

XXIV<sup>e</sup> CONFERENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

Manille, novembre 1981

**ATTITUDE DE LA CROIX-ROUGE  
A L'EGARD DES PRISES D'OTAGES**

(suite donné à la Résolution VIII  
de la XXIII<sup>e</sup> Conférence internationale )

(Point 3 de l'ordre du jour provisoire de la Commission II)

Rapport présenté  
par  
le Comité international de la Croix-Rouge

Genève, août 1981

## TABLE DES MATIERES

	<u>pages</u>
INTRODUCTION .....	<u>1-2</u>
I. RAPPEL DE LA DOCTRINE DU CICR EN MATIERE DE PRISE D'OTAGES .....	<u>3-6</u>
1. Doctrine du CICR .....	3
2. Commentaire de la doctrine du CICR .....	4-6
a. Champ d'application .....	4
b. Action d'assistance .....	4-5
c. Rôle d'intermédiaire .....	5-6
II. ATTITUDE DES SOCIETES NATIONALES EN MATIERE DE PRISE D'OTAGES .....	<u>7-8</u>
CONCLUSION .....	<u>9</u>

## INTRODUCTION

Depuis la fin des années soixante les actes de prise d'otages se multiplient. Aussi la XXIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Bucarest en 1977, a-t-elle adopté la résolution suivante (No. VIII) :

*"La XXIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge,  
préoccupée par l'augmentation des prises d'otages dans  
le monde,  
alarmée par les souffrances infligées aux otages vic-  
times de tels actes et à leurs familles,*

- 1. condamne les prises d'otages,*
- 2. fait appel à tous les gouvernements afin qu'ils  
prennent les mesures nécessaires pour empêcher  
la répétition de tels actes."*

Cette condamnation de la prise d'otages par une Conférence internationale de la Croix-Rouge corrobore les dispositions du droit international humanitaire qui interdisent cette pratique lors des conflits armés aussi bien internationaux que non internationaux. 1)

Par la suite, d'autres voix se sont ajoutées à celle de la Croix-Rouge. C'est ainsi qu'une Convention internationale contre la prise d'otages a été adoptée sans vote, par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 34/146 du 17.12.1979. Elle entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date de dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion. 2)

---

1) Conventions de Genève de 1949: article 3 commun et articles 34 et 147 de la Convention IV; Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949: article 75 du Protocole I et article 4 du Protocole II.

2) En date du 31 août 1981, 13 Etats ont ratifié cette Convention ou y ont adhéré: Lesotho, Philippines, Maurice, République fédérale d'Allemagne, Suède, El Salvador, Barbade, Trinité-et-Tobago, Honduras, Bahamas, Norvège, Islande, Bhoutan.

L'objet du présent rapport est d'étudier l'attitude que peut adopter la Croix-Rouge en cas de prise d'otages. L'une des composantes du mouvement, le CICR, ayant fixé sa doctrine en la matière, la première partie de ce document rappelle et commente les lignes de conduite du Comité international. Dans une deuxième partie est évoqué le problème du rôle que peuvent jouer les Sociétés nationales si elles sont confrontées à ce type de situation.

Enfin, certaines réflexions générales sur l'attitude de la Croix-Rouge à l'égard des prises d'otages servent de conclusion à ce rapport.

## I. RAPPEL DE LA DOCTRINE DU CICR EN MATIERE DE

### PRISE D'OTAGES

Après avoir été, à maintes reprises, sollicité d'intervenir dans le cas de détournements d'avions ou d'enlèvements de particuliers considérés comme otages, le CICR s'est fixé une doctrine qu'il a publiée en octobre 1972 dans la Revue internationale de la Croix-Rouge. Ces cinq principes d'action représentent toujours la ligne de conduite du CICR en matière de prise d'otages.

#### 1. Doctrine du CICR

- I. *Le CICR réproouve les actes commis en violation des principes du droit et de l'humanité, notamment ceux qui frappent ou menacent des vies innocentes. Dans ce domaine comme en tout autre, il n'est guidé que par l'intérêt des victimes et le désir de les aider.*
- II. *Les délégués du CICR pourront éventuellement apporter aux otages une assistance matérielle et, par leur présence, un réconfort moral. Mais, en règle générale, il n'entre pas dans les attributions des délégués de participer aux négociations entre les autorités intéressées et les auteurs de tels actes.*
- III. *Si l'intérêt des victimes le commande et aussi longtemps qu'il n'y aura ni contact direct, ni autre intermédiaire, le CICR pourra, à titre exceptionnel, s'occuper de l'affaire, à la demande d'une partie intéressée et avec l'accord des autres. Les parties intéressées devront s'engager à ne pas recourir à la force, à ne prendre aucune mesure préjudiciable aux otages, ni à entraver la liberté d'action des délégués, tant que les contacts seront établis par eux.*
- IV. *Les délégués demanderont que toutes facilités leur soient données pour l'assistance aux victimes et, chaque fois que ce sera possible et opportun, que les personnes ayant besoin d'une sollicitude particulière (blessés, malades, enfants, etc.) soient mises en sécurité.*
- V. *Que les délégués participent à la négociation ou qu'ils servent de simples agents de transmission, les parties resteront seules responsables des propositions transmises, des décisions prises et des actes commis. Les délégués ne se porteront pas garants de l'exécution des décisions ou des conditions fixées par les parties.*

## 2. Commentaire de la doctrine du CICR

Les expériences faites par le CICR au cours des années qui ont suivi la publication de sa doctrine permettent de faire les remarques suivantes:

### a. Champ d'application

Cette doctrine fixe surtout l'attitude du CICR en cas de prise d'otages liée à des situations de troubles intérieurs et de tensions internes. Il s'agit de prises d'otages soit qui se déroulent sur le territoire d'un Etat sujet à de tels troubles ou tensions, soit qui ont un rapport avec de telles situations dans un autre pays, du fait, par exemple, des revendications des détenteurs d'otages.

Dans le cas de prises d'otages tombant sous le coup du droit international humanitaire - qui, comme nous l'avons vu, condamne clairement cette pratique lors des conflits armés aussi bien internationaux que non internationaux -, le CICR peut être amené à jouer un rôle plus large et plus actif que ne le prévoit la doctrine actuelle.

En fait, normalement le CICR n'intervient pas en cas de prise d'otages lors de troubles ou tensions internes; exceptionnellement cependant il peut juger indispensable, pour des raisons humanitaires, d'accepter d'intervenir; les cinq principes cités ci-dessus lui permettent, d'une part, de déterminer si une telle exception est justifiée et, d'autre part, de préciser les conditions de son intervention. Ce n'est donc que si un certain nombre de critères objectifs sont respectés et qu'une analyse de la situation l'incite à penser qu'il est de son devoir d'agir que le CICR se départit de la réserve qui est et doit rester la sienne lors de tels événements.

### b) Action d'assistance

Dans les principes II et IV de la doctrine est envisagée la possibilité d'une action d'assistance matérielle et morale de la part du CICR.

Le CICR est, bien entendu, libre de décider s'il accepte ou non de jouer un tel rôle, qui peut prendre diverses formes: secours matériels (vivres, couvertures, médicaments), assistance médicale (médecin ou infirmier), morale (échanges de messages familiaux) ou encore évacuation des personnes dont l'état physique ou psychique le nécessite particulièrement. Cette dernière possibilité d'assistance vise non seulement les blessés, malades et enfants, cités à titre d'exemple au point IV de la doctrine, mais toute personne pour laquelle cette épreuve revêt un aspect spécialement cruel. Toutefois, le CICR ne saurait donner son accord à une telle action d'assistance de sa part que si les conditions suivantes sont remplies:

- assentiment de toutes les principales parties concernées.
- engagement de tous de ne pas chercher à profiter de l'action du CICR pour tromper la ou les autres parties et tromper, par là même, le CICR.
- garantie de communication à tout instant avec le siège et les preneurs d'otages, chaque fois que c'est matériellement possible.
- engagement de tous de ne pas recourir à la violence non seulement pendant que les délégués accomplissent leur activité d'assistance, mais aussi, pour le moins, pendant qu'ils se rendent auprès des otages et qu'ils rentrent à leur base.

Au cas où l'assentiment d'une partie serait retiré en cours d'action, les délégués cesseraient celle-ci aussi vite que possible et en informeraient la ou les autres parties.

#### c) Rôle d'intermédiaire

Le point III de la doctrine vise des situations où le CICR serait appelé à jouer un rôle d'intermédiaire, étant entendu que ce rôle devrait aussi permettre, en règle générale, d'apporter une assistance matérielle et morale aux otages.

Ce n'est qu'à titre exceptionnel que le CICR accepterait de servir d'intermédiaire. Encore faudrait-il que soient remplies les conditions suivantes, qui complètent celles qui doivent être satisfaites pour que le CICR entreprenne une action d'assistance (énumérées à la p. 5) :

- les parties n'ont pas de contact direct (soit elles ne peuvent pas matériellement en avoir, soit une des parties ne veut pas en avoir).
- le CICR est le mieux à même de jouer le rôle d'intermédiaire.
- les parties ont renoncé à tout acte de violence pendant toute la période où le CICR joue ce rôle. Il ne s'agit plus seulement, comme pour les actions d'assistance, de s'engager à ne pas recourir à la violence pendant que les délégués se rendent auprès des otages, interviennent et retournent à leur base, mais de s'abstenir de se livrer à une action violente pendant toute la durée de la négociation.
- le CICR reste libre de mettre fin à tout moment à son rôle d'intermédiaire et de le notifier aux parties.

Il convient de souligner que, pour le CICR, servir d'intermédiaire signifie essentiellement transmettre des propositions d'une partie à l'autre. Le délégué du CICR ne saurait se porter garant des propositions faites par l'une ou l'autre partie; il n'a pas non plus pour rôle de se livrer à un marchandage qui pourrait lui faire perdre la neutralité dont il ne doit en aucun cas se départir. Tout au plus peut-il, en toute objectivité, relever qu'il existe un terrain d'entente là où il croit en apercevoir un.



## II. ATTITUDE DES SOCIÉTÉS NATIONALES EN MATIÈRE DE

### PRISE D'OTAGES

Plusieurs Sociétés nationales ont été confrontées au problème de la prise d'otages au cours des dernières années. En effet, lorsque se produit une prise d'otages, il peut arriver que les autorités se tournent vers la Société nationale de leur pays ou même que celle-ci, parfois sous la pression de l'opinion publique, offre spontanément ses services, dans l'espoir de soulager les souffrances des otages.

Les prises d'otages sont évidemment toujours des situations extrêmement délicates. La Société nationale, de par sa fonction d'auxiliaire des pouvoirs publics, risque d'être soupçonnée de parti pris par les détenteurs d'otages, même quand elle fait preuve de la plus grande indépendance. Elle peut aussi être placée dans une situation inconfortable vis-à-vis des autorités publiques, en raison de la neutralité dont elle doit faire preuve, qui peut ne pas être pleinement comprise de celles-ci. Tiraillee entre son rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics et son identité Croix-Rouge, la Société nationale n'est pas nécessairement l'organe le mieux placé pour intervenir.

Le CICR rappelle que, pour sa part, il n'offre pas spontanément ses services en cas de prise d'otages, mais qu'il lui arrive d'accepter de jouer un rôle, à la demande d'une partie intéressée et avec l'accord des autres. Certes, les Sociétés nationales sont libres d'agir autrement, mais il conviendrait de garder à l'esprit que le simple fait que la Croix-Rouge offre ses services peut parfois constituer pour le gouvernement une atteinte à sa ligne de fermeté, atteinte qui pourrait être, à court ou à long terme, préjudiciable aux otages eux-mêmes.

Prudence ne signifie toutefois pas nécessairement inaction. La Société nationale, dans certaines situations exceptionnelles, jugera peut-être qu'il est dans l'intérêt des otages qu'elle accepte d'intervenir.

Cela pourrait notamment être le cas lorsqu'une prise d'otages a lieu dans le pays auquel appartient la Société nationale et que les revendications des détenteurs des otages sont adressées non aux autorités de ce pays mais à

celles d'un pays tiers (par exemple, une prise d'otages dans une ambassade, par des personnes qui adressent leurs demandes aux autorités du pays dont l'ambassade est occupée, ou encore un détournement d'avion dans le pays auquel appartient la Société nationale, par des personnes qui adressent leurs demandes aux autorités d'un pays tiers dont un grand nombre de ressortissants se trouvent dans l'avion, ou à celles du pays d'immatriculation de l'avion). Dans ce type de situation, la neutralité de la Société nationale est, en effet, plus crédible.

Si la Société nationale accepte d'intervenir dans une prise d'otages, la doctrine que s'est fixée le CICR pourrait, peut-être, lui être utile, par analogie, même si cette doctrine n'a pas été élaborée dans une telle optique.

De surcroît, ce pourrait être un rôle spécifique de la Société nationale que de s'occuper des victimes "indirectes" de la prise d'otages, telles que les familles des otages traumatisées par les événements, en les aidant matériellement à faire face à la situation et en leur apportant un soutien moral.

Si les otages sont libérés, leur retour au foyer peut être difficile. Après avoir vécu des heures, voire des jours ou des semaines d'angoisse, ils sont souvent physiquement et surtout psychiquement perturbés. Là aussi, la Société nationale a un rôle de longue durée à jouer, pour faciliter leur réinsertion dans leur environnement familial et professionnel. Il s'agirait, avant tout, d'être à leur disposition pour les aider à passer ce cap difficile.

Ce ne sont là, bien entendu, que des suggestions. Les vues des Sociétés nationales sur le rôle qu'elles envisagent de jouer en cas de prise d'otages et sur les lignes de conduite qu'elles adopteraient en une telle situation pourront être débattues à Manille, lors de la XXIV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, au sein de la Commission II.

## CONCLUSION

La prise d'otages est un phénomène à multiples facettes: Elle peut prendre des formes diverses (détournement d'avion, occupation d'ambassade, enlèvement et séquestration de particuliers). Les exigences de ses auteurs sont des plus variées (demande de rançon, demande de libération de détenus, livraison d'armes, publication de déclarations politiques). Elle peut être le fruit du désespoir d'individus qui ont été eux-mêmes opprimés, en violation des principes des droits de l'homme, comme elle peut être engendrée par le froid calcul de certains.

Quelles que soient la forme de la prise d'otages, les exigences et motivations de ceux qui y ont recours et les situations dans lesquelles elle a lieu, la prise d'otages est un acte de violence qui menace ou même frappe des vies innocentes. A ce titre, elle est condamnable et le mouvement de la Croix-Rouge s'est fait l'écho de cette réprobation générale, à Bucarest, en 1977.

Pour la Croix-Rouge, qui, dans de telles situations, est souvent pressée d'agir par les autorités ou par l'opinion publique, il est parfois difficile de déterminer l'attitude à suivre, d'autant plus que l'inaction ou même l'échec d'une action peuvent ternir l'image de l'institution et rejaillir sur toutes ses autres activités. Peut-être, pour conclure ce rapport, convient-il de rappeler que la règle d'or en la matière est la neutralité, car d'elle dépend la confiance de chacun en une intervention humanitaire. Si, dans l'espoir de sauver la vie des otages, le délégué de la Croix-Rouge exerçait des pressions sur les autorités pour les faire céder aux exigences des ravisseurs, il pourrait être accusé de se faire l'instrument involontaire de prises d'otages futures, engendrées par ce premier succès. S'il se faisait, par contre, l'avocat fervent des autorités auprès des détenteurs d'otages, il risquerait de ne pas avoir accès aux otages, voire de bloquer une situation dont l'issue pourrait être fatale.

Il incombe aux autorités gouvernementales seules de décider quelle doit être la réponse à donner aux revendications des détenteurs d'otages. C'est là une lourde responsabilité qui ne peut être partagée avec personne.

-----