



COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE

\*

**Rencontre internationale de  
Wilton Park 1991**

Allocution de M. Cornelio Sommaruga,  
Président du  
Comité international de la Croix-Rouge

Bâle, 13 septembre 1991

**La neutralité et l'indépendance du CICR,  
conditions essentielles de son action**



C'est un grand privilège pour moi de m'exprimer devant l'Association suisse des Amis de Wilton Park dont la notoriété et la qualité des rencontres organisées m'ont toujours impressionnées. Je saisis volontiers l'occasion pour exprimer au nom du CICR la reconnaissance à l'Institution de Wilton Park pour tout ce que membres et collaborateurs du CICR y ont pu donner et recevoir !

C'est également avec un réel plaisir que j'ai accepté cette invitation car il me tarde d'avoir un échange de vues avec vous -éminentes personnalités du secteur public et privé suisse- sur l'importance de la neutralité et de l'indépendance du CICR dans la réalité d'interdépendance vécue par le monde d'aujourd'hui. Dans le cadre de mon exposé, je vous parlerai en premier lieu de l'origine historique et de la portée de la neutralité du CICR, pour examiner ensuite les caractéristiques structurelles qui garantissent son indépendance; finalement, j'aimerais vous entretenir de la question de savoir dans quelle mesure cette neutralité et cette indépendance qui constituent des conditions essentielles de l'action du CICR, sont-elles concernées par l'évolution future de la Suisse face aux mutations géopolitiques européenne et mondiale.

La neutralité du CICR trouva ses premières lettres de noblesse -vous le savez- en 1864, dans la notion de la neutralité du blessé et de celui qui le soigne. En effet, au retour de Solferino, Henry Dunant était resté profondément impressionné par l'élan de femmes volontaires de Lombardie, qui l'avaient suivi dans la Chiesa Maggiore de Castiglione pour soigner la masse des blessés en répétant "tutti fratelli", ce qui soulignait l'impartialité de l'assistance. Il avait compris que la protection et assistance sur les champs de bataille ne pouvait avoir des résultats positifs, que si les gestes charitables individuels étaient organisés, institutionnalisés et structurés. Dunant n'a donc pas été seulement l'homme à l'origine de la fondation, en 1863, du Comité genevois qui était l'embryon du présent CICR et de la création des Comités de secours qui allaient devenir les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'aujourd'hui; il fut également l'initiateur de la première Convention de Genève de 1864 où il a ancré sa conviction que les évacuations des militaires blessés, avec le personnel qui les dirige, devaient être couvertes par une neutralité absolue pour permettre l'efficacité des secours. Ce fut ainsi que ladite Convention accordait expressément le bénéfice de la neutralité aux ambulances, aux hôpitaux militaires et au personnel sanitaire dans l'exercice de sa fonction, ceci afin de permettre de recueillir et soigner les militaires blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent.

Bien que le terme en lui-même ne fut plus repris par les subséquentes Conventions de Genève pour qualifier la même situation, il n'en reste pas moins que le principe de neutralité Croix-Rouge est posé : respect et protection de ceux qui portent secours et assistance, à charge pour eux de s'abstenir de toute participation aux hostilités.

Cette neutralité, liée à l'origine à une situation de conflit, s'est forgée à l'épreuve de l'expérience pour s'imposer progressivement comme un principe général d'action de la Croix-Rouge et être proclamée formellement comme un des sept principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. A ce titre, elle impose à toutes les composantes du Mouvement une attitude de réserve à observer à l'égard des belligérants ou à l'égard des controverses étrangères à leur mission humanitaire. La finalité est claire : rien ne doit empêcher la Croix-Rouge de pouvoir réaliser son action humanitaire; en d'autres mots tout doit garantir l'accès aux victimes, à toutes les victimes. Il est important de relever que si le principe de neutralité définit l'attitude du Mouvement à l'égard des Etats, des parties aux conflits et des idéologies, il ne limite pas son action envers les êtres qui souffrent : dans cette optique, il demeure le principal garant pour le Mouvement pour que ce dernier puisse continuer à accomplir les tâches qui lui sont dévolues.

Si les principes fondamentaux sont également contraignants pour chacune des composantes du Mouvement, le CICR, quant à lui, est tenu au respect du principe de neutralité dans une mesure d'autant plus stricte qu'en matière de neutralité, il a des attributs spécifiques en raison des tâches particulières qui sont les siennes en situation conflictuelle. Il en va de même pour les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité.

Un des aspects spécifiques de la neutralité du CICR trouve sa reconnaissance dans les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977, par le biais du système des Puissances protectrices institué par le droit international humanitaire. Ce dernier prévoit qu'un organisme présentant "toutes garanties d'impartialité et d'efficacité" pourra assumer les fonctions de substitut des Puissances protectrices, les caractéristiques d'un tel organisme devant être les mêmes que celles de la Puissance protectrice, à savoir possédant des standards de neutralité applicables à un Etat neutre ou à un autre Etat non partie au conflit. Le CICR est ainsi mentionné expressément aux articles 9/9/9/10 des Conventions de 1949 et à l'article 5 du Protocole I comme un organisme humanitaire impartial et efficace qui remplit les conditions prévues pour assumer le rôle de substitut, témoignant que les Etats parties considèrent que le CICR répond aux critères de neutralité nécessités en la matière.

En raison du mandat spécifique dans le domaine des conflits armés qui lui est conféré par le droit international humanitaire, le CICR se trouve, en outre, investi de compétences expresses dont la nature fonde sa personnalité internationale fonctionnelle : bien qu'institution privée suisse, il a la capacité de conclure des traités internationaux ainsi que celle d'entretenir des contacts de nature diplomatique avec les Etats. Il convient de relever qu'au fil des ans, la pratique des Etats va dans le sens

de la consolidation de la position juridique particulière du CICR sur la scène internationale. J'en veux pour preuve le statut d'observateur octroyé, en 1990, au CICR par l'Assemblée générale des Nations Unies, eu égard à la spécificité du rôle et des mandats qui lui ont été assignés par la communauté internationale.

La neutralité spécifique du CICR ressort également des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont l'article 5 se réfère explicitement à sa qualité d'institution neutre, d'une part et à son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants, d'autre part. Je relève que les adjectifs "neutres et indépendants" sont au pluriel dans le texte pour qualifier l'institution neutre et indépendante que le CICR est en tout temps et le rôle d'intermédiaire neutre et indépendant que le CICR peut être amené à assumer dans toute situation où les parties l'acceptent comme tel, notamment dans le cadre des activités spécifiques de bons offices pouvant contribuer à la solution pacifique des différends. Il est important de relever que les Statuts du Mouvement, que je viens de citer, ont été approuvés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge -la dernière fois en 1986-, donc par tous les Etats parties aux Conventions de Genève et par toutes les Sociétés nationales de Croix-Rouge et Croissant-Rouge reconnues.

Il existe dans l'histoire et dans l'actualité du CICR plusieurs exemples de bons offices du CICR, dans le cadre de son activité d'intermédiaire humanitaire spécifiquement neutre. Un de ces cas, qui mérite d'être rappelé, fut celui de la crise des missiles, en 1962. Vous vous souvenez que les Etats-Unis avaient décidé d'empêcher l'installation à Cuba des missiles nucléaires provenant d'URSS et de contrôler, à cet effet, la cargaison des navires se rendant vers les côtes cubaines. Le refus d'une telle inspection par les navires battant pavillon soviétique faisait apparaître la menace d'un affrontement armé entre les deux grandes puissances. Dans ce climat d'extrême tension, le CICR, sollicité par le Secrétaire général des Nations Unies, acceptait de prêter son concours par la mise à disposition d'une équipe de contrôleurs neutres, sous réserve de l'accord préalable des trois parties directement concernées et à la condition que les navires à bord desquels se trouveraient les contrôleurs n'auraient en aucun cas à recourir à la force. Un membre éminent du CICR, ancien Président, Monsieur Paul Ruggier, fut chargé d'effectuer une mission à New York où il rencontra le Secrétaire général U Thant et les représentants des trois Parties pour mettre au point la procédure de vérification et bien formuler les limites de l'action du CICR, conformément à son mandat. Mais le CICR n'eut pour finir pas à remplir la mission prévue car les Etats-Unis, à la suite de négociations directes avec l'URSS, acceptaient de lever le blocus de l'île pour se contenter d'une inspection aérienne du trafic maritime vers Cuba. Il n'en demeure pas moins que, de par la volonté des Etats, cet appel au CICR afin qu'il contribue au règlement d'un différend interétatique, constituait un témoignage de confiance sans équivoque sur son rôle d'intermédiaire neutre et impartial.

Je vous ai présenté les aspects de la neutralité du CICR. Il faut maintenant relever qu'on a longtemps identifié celle-ci à la neutralité de la Suisse, perception générée vraisemblablement par les liens tissés entre celle-ci et le CICR : n'oublions pas que c'est un citoyen genevois qui fut à l'origine de l'oeuvre, que la Suisse est le dépositaire des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, qu'elle abrite le siège du CICR et que celui-ci recrute ses membres parmi les citoyens du pays. Rappelons aussi que l'emblème de la croix rouge fut choisi à la Réunion de Genève de 1863 par hommage à la Suisse en inversant tout simplement les couleurs du drapeau suisse. Or ces liens privilégiés mis à part, la neutralité du CICR se distingue de la neutralité suisse par ses fondements juridiques et par sa nature.

Au contraire de la neutralité suisse qui est régie par le droit de la neutralité, la neutralité du CICR a été forgée par une pratique constante et fondée sur la reconnaissance de cette pratique par la communauté internationale. C'est au respect que le CICR s'est acquis dans l'accomplissement de sa mission qu'il doit de voir son caractère d'organisme neutre et impartial ancré dans le droit international humanitaire et les Statuts du Mouvement.

Alors que la neutralité suisse constitue un moyen de préserver la sécurité nationale, son indépendance et sa cohésion interne, la neutralité du CICR est une condition essentielle de son action : si le CICR ne s'abstenait pas de prendre parti, son action serait paralysée. Comment, en effet, s'acquitter des tâches humanitaires qui lui sont confiées sans faire preuve d'une stricte réserve à l'égard des belligérants ou des idéologies qui s'affrontent ? Pour conserver la confiance de tous et pouvoir agir, le CICR ne peut suivre qu'une doctrine, celle qu'il s'est lui-même fixée et qui consiste à savoir se taire à bon escient quand élever la voix ne ferait qu'attiser les passions et nourrir les controverses, sans bénéfice réel pour les victimes à secourir. C'est ainsi que dans le récent conflit du Golfe, lorsqu'une des Parties -la coalition de 28 pays- se référait à une autorisation du Conseil de Sécurité de l'ONU pour l'usage de la force et que l'ONU avait proclamé un blocus contre l'Irak (mesures auxquelles avait adhéré également un pays non-membre comme la Suisse) le CICR a pu -avec beaucoup de difficultés, il est vrai- demeurer à Bagdad pendant toute la guerre et être actif comme intermédiaire humanitaire neutre dans la problématique des prisonniers de guerre et des internés civils, ainsi que par l'assistance à la population civile dans l'ensemble du pays, ce qui se poursuit toujours !

Mais ne laissons pas oublier que si le CICR est le mieux à même d'être un intermédiaire neutre entre des parties en conflit, c'est aussi grâce à sa structure propre, à sa composition mononationale qui préserve son indépendance. Ses membres sont recrutés dans une procédure confidentielle, qui est basée sur la cooptation, avec vote secret à majorité qualifiée, ce qui exclut toutes pressions extérieures de quelque nature que ce soit car

ils ne sont redevables de leur fonction à personne. Ils sont tous de la même nationalité, empêchant ainsi les Etats d'influencer la prise des décisions du Comité. Enfin, ils sont tous Suisses, c'est-à-dire citoyens d'un pays dont la tradition de neutralité, solidarité, disponibilité et universalité est reconnue par la communauté internationale. Il est significatif de relever que la mononationalité du CICR établit clairement une relation de cause à effet entre la garantie de l'indépendance de l'institution et la nationalité de ses membres, citoyens d'un Etat n'appartenant à aucune alliance politique ou militaire.

Ce lien de nature personnelle qui découle de la nationalité des membres du CICR ne porte cependant pas atteinte à l'indépendance du CICR puisque les autorités suisses n'interviennent en aucune façon dans le recrutement des membres du Comité et se gardent de s'immiscer dans les décisions du CICR. D'un autre côté, ce lien étroit exige des membres du CICR, quand ils agissent en tant que tels, de faire abstraction autant que possible de leur propre contexte culturel et social; il exige du CICR en tant qu'institution de garder une distance -de facto et de jure- suffisante par rapport aux autorités fédérales et de ne pas intervenir dans les débats relatifs à la politique nationale. C'est au prix de cette rigueur que le CICR préserve sa mononationalité tout en consolidant son indépendance à l'égard de la Suisse plus encore qu'à l'égard de tout autre Etat, du fait de leur étroite association dans l'opinion publique mondiale.

Le respect de l'indépendance du CICR constitue une garantie de son acceptabilité morale au niveau international et de son acceptabilité dans l'action humanitaire internationale, que celle-ci s'accomplisse en faveur de tierce partie ou qu'elle s'accomplisse au bénéfice de son propre pays. Si le CICR n'était pas considéré comme une institution indépendante de tout gouvernement ou de tout groupe de pression, il ne pourrait pas, par exemple, avoir agi dans l'affaire de prise d'otages à Zerka où le CICR est intervenu auprès d'un mouvement de libération nationale en faveur des passagers de plusieurs avions détournés en Jordanie, parmi lesquels un appareil de la Swissair. Ce dernier élément n'a, à aucun moment, été considéré comme un obstacle à l'action du CICR par les parties impliquées dans l'affaire.

Les presque mille délégués du CICR sur le terrain, auprès de cinquante délégations, s'efforcent tous les jours, avec leurs six cents collègues de la centrale à Genève, de renforcer, par l'acte humanitaire concret, la crédibilité et la confiance dans l'intermédiaire humanitaire neutre, qu'est le CICR. Quatorze hôpitaux de chirurgie de guerre, vingt-quatre ateliers orthopédiques, des dizaines de milliers de tonnes de secours distribués en zones conflictuelles, 84.700 prisonniers visités en 1990 (dont un tiers de détenus politiques) en 42 pays différents, une forte activité de l'Agence centrale de recherche avec des centaines de milliers de messages croix-rouges échangés : telle est la réalité opérationnelle du CICR aujourd'hui sur les cinq continents. C'est aussi un extraordinaire témoignage de la reconnaissance de sa neutralité.

Laissez-moi conclure en vous disant que force nous est de reconnaître que la Suisse et le CICR ont, à plus d'un titre, une approche semblable des problématiques internationales. Or, dans une Europe en quête d'une nouvelle identité, la Suisse pourra difficilement rester indifférente à la réalité d'interdépendance de son environnement. Est-ce que ce dynamisme en marche peut affecter également les valeurs constantes que sont la neutralité et l'indépendance du CICR ?

A cet égard, je vous dis ma conviction personnelle : même dans une Suisse qui aurait renoncé à sa politique de neutralité -telle que pratiquée aujourd'hui- au profit d'une approche communautaire, la neutralité et la mononationalité du CICR, qui furent pourtant nourries du sol où l'institution a pris racine, n'en seront pas affectées. Au terme de ses 128 ans d'existence, il se trouve que le CICR a acquis la reconnaissance de son droit d'agir en faveur des victimes, sans devoir recourir à la caution de la neutralité de la Suisse. Graduellement, ses activités ne sont plus soumises à l'appréciation positive ou négative que les parties en présence peuvent avoir du caractère suisse du CICR. Car ce qui fonde la crédibilité de l'institution, c'est l'engagement humanitaire et l'impartialité de ses membres et l'expérience et le professionnalisme de ses délégués qui ont su, à l'épreuve du temps et à longueur des conflits, accumuler le capital de confiance dont le CICR est aujourd'hui le dépositaire. Même dans l'hypothèse d'une Suisse qui ne serait plus neutre, le CICR, lui, peut rester suisse et neutre et agir efficacement grâce à son autorité morale de serviteur de ceux qui souffrent.

---



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

o.253, <sup>2</sup> PDO/SDM

Bern, den 6. November 1991

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Délégation de la Suisse UNESCO, Paris				
Réf.:	333			
Date:	12 NOV. 1991			
à	FN			a/a
date	12.11			
visa				

An alle  
schweizerischen Botschaften  
und Missionen

---

In der Beilage erhalten Sie zur Information und für Ihre Dokumentation einen Vortrag von Cornelio Sommaruga, Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz:

"La neutralité et l'indépendance du CICR,  
conditions essentielles de son action",

den dieser im Rahmen der "Rencontre internationale de Wilton Park 1991" am 13. September gehalten hat.

Direktion für internationale  
Organisationen  
Der Direktor

  
Jean-Pierre Keusch

Kopien:

- Sekretariat BRF
- Generalsekretariat
- Sekretariat JAC
- PA I, PA II, PA III
- DV
- DEH
- DVA
- KJP, HO, LTJ, THA, VR, LEU, PDO