nombre de pays, des catastrophes naturelles comme au Pakistan et en Haïti, ainsi que des situations de violence dans le contexte du crime organisé qui ont parfois fait beaucoup plus de victimes que les conflits armés. Ces situations de violence ont également eu des conséquences tout aussi tragiques pour des millions de personnes.

Nous devons répondre à des besoins humanitaires complexes dans des situations de plus en plus variées et inattendues. Les effets des crises économiques et financières augmentent encore la complexité des problèmes rencontrés dans divers contextes.

J'aborderai deux questions qui sont au centre des intérêts et des préoccupations de chacun d'entre nous : je veux parler des obstacles aux soins de santé et du renforcement de la protection juridique dans les conflits armés. Mais avant d'examiner plus particulièrement ces questions, permettez-moi de faire quelques remarques sur l'environnement dans lequel nous travaillons.

L'environnement dans lequel les humanitaires mènent leurs activités change constamment, et les contraintes sont nombreuses. En effet, parfois, un refus est opposé aux activités humanitaires pour des raisons politiques, par exemple parce qu'elles sont perçues comme une menace pour la souveraineté des États, ou comme la légitimation de groupes armés non étatiques. L'implication croissante des forces armées dans l'action humanitaire – surtout dans les situations de violence armée – peut constituer une grave entrave à la perception de l'action humanitaire comme indépendante, impartiale et exclusivement humanitaire. En

outre, l'accès humanitaire est souvent gêné par des restrictions et des obstacles administratifs tels que les difficultés à obtenir des visas, les autorisations d'importation de secours, les procédures retardées et les contrôles répétés.

Les questions de sécurité sont parmi les principaux obstacles à l'accès humanitaire. Les confrontations armées en cours, la fragmentation et la complexité grandissantes des conflits avec leurs multiples acteurs, le non-accès aux groupes armés non étatiques en vue d'obtenir des garanties d'acceptation et de sécurité, l'enlèvement ou le ciblage délibéré de membres du personnel humanitaire ou de convois d'aide humanitaire : ce sont là quelques-uns des facteurs qui ont empêché l'aide humanitaire d'atteindre les personnes qui en avaient besoin, des dizaines de milliers d'entre elles étant ainsi abandonnées à leur sort.

Compte tenu de ces difficultés, le débat que nous aurons sur l'accès humanitaire à cette Conférence internationale tombe à point nommé. Sa pertinence sera évaluée sur la base de sa contribution à l'amélioration de l'accès sur le terrain.

L'accès dont jouit une organisation humanitaire ne dépend pas seulement des autres, mais aussi de la crédibilité des organisations et de leur capacité à mener à bien une action adéquate en faveur des personnes qui ont un besoin urgent d'assistance et de protection.

Je voudrais maintenant aborder une préoccupation particulière, celle des soins de santé dans les conflits armés et les autres situations de violence.

Comme si la pression exercée sur les soins de santé dans les temps de crise ne suffisait pas – avec sa surcharge de patients, le manque de fournitures, les perturbations causées par les combats et la violence –, elle est trop souvent exacerbée par le manque flagrant de respect des règles du droit international. Les personnels de santé sont harcelés ou menacés, parfois pour le simple fait de soigner les « mauvais » patients ou de leur porter secours. Les fournitures sont détournées ou volées. Les ambulances sont utilisées abusivement à des fins militaires ou empêchées d'atteindre les blessés. Les ambulances et les hôpitaux sont directement pris pour cible, le personnel soignant et les patients étant tués ou blessés.

De telles violations nient véritablement le droit des blessés et des malades à être soignés. Elles sont lourdes de conséquence, car elles aggravent une situation d'insécurité où les personnels de santé et les acteurs humanitaires ne peuvent avoir accès aux personnes en détresse. Elles peuvent avoir des répercussions incalculables à long terme sur des communautés entières. En Afghanistan, au Pakistan et en Colombie, par exemple, les

campagnes de vaccination ont subi des revers à cause de la difficulté d'assurer la sécurité des personnels de santé. Voilà la réalité à laquelle nous, CICR et Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sommes confrontés dans de nombreux pays où nous travaillons aujourd'hui.

Cette situation intolérable appelle des mesures – des efforts supplémentaires de notre part et de celle des autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et des mesures efficaces de la part des États, auxquels incombe au premier chef la responsabilité d'assurer les soins de santé à leur population.

C'est la raison pour laquelle le CICR, avec les Sociétés nationales et les autres partenaires, s'emploie à renforcer ses activités opérationnelles dans le domaine de la santé, en mobilisant l'opinion publique et en préconisant l'adoption de solutions appropriées.

Les Sociétés nationales et le CICR travaillent déjà main dans la main partout dans le monde, afin de préserver et d'améliorer les soins de santé dans les conflits armés et les autres situations de violence. On l'a bien vu cette année encore dans des situations difficiles comme en Somalie, en Libye et Syrie, où la coopération avec les Sociétés nationales du Croissant-Rouge a été – et est encore – déterminante pour le calendrier et la qualité de la fourniture d'une assistance dans les domaines de la santé et des soins médicaux. En fait, les Sociétés nationales sont les principaux acteurs locaux et les premiers partenaires du CICR dans la majorité des contextes. Je saisis cette occasion pour rendre hommage à l'engagement et au courage des volontaires de ces Sociétés.

Les programmes de santé et de réadaptation physique sont parmi les programmes d'assistance les plus importants du CICR. À notre dernière Conférence, je vous parlais de l'intention du CICR de renforcer, dans les prochaines années, sa capacité de fournir d'excellents services de santé en général, et des soins médicaux, en particulier, qui soient de qualité. Cette détermination a été confirmée dans notre stratégie 2011-2014. De fait, les services de santé figurent parmi les domaines où le CICR jouera un rôle de premier plan dans toutes les situations où il mène des activités.

Ces situations sont les conflits armés, qui resteront au cœur de la mission du CICR ; les autres situations de violence ; et les catastrophes naturelles dans les contextes de conflits. Elles comprennent aussi les situations de relèvement initial avec des activités destinées à rétablir et à renforcer la résilience physique et psychologique des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence.

Le renforcement de nos services de santé et de nos activités médicales est en bonne voie, comme l'ont montré des contextes tels que l'Afghanistan et le Pakistan.

Il reste encore beaucoup à faire. Coopérer étroitement avec les Sociétés nationales participantes, avec leurs compétences et leur expérience médicales, reste crucial si l'on veut mener à bien nos opérations. Je tiens aussi à remercier ces Sociétés.

Une coopération basée sur la confiance avec la Fédération internationale à tous les niveaux compte pour le CICR. Elle est importante pour l'ensemble du Mouvement en tant que réseau dont les composantes respectent les mêmes principes.

Mesdames et Messieurs,

Je passerai maintenant à la question du renforcement de la protection juridique que confère aux victimes des conflits armés le droit international humanitaire.

Se fondant sur sa longue expérience, le CICR est convaincu que l'existence même de règles de droit joue un rôle essentiel dans la protection des victimes des conflits. Si les Conventions de Genève n'existaient pas, il faudrait les écrire. Les normes juridiques ne sauraient être adéquatement remplacées par des politiques, des engagements non contraignants ou des codes éthiques, car ceux-ci changent en fonction des circonstances et des priorités politiques.

Bien sûr, il est difficile de mesurer l'effet de normes contraignantes. Il est également vrai que l'on continue à commettre des violations malgré ces normes. Cependant, il ne faut pas mesurer l'impact des règles de droit qu'à l'aune des violations constatées, sans tenir compte aussi des atrocités qu'elles ont permis d'éviter. Les guerres seraient encore plus horribles s'il n'existait aucune règle.

Si nous acceptons le fait que l'existence même de règles contraignantes de DIH contribue à mieux protéger les victimes, il nous faut aussi constamment évaluer si ces règles répondent adéquatement aux problématiques humanitaires contemporaines.

Dans la plupart des cas, le droit confère une protection suffisante, et le problème tient au non-respect des règles. Même si la physionomie de la guerre change inévitablement, les normes sont en général formulées de façon assez large pour pouvoir être interprétées à la lumière de circonstances différentes et évolutives, selon leur objet et leur but. Les principes fondateurs du DIH – l'obligation de protéger la population civile des effets des hostilités, et la

protection de la vie, de la santé et de la dignité de chacun – sont aussi vrais et aussi nécessaires que jamais, et doivent être rappelés et réaffirmés.

C'est dans cet esprit qu'à la dernière Conférence internationale, en 2007, les États et les composantes du Mouvement ont adopté la résolution 3 sur la réaffirmation et la mise en œuvre du droit international humanitaire – une résolution très ferme dont le message principal est que le respect des règles de droit international humanitaire existantes est indispensable si l'on veut préserver la vie et la dignité humaines dans les conflits armés.

Dans l'ensemble, le droit international humanitaire en vigueur s'est avéré adéquat pour régler les conflits armés contemporains. Il est toutefois certains domaines où le CICR considère que les règles existantes n'apportent pas de réponses assez claires à des préoccupations humanitaires spécifiques. La raison peut en être que l'on a délibérément omis d'établir des règles dans tel ou tel domaine, ou que l'on a établi des règles insuffisamment détaillées. Le doute peut surgir, aussi, lorsque la réalité évolue à tel point que l'interprétation des règles existantes ne peut apporter les réponses nécessaires, ou lorsque les avis divergent sur la question de savoir si elle peut ou non les apporter. En pareil cas, le droit doit être renforcé : il faut parfois le clarifier de telle sorte qu'il fasse sens dans les situations contemporaines, ou élaborer des règles supplémentaires.

Depuis quelques années, le CICR est engagé dans une recherche sur la nécessité de renforcer le droit international humanitaire. Il a recensé quatre domaines dans lesquels il considère que ce corpus de droit devrait être renforcé, à savoir : la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ; la protection de l'environnement naturel ; la protection des personnes privées de liberté dans les conflits armés non internationaux ; et la nécessité d'améliorer l'efficacité des mécanismes d'application du DIH et de faire en sorte que les victimes des conflits armés obtiennent réparation.

Les consultations qui ont eu lieu jusqu'à présent ont, de fait, circonscrit les discussions aux sujets du respect du droit international humanitaire et de la détention dans les conflits armés non internationaux. La plupart des États ont convenu que les problèmes d'ordre humanitaire qui se posaient dans ces deux domaines étaient préoccupants.

Cela ne veut *pas* dire que tous pensaient, comme le CICR, que ces domaines du DIH n'offraient pas une protection suffisante. Certains étaient d'avis qu'il fallait remédier à ces préoccupations humanitaires particulières en réaffirmant et en respectant les règles existantes. Ainsi, la question de savoir *comment* il conviendrait de remédier aux problèmes

d'ordre humanitaire – en réaffirmant les règles en vigueur, en les clarifiant ou en les développant – demeure ouverte. Ce qui est évident, toutefois, c'est que ce débat *doit* avoir lieu.

C'est aux gouvernements qu'il appartient, en définitive, de décider s'il convient ou non d'aller de l'avant, car eux seuls peuvent créer du droit international. En revanche, il est de la responsabilité du CICR – en se fondant sur son expérience du terrain et ses compétences – d'attirer l'attention des gouvernements sur les domaines où il estime que le droit international humanitaire devrait être renforcé. Dès lors que la nature des conflits armés évolue, les conséquences de ces conflits sur le plan humanitaire et les besoins de protection évoluent également.

Aujourd'hui, le CICR soumettra ses conclusions à cette Conférence. La proposition de renforcer le droit international humanitaire nous est dictée par notre conviction que – au même titre que l'action humanitaire – un renforcement du droit engendra une protection plus efficace.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi de conclure par ces quelques considérations. Nous vivons une ère d'incertitude extrême, et nous devons faire face à des environnements plus complexes où les lignes de démarcation se sont estompées. Elles se sont estompées entre l'action humanitaire, le relèvement initial et le développement, entre les différentes formes de violence armée organisée – dont l'une est le conflit armé –, et en ce qui concerne l'applicabilité des différents corpus de droit.

Est-ce que nous tirons les bonnes conclusions ? Est-ce que nous posons les bonnes questions ?

Une chose est claire : cela n'aurait aucun sens de nous enliser ou de nous épuiser dans des spéculations sans fin parce que l'incertitude règne, ni de nous perdre dans un débat interminable sur des notions qui ne cessent de changer et sont souvent mal définies. Il est bon, en revanche, d'accepter la certitude de l'incertitude, qui est indispensable si nous voulons conserver notre volonté et notre capacité d'agir. De plus, nous pouvons faire certaines choses qui seront utiles dans n'importe quel type de situation, par exemple rester fidèles à un mode d'action fondé sur des principes qui a été mis à l'épreuve sur le terrain, renforcer nos capacités de déploiement rapide – avec tout ce que cela suppose –, et accroître le nombre d'acteurs avec lesquels nous maintenons un dialogue.

Des distinctions qui s'estompent, des situations de plus en plus complexes et la nécessité de s'adapter sont autant de réalités dont le CICR tient compte dans sa stratégie. Le pilier central de cette stratégie est notre volonté de renforcer encore la portée de notre *action*. Les *déclarations d'intention* ne suffiront jamais à sauver des vies et à protéger la dignité humaine. Nous ne relâcherons pas nos efforts pour prendre en considération le point de vue de ceux dont la vie doit être sauvée et la dignité doit être protégée maintenant. Et nous sommes résolus à agir en conséquence, aujourd'hui comme demain.

Je vous remercie pour votre attention.