

**CONTRIBUTION À LA COMPRÉHENSION DU STATUT JURIDIQUE DU
COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-
ROUGE (CICR)**

**CONTRIBUTION TO THE UNDERSTANDING OF THE LEGAL STATUS OF
THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS AND RED
CRESCENT (ICRC)**

Ibrahim NGILA KIKUNI

Université Officielle de Bukavu (UOB), République Démocratique du Congo
ibrahimngila@gmail.com

&

Guerschom AGANZE ASSUMANI

Université Officielle de Bukavu (UOB), République Démocratique du Congo
guerschomassumani@gmail.com

Résumé : Le véritable statut juridique du CICR fait l'objet de plusieurs débats. Au regard de ses origines (création), de son mode de fonctionnement et surtout de son influence sur la scène internationale (notamment dans la promotion et la protection du DIH) ; des avis sont divergents quant à déterminer si le CICR est une organisation internationale, une organisation non gouvernementale, ou jouit d'un statut particulier que lui confèrent ses Statuts. A l'issue des analyses théoriques et de terrain faites, cette étude contribue à la détermination du statut juridique du CICR en le considérant comme une Organisation Internationale Assimilée (OIA). Ce nouveau concept introduit paraît au moins plus clair et caractéristique de ce qu'est réellement le CICR sur le plan juridique.

Mots clés : Statut juridique, Considération internationale, Organisation Internationale, Organisation Non Gouvernementale Internationale, Organisation Internationale Associée.

Abstract : The true legal status of the ICRC is the subject of several debates. Regarding its origins (creation), its mode of operation and especially its influence on the international scene (notably in the promotion and protection of IHL), opinions differ as to whether the ICRC is an international organization, a non-governmental organization, or enjoys a special status conferred by its Statutes. As a result of the theoretical and field analyses carried out, this study contributes to the determination of the ICRC's legal status by considering it to be an International Assimilated Organization (IAO). This new concept introduced seems at least clearer and more characteristic of what the ICRC really is in legal terms.

Key words : Legal status, International consideration, International organization, International Non-Governmental Organization, Associated International Organization.

Introduction

Élément du Droit, le Statut juridique confère plusieurs avantages tant aux personnes privées que morales (la protection par exemple), en les soumettant également à certaines obligations qui en découlent (le paiement des impôts par exemple). Il est un élément déterminant pour orienter les actions, droits et obligations d'une structure. Aucune structure ne peut exister légalement, ni poser des actes sans un statut juridique qui lui est bien déterminé. C'est ainsi que le CICR dans son fonctionnement, est doté d'un statut juridique propre. G. Rona (2004, p. 1) en ces termes : « *On parle parfois du CICR comme d'une « organisation non gouvernementale » (ONG). En fait, ce n'en est pas une, mais ce n'est pas non plus une organisation internationale ni intergouvernementale* ». La réflexion dans le cadre de ce travail cherche à répondre à la question de savoir quel est le véritable statut juridique du CICR ? En répondant à cette question, cette étude aura contribué à la compréhension du statut juridique du CICR.

Pour y parvenir, deux méthodes ont été utilisées : l'exégétique ou méthode juridique pour l'analyse des textes juridiques ainsi que l'herméneutique pour l'analyse et interprétations des textes (autres que ceux juridiques). Ces méthodes ont été appuyées par deux techniques : la documentation pour la sélection et l'exploitation des documents en lien avec le thème, ainsi que le recours à l'internet ; et l'observation directe.

Dans son corps, cette étude comporte trois points. Le premier fait une brève présentation du CICR, le deuxième développe une petite nuance entre les OI et les ONG. Le troisième enfin, propose notre contribution à la compréhension du véritable statut du CICR, en introduisant un nouveau concept à savoir : « Organisation Internationale Assimilée » (OIA).

1. Brève présentation du Comité International de la Croix-Rouge

La compréhension anticipée de ce que c'est le CICR (son historique, son mandat, son statut juridique et son fonctionnement) constitue un des éléments essentiels pour nous permettre de contribuer à la détermination de son véritable statut juridique.

1.1. *Bref historique et mission du CICR*

1.1.1. *Aperçu historique*

Créé le 17 février 1863 par cinq citoyens de nationalité suisse à savoir : Henri Dunant (publiciste), Louis Appia (chirurgien), Théodore Maunoir (chirurgien), Guillaume-Henri Dufour (militaire) et Gustave Moynier (juriste) ; le CICR constitue la plus ancienne de toutes les organisations humanitaires existantes (CICR, 2021, p. 1). En effet, tout part de la vision et de la détermination de l'homme d'affaires suisse Henri Dunant (fils de Jean-Jacques Dunant et d'Antoinette Collado) à partir du 24 juin 1859

à Solferino. A l'issue des réalités stupéfiantes vécues à la bataille de Solferino (lors des affrontements entre les armées autrichiennes et françaises), l'incapacité pour les services de santé des deux armées de faire face à la situation des milliers de soldats blessés abandonnés à leurs souffrances (CICR, 2005), Henri Dunant publie en 1862 en Suisse l'ouvrage intitulé « Un souvenir de Solferino ». Deux idées maîtresses sont lancées dans cet ouvrage :

- La création, en temps de paix, de sociétés de secours dont le personnel infirmier serait prêt à soigner les blessés en temps de guerre ;
- L'adoption d'un accord international pour que ces volontaires, chargés d'assister les services de santé des armées, soient reconnus et protégés.

Trop attirés et intéressés par ces idées, Appia, Maunoir, Dufour et Moynier s'associent à Dunant (qui s'est vu décerner le prix Nobel de la paix en 1901), et obtiennent sans trop de difficultés, le soutien du gouvernement suisse pour la création d'une association de secours aux blessés de guerre qui deviendra plus tard le CICR. Ce dernier est l'un des composantes du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge - au même titre que la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge - (Statuts du CICR, 2015, Article 1§2). Son siège est établi à Genève (Suisse) et sa devise est « *Inter arma caritas* » qui signifie « la charité au milieu des combats » (Statuts du CICR, 2015, Article 3§4). Ceci veut dire que le CICR est appelé, par son origine et sa situation, à jouer en temps de guerre un rôle particulier, celui d'intermédiaire neutre de la charité.

Le développement rapide du CICR notamment à travers son Agence Internationale des Prisonniers de Guerre (AIPG), sera favorisé à partir des hostilités sans précédents connus par l'humanité, la deuxième guerre d'indépendance italienne en 1859 et la guerre de Sécession aux Etats-Unis entre 1861 et 1865 jusqu'à aboutir à la première guerre mondiale, occasionnées notamment par des évolutions dans la technologie, des tactiques militaires et des moyens de guerre. Corroborant cette affirmation, D. Palmieri (2012, p. 90) écrit : « *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* ». Ceci ne signifie pas que le CICR est devenu une partie au conflit, mais plutôt un acteur neutre qui veille au respect du DIH par les belligérants afin de limiter les effets de la guerre et ; de porter assistance et secours aux personnes ne participant pas ou plus aux hostilités. Actuellement, le CICR est connu et reconnu internationalement grâce aux différentes conférences internationales qu'il organise avec les Etats (ou ses représentants) ainsi que les autres organisations internationales ; lesquelles

conférences influent sur la gouvernance du système international. Sa noble mission, sa quasi-omniprésence dans le monde (notamment dans les pays traversés par des crises humanitaires liées aux conflits armés, aux catastrophes naturelles et autres situations de violence) ainsi que sa puissance diplomatique (capacité de négocier de manière neutre et impartiale avec toutes les parties au conflit) contribuent également, et sans nul doute ; à cette connaissance et reconnaissance internationales dont jouit actuellement le CICR. Ce dernier s'est vu décerner le Prix Nobel de la Paix en 1917, en 1944 et en 1963 ; le prix Balzan pour l'humanité, la paix et la fraternité entre les peuples en 1996 (CICR, 2010, p. 2). Tout ceci prouve l'importance de sa mission et de ses interventions sur la scène internationale.

1.1.2. Mission

La mission principale du CICR consiste à « *fournir protection et assistance aux victimes civiles et militaires des conflits armés et de la violence interne, en agissant de manière strictement neutre et impartiale* » (CICR, 2005). L'accord de Séville de novembre 1997 confère au CICR le rôle d'institution directrice des opérations internationales réalisées par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge dans les situations de conflit armé et de conflit interne, y compris les activités en faveur des personnes déplacées (CICR, 2005). Soulignons, cependant, que les interventions du CICR dans le monde ne se limitent pas aux cas de conflits armés mais sont élargies aux autres situations de violences pouvant être dues, au-delà des conflits armés, aux catastrophes naturels. Ainsi de manière pratique et plus explicite, la mission du CICR est définie de la manière suivante : « *organisation neutre et impartiale, le 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. Il s'efforce de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Il dirige et coordonne les activités internationales du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les conflits armés et les autres situations de violence* » (CICR, 2005).

Principaux collaborateurs et partenaires du CICR, les Etats lui ont chargé de « *veiller à l'application fidèle du Droit International Humanitaire* » (CICR, 2009), une mission purement humanitaire. Le CICR remplit d'autres obligations (CICR, 2005) comme la visite aux prisonniers de guerre et les détenus civils ; la recherche des personnes portées disparues ; l'organisation de l'échange de messages entre les membres des familles séparés par un conflit ; la facilitation du regroupement des familles dispersées ; la fourniture de nourriture, eau et soins de santé aux civils privés d'accès à ces biens et services essentiels ; la contribution à faire mieux connaître le droit humanitaire et d'en contrôler le respect ; l'attrait de l'attention sur les violations du droit humanitaire et la contribution à son développement. Le CICR a notamment pour tâche de préparer les développements éventuels du droit international humanitaire. Il en est ainsi le promoteur (CICR, 2004). Dans ses actions, le CICR est guidé par les 7

principes fondamentaux (CICR, 2005) du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à savoir (CICR, 1971) : l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, l'unité, l'universalité et le volontariat.

1.2. Organisation, privilèges, immunités et financement

Le CICR compte quinze à vingt-cinq membres qui sont recrutés par cooptation parmi les citoyens suisses (Statuts du CICR, 2015, Article 7§1). Ceci concerne bien sûr le comité directeur, dont les membres sont répartis en cinq organes (Statuts du CICR, 2015, Article 8) à savoir : l'Assemblée, le Conseil de l'Assemblée, la Présidence, la Direction et l'audit interne.

Dans la plupart des pays où il travaille, le CICR a conclu un accord de siège avec les autorités. Ces accords – qui relèvent du droit international – lui octroient les privilèges et immunités dont bénéficient normalement les organisations intergouvernementales (immunité de juridiction, notamment, qui le protège contre des procédures administratives et judiciaires, et inviolabilité de ses locaux, archives et autres documents). En effet, les privilèges et immunités du CICR sont essentiellement l'inviolabilité ainsi que l'immunité de juridiction et d'exécution. Ces privilèges et immunités sont indispensables pour le CICR, car ils sont garants de sa neutralité et de son indépendance, deux conditions essentielles de son action (CICR, 2005).

Pour son bon fonctionnement, le CICR dispose de plusieurs ressources qui proviennent principalement (Statuts du CICR, 2015, Article 15§1) des contributions des gouvernements et des Sociétés nationales. Elles proviennent aussi des fonds de sources privées et des revenus financiers propres de l'institution. En d'autres termes, le CICR fonctionne grâce aux contributions (en espèces, en nature sous forme de denrées alimentaires ou de secours matériel ainsi que sous forme de services tels que la mise à disposition de personnels spécialisés) provenant (CICR, 2005) des Etats parties aux Conventions de Genève (gouvernements) ; des sociétés nationales ; d'organisations supranationales (telles que l'Union Européenne) ; de diverses collectivités publiques et sources privées.

2. Organisations Internationales versus Organisations Non Gouvernementales

2.1. Notions des organisations internationales (OI)

2.1.1. Tentative de définition des OI

La création d'OI traduit le désir des Etats de coopérer dans un but défini et de s'intégrer aux niveaux régional et mondial. Très souvent, les OI sont le résultat d'accords individuels conclus par les Etats souverains pour trouver des solutions communes aux diverses questions qui dépassent leurs moyens politiques ou financiers (H-A. Schraepfer, 1995).

La définition de ce que c'est une OI ne fait pas l'unanimité des auteurs. M. Bettati (D. Turp et F-X. Saluden, 2015) par exemple, définit une OI comme étant une association d'Etats constituée par un traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres. Pour le Professeur L. Lasay' Abar (2006), une Organisation Internationale est « *une structure de coopération internationale, une association d'Etats souverains poursuivant des buts d'intérêt commun au moyen d'organes autonomes* ». G. Devin (s.d.) quant à lui, souligne que « l'organisation internationale regroupe, par définition, des membres appartenant à des pays différents. Elle caractérise une forme particulière d'agencement des rapports internationaux et présente deux traits spécifiques : elle résulte d'un acte volontaire manifeste (procède d'un acte fondateur : « acte constitutif » pour les organisations intergouvernementales - traité, charte, convention - dépôt de statuts pour les organisations non gouvernementales) ; et elle a une matérialité (dispose d'un siège permanent, d'une adresse, d'un financement, d'un personnel) ». Par ailleurs, L. Abdelfettah (2015) estime qu'une organisation internationale est « une institution créée par plusieurs Etats pour gérer de manière permanente leur coopération dans différents domaines ».

Il y a lieu d'appréhender le concept « OI » de deux manières : d'abord au sens large et ensuite au sens strict (K. Nguway Kpalangu, 2012). Pris dans son sens large, le concept « OI » recouvre deux réalités différentes. Selon la première réalité, l'OI est synonyme d'organisation de la société internationale. En ce sens, elle désigne la manière dont est organisée la société internationale. Selon la seconde réalité, le concept d'OI vise les méthodes et modalités de la coopération internationale. Au sens strict, la définition d'une OI se réfère à des considérations d'ordre juridique et sociologique. Du point de vue sociologique, les organisations présentent toutes un trait commun : elles sont fondées et constituées par les Etats, et animées en général par les représentants des gouvernements qui ont qualité pour agir au nom de leurs Etats. Ce sont des organisations internationales. Quant au point de vue juridique, les OI peuvent être définies comme des associations d'Etats établies par des accords entre leurs membres et dotées d'un appareil permanent d'organes chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par voie de simples mesures de coopération ou d'intégration (K. Nguway Kpalangu, 2012). De cette définition, il ressort les caractéristiques spécifiques aux OI à savoir : un fondement interétatique, volontariste, elles sont dotées d'un appareil d'organes permanents, elles sont autonomes et poursuivent les objectifs d'intérêt commun.

La Commission du droit international de l'ONU (2011) définit pour sa part une organisation internationale comme « *toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Une organisation internationale peut aussi comprendre parmi ses membres des entités autres que des Etats* ».

2.1.2. *Typologie générale des OI*

Plusieurs typologies d'OI ont été proposées par différents auteurs. Certains distinguent les organisations temporaires ou ad hoc des organisations permanentes (K. Nguway Kpalaingu, 2012). Cette classification se révèle moins scientifique du fait que les conférences ad hoc - tirées des pratiques coutumières et d'arrangements ad hoc à l'issue de la reconnaissance d'émissaires attitrés ou la formation d'alliances sur le plan international - (G. Devin, op. cit.) qui ont précédé les OI actuelles ne sont pas réellement des OI si l'on considère les définitions ci-dessus. D'autres ont distingué les organisations gouvernementales (créées sous l'initiative des États) des organisations non gouvernementales (créées sous l'initiative des particuliers). L. Sabourin (2012) appuie cette hypothèse lorsqu'il fait savoir que les OI contemporaines peuvent être divisées en deux grandes catégories, à savoir les institutions intergouvernementales dites « publiques » et les organisations non gouvernementales dites « privées » (ONG). Dans le langage courant, ce sont exactement ces organisations intergouvernementales qui sont appelées Organisations Internationales, et qui ont de compétences plus importantes sur la scène internationale. Elles ne sont donc pas à confondre avec les ONG qui sont privées. C'est ainsi que L. Sabourin (op. cit.) estime qu'est OI, une entité interétatique, créée par un acte constitutif (un traité, une entente) qui lui confère une volonté propre, distincte des États membres et lui attribue une compétence, des structures permanentes.

Suivant leurs compétences, on oppose les organisations à compétences larges, du type Nations-Unies - qualifiée d'OI à compétence générale car étant une organisation multifonctionnelle, dont la sphère d'activité est assez large - (L. Abdelfettah 2015) et les organisations à compétences étroites qui sont les plus nombreuses (institutions spécialisées des Nations - Unies, organisations économiques, militaires, etc.). Suivant leurs pouvoirs, on différenciera les organisations ou les organes à pouvoirs forts - l'Union Européenne, le Conseil de Sécurité de l'ONU - et ceux à pouvoirs faibles, qui sont la quasi-totalité (S. Sur, 2006). Cette classification est proche de celle donnée par L. Sabourin (op. cit.) qui opère une distinction entre les OI selon leurs vocations. Il distingue ainsi :

- L'Organisation à vocation Universelle avec une compétence spécifique comme les institutions spécialisées de l'ONU, dont l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ; l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ; l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ; la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD) ; le Fonds monétaire international (FMI) ; l'Organisation mondiale du commerce (OMC), etc.

- L'Organisation à vocation Continentale, comme l'Union africaine (UA) ; l'Organisation des États américains (OEA) ; l'Union européenne (UE)¹. Il est nécessaire d'inclure dans cette catégorie les diverses banques internationales de développement existantes sur chaque continent, de même que les commissions économiques de l'ONU;

- L'Organisation à vocation Intercontinentale, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP) ; le Commonwealth ; l'Organisation internationale de la Francophonie ; la Conférence des pays islamiques ; la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ; etc.

- L'Organisation à vocation Régionale, comme le Marché commun du Sud (MERCOSUR), la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) ; l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), etc.

Il faut toutefois noter que malgré leur diversité, les OI ont toutes plusieurs caractères en commun : base juridique (statut, convention), vocation, objectif (politique, militaire, économique, scientifique, humanitaire ou social, culturel, idéologique), principes, Etats-membres, structures (assemblée, conseil exécutif, comités, secrétariat), ressources, activités, information, etc. Ces éléments facilitent leur classification et leur fonctionnement (H-A. Schraepfer, 1995).

Les OI se comptent aujourd'hui par centaines, voire par milliers. Qu'elles soient universelles ou régionales, que leur mandat soit général ou spécialisé (sécurité, droit, politique, économique, social et autres) ou encore, que leur fonction soit d'être un forum de discussion, d'élaboration de normes ou d'intervention, on les distingue par le fait qu'elles sont généralement constituées par un accord (traité, charte, etc.) entre deux États ou plus. Cet accord spécifie les modalités et l'opérationnalisation de la coopération entre les États signataires en vue de l'atteinte d'objectifs communs ; et crée une entité, une organisation ayant un siège permanent et, souvent, des bureaux régionaux et nationaux (M. Rioux, 2012). C'est ainsi que les OI signent des accords de siège avec les gouvernements des Etats où elles veulent s'établir.

En ce qui concerne leur structure, soulignons que les organisations intergouvernementales comprennent en général plusieurs organes (Dictionnaire de politique, s.d.) :

- un secrétariat (permanent pour la gestion des affaires administratives),
- un organe exécutif (exemple du Conseil de sécurité pour l'ONU),
- l'assemblée des Etats membres (instance délibérante),
- différentes commissions, instances intermédiaires ou bureaux régionaux.

Dans le même ordre d'idées, L. Sabourin (op. cit.) renseigne que l'architecture générale des OI se ressemble beaucoup. La très grande majorité, selon l'auteur, a un

¹ Cette dernière institution, la seule à caractère supranational, a vu le nombre de ses membres passer de 6 États en 1957, lors de son établissement à Rome, à plus de 28 en 2010.

secrétariat, une assemblée générale et divers conseils ou commissions qui siègent de façon permanente ou périodique, ainsi qu'un tribunal, des instances intermédiaires et, souvent, des bureaux régionaux.

2.1.3. Missions et compétences des OI

La poursuite de la réalisation de l'intérêt commun aux Etats-membres (la coopération) demeure la principale des missions d'une OI. Cette mission n'est cependant pas facile à réaliser du fait que chaque Etat définit ses priorités conformément à son intérêt national, tout en collaborant avec les autres. C'est ce que souligne G. Devin (op. cit.) en ces termes : « *la coopération implique donc une situation d'interaction entre les acteurs dans laquelle chacun d'eux ne peut atteindre ses objectifs sans tenir compte de ceux des autres* ». Avec le temps, les États ont pris conscience que les problèmes, même internes, passaient par une coopération institutionnalisée dans presque tous les domaines, dont la paix, l'économie, le commerce, le développement, la défense, la santé, l'environnement, la promotion de la culture, de la science et de la technologie, les droits de l'homme et bien d'autres encore (L. Sabourin, op. cit.). Les OI ont, en effet, des fonctions de coopération et d'intégration. Généralement, l'organisation a plus souvent pour ambition de rapprocher ensemble des politiques qui restent sous la responsabilité des États (coopération) que de développer des politiques communes qu'elle définit et gère (intégration). Sur le plan des méthodes de coordination, l'organisation internationale tend à adopter des normes et à en assurer l'application afin de réaliser ses opérations (L. Sabourin, op. cit.). Par ailleurs, à la dispersion des interactions gravitant autour de « problèmes à résoudre », en effet, l'organisation offre un cadre. Celui-ci consiste à coordonner les conduites par une série de procédés : division des tâches et des rôles, systèmes d'autorité et de communication. Comme ensemble structuré de contraintes et d'opportunités, l'organisation vise à rationaliser les moyens de ceux qui se donnent des objectifs partagés. Elle répond aux demandes de l'action collective à la fois en rendant plus prévisibles les conduites des membres du groupe et en tentant d'accroître leurs satisfactions par rapport aux résultats attendus (G. Devin, op. cit.). D'autres missions sont déterminées par les statuts, les actes constitutifs de l'organisation, et cela dans plusieurs domaines politique, économique, sanitaire, etc.

En ce qui concerne leurs compétences, les OI disposent de compétences plus ou moins étendues (L. Sabourin, *ibid*) qu'elles tirent des Etats-membres qui sont les destinataires ordinaires des mesures qu'elles adoptent. Les compétences ici font référence aux fondements, aux bases juridiques sur lesquelles se fondent les OI pour accomplir leurs tâches : les chartes, les traités (S. Sur, op. cit.), etc. En effet, les OI sont conçues pour remplir des tâches données et ne sauraient s'en écarter. Pour la nature, on opposera les compétences normatives aux compétences opérationnelles. Les

premières entraînent l'aptitude à adopter des textes dont la mise en œuvre incombe aux seuls Etats sous leur responsabilité. Les secondes comportent une action exécutive et matérielle conduite par l'organisation elle-même (S. Sur, *ibid*).

Pour L. Abdelfettah (2015), les OI ont des compétences variées qui sont définies surtout par leurs Chartes constitutives. Il distingue ainsi :

- ✚ Des compétences spécialisées et/ou parfois implicites qui comprennent :
 - Des compétences spécialisées : le principe de spécialité qui s'applique aux organisations internationales implique que leurs compétences ne sont justifiées que par des objectifs inscrits dans les textes constitutionnels. Tout empiètement au-delà de ce domaine engage la responsabilité de l'organisation internationale.
 - Des compétences implicites : cette théorie a été reprise en droit international, car la Cour Pénale de Justice Internationale (CPJI) et la Cour Internationale de Justice (CIJ) ont utilisé cette notion pour l'appliquer aux organisations internationales. A chaque fois, il s'agit d'interpréter le traité constitutionnel afin d'en dégager des compétences « implicites » inhérentes à sa fonction. La CPJI a ainsi élargi le domaine de compétence de l'OIT (avis du 23 juillet 1926) et de la Commission Européenne du Danube (avis du 8 décembre 1927). La CIJ a fait de même dans un avis du 11 avril 1949 pour l'ONU.
- ✚ Des compétences de l'OI selon leur contenu qui comprennent :
 - Compétences normatives : elles sont relatives à la création de normes juridiques techniques ou financières. Elles sont utilisées pour l'organisation interne de l'organisation internationale, et pour l'accomplissement de sa mission générale. Elles correspondent à deux catégories de normes : les actes unilatéraux et les traités.
 - Compétences opérationnelles : la mise en œuvre de la compétence normative nécessite des moyens variables selon le but de l'organisation (envoi de missions, installation de bureau d'experts, organisation de conférence, ...) ; les moyens en personnel (recrutement de son personnel dépendant d'elles et formant les fonctionnaires internationaux)² ; les moyens en crédit³
 - Compétences de contrôle et de vérification : il s'agit du contrôle de l'application des normes prises par les organisations. Le plus souvent, il a lieu sur rapport, mais peut aussi avoir lieu sur plainte individuelle, lorsqu'un individu d'un Etat membre peut saisir l'organisation. Cela existe à l'OIT pour le droit syndical et à l'ONU pour les droits de l'homme. Dans cette catégorie de compétences

² Les fonctionnaires internationaux sont indépendants des Etats et jouissent des privilèges et immunités : Avis de la CIJ du 15 décembre 1989 - affaire Mazilu -)

³ Il s'agit de la contribution normale en dollars), mais il peut aussi y avoir des crédits exceptionnels (tentes, couvertures, ...).

figurent également les pouvoirs d'enquête⁴ ainsi que celui de sanction⁵. C'est le cas du CSONU et de l'OIT.

Il est important de retenir à ce niveau le degré de compétence des OI par rapport aux différents traités (L. Abdelfettah, op. cit.) :

- « *Les traités auxquels les organisations internationales sont parties : ce sont ceux qu'elles ont conclu pour exercer au mieux leurs activités (ratification de l'accord de siège), mais aussi ceux qui sont la transcription directe de leur activité. Les Etats tiers peuvent refuser d'être parties à une convention qui dépasse le domaine d'activité de l'organisation, de même que s'ils ne reconnaissent pas l'organisation.*

- *Les traités auxquels elles ne sont pas parties (elles ne l'ont ni signé ni ratifié) mais dont elles ont permis l'élaboration. L'ONU permet ainsi l'élaboration de grandes conventions de codification (règles coutumières) ; l'OIT est le centre d'élaboration des conventions internationales du travail.*

Les organes intermédiaires (Commission du Droit International pour l'ONU ; BIT pour l'OIT) rédigent un avant-projet, soumis au vote de l'ONU ou de l'OIT. À la suite des amendements lors du vote, un nouvel avant-projet est préparé puis soumis au vote de l'organisation. Une fois qu'il est adopté (majorité le plus souvent qualifiée), le texte est ouvert à la signature de tous les Etats-membres ».

2.2. Notions sur les organisations non gouvernementales

Les Organisations Non Gouvernementales se sont imposées sur la scène internationale en y jouant un rôle très capital dans la coopération entre les Etats dans différents domaines. Elles sont parfois confondues aux OI notamment du fait qu'elles ont des fonctions presque similaires avec des modes opératoires presque identiques. C'est ainsi que sur le terrain, le HCR (Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés) et l'IRC (International Rescue Committee) par exemple seraient difficiles à distinguer par leurs interventions. La première est pourtant une OI, la seconde, une ONG.

2.2.1. Tentative de définition

Il n'existe pas de définition juridique rigoureuse des ONG. « *Le champ des problèmes collectifs auquel elles s'adressent est imprécis, mal exploré, et d'ailleurs difficile à délimiter (...)* » (C. Comelieu, 2003). Selon le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations-Unies, sera considérée comme organisation non gouvernementale, « *toute organisation dont la constitution ne résulte pas d'un accord intergouvernemental y compris les organisations qui acceptent des membres désignés par les*

⁴ Une commission d'enquête est instituée par l'organisation internationale pour contrôler la bonne application des mesures prises.

⁵ En cas de manquement à une obligation par un Etat-membre, l'organisation peut sanctionner cet Etat.

autorités gouvernementales, pourvu que de tels membres ne nuisent pas à la libre expression des organisations » (J-H Guay, s.d.). Cette définition insiste sur le caractère « non-intergouvernementaliste » des ONG, sans en donner les acteurs ou membres. En effet, les ONG sont « *des organisations qui ne relèvent pas directement ou structurellement d'un gouvernement* » (Anonyme, op. cit.). Généralement, il y a lieu de définir ce que c'est une ONG à partir des critères suivants : l'origine privée de sa constitution, le but non lucratif de son action, l'indépendance financière, l'indépendance politique, la notion d'intérêt public. N. Milankov (2018, p. 1) reprend presque la même définition en soulignant qu'une organisation non gouvernementale est « *une association à but non lucratif, d'intérêt public, qui ne relève ni de l'État, ni d'institutions internationales* ». Cet auteur va plus loin en mentionnant que les ONG n'ont pas le statut de sujet de droit international.

Nous pouvons ainsi entendre par ONG, dans le cadre de ce travail, une association à but non lucratif créée par des particuliers (personnes privées ou publiques autres que les Etats souverains) jouissant d'une indépendance financière et politique concourant à la réalisation de l'intérêt public.

2.2.2. *Rôle des ONG sur la scène internationale*

Les ONG se sont multipliées et leur rôle sur les scènes nationale, régionale et internationale s'est accru considérablement (S. Guillet, cité par L. Lemonde, s.d.). Elles peuvent représenter la société civile ou des groupes spécifiques de celle-ci. Elles peuvent critiquer les gouvernements des pays d'où elles proviennent ; elles peuvent aussi compléter ou participer aux travaux d'élaboration de projets ou de résolutions. Au moment du vote, elles n'ont, cependant, pas de pouvoirs décisionnels, du moins dans le contexte des Nations-Unies et de la plupart des organisations internationales (Anonyme, op. cit.). Les ONG ont généralement pour rôle de contribuer à la coopération internationale, en appuyant les Etats dans leurs efforts de résolution des problèmes rencontrés. C'est ainsi qu'elles interviennent dans différents secteurs et domaines de la vie. Parmi les secteurs prioritaires dans lesquels les ONG (Anonyme, *ibid*) opèrent, il y a lieu de citer la défense des Droits de l'homme, la protection des enfants, la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les pays du Sud, la lutte contre la faim, l'urgence humanitaire, la lutte contre les maladies, l'éducation et la formation, la promotion de la femme, la protection de l'environnement, l'agriculture et le développement rural, etc.

Le rôle des ONG est de nos jours très remarquable à travers le monde. Leur lutte notamment dans la protection et la promotion des droits de l'Homme leur donne une place de choix sur la scène internationale à telle enseigne qu'« *aujourd'hui, dans le système onusien, tant les grandes ONG internationales dotées d'un statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social que les ONG nationales contribuent aussi bien à l'élaboration des normes et des instruments internationaux qu'à leur application* » (S. Guillet, cité par L.

Lemonde, op. cit.). C'est le cas par exemple de Catholic Relief Service (CRS) avec la Convention Relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 ; Handicap International (HI) avec la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées de 2006. Les différents autres acteurs (Etats, OI, etc.) reconnaissent ce rôle de plus en plus croissant des ONG sur la scène internationale. Ainsi dans son préambule, la recommandation CM / Rec (2007) 14 dispose : « (...) conscient de la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence, et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques et de la contribution tout aussi importante des ONG à la vie culturelle et au bien-être social des sociétés démocratiques ; tenant compte de la contribution inestimable que les ONG apportent également à la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations-Unies et du Statut du Conseil de l'Europe ; (...) » (Conseil de l'Europe, 2008). Particulièrement en Afrique, les ONG ont beaucoup influencé les décisions politiques des Etats et ce, dans plusieurs domaines.

3. Quel « vrai » statut juridique pour le CICR ?

3.1. Du mandat du CICR

Le mandat du CICR est de protéger et assister les victimes des conflits armés et d'autres situations de violence (CICR, s.d., p. 1). C'est à ce niveau d'ailleurs qu'il se distingue, d'une part, de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, d'autre part, des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR, 2011). En effet, pendant que le CICR intervient dans les situations de conflits armés (tout en restant habilité à visiter les prisons ainsi qu'à assurer les réunifications familiales même après les conflits armés et à promouvoir en permanence le DIH), la FICR, elle, intervient dans des situations de catastrophes naturelles et d'autres d'origine humaine non liées aux conflits armés. Pour leur part, les SNCR agissent en tant qu'auxiliaires des autorités publiques dans leur propre pays. Elles procurent une série de services qui comprennent le secours en cas de catastrophe et des programmes sociaux et sanitaires. En temps de guerre, les Sociétés nationales assistent les populations civiles touchées et soutiennent les services médicaux de l'armée lorsque les conditions s'y prêtent.

3.2. Du statut juridique du CICR

S'agissant de son statut juridique, le CICR est un organisme privé, indépendant, à caractère non gouvernemental. Il se démarque à la fois des organisations internationales (OI) telles que les institutions des Nations - Unies, et des organisations non gouvernementales (ONG). Selon ses propres statuts, le CICR est une association

de droit suisse régie par les articles 60 et suivants du code civil suisse (Statuts du CICR, 2015, Article 2§1). Ce statut juridique formel s'accompagne, cependant, d'un certain nombre de traités qui en font une entité du droit international à part entière. Pour E. Debuf (s.d.), le CICR est « *une organisation internationale atypique, unique en son genre* ». Pour C. Koenig, le CICR possède un statut unique en son genre dans les relations internationales, avec sa nature d' « *organisation non gouvernementale (ONG), à caractère spécial pourvue d'une personnalité juridique fonctionnelle* » (C. Koenig, 1991, p. 1).

3.3. *Le CICR, une Organisation Internationale Assimilée (OIA)*

En considérant les définitions précédentes des OI et ONG, le CICR serait une ONGI. Cependant, bien que créé par des privés et géré selon une loi nationale suisse (aspect qui fait de lui une ONG), mais au regard de la considération exceptionnelle dont il jouit sur la scène internationale et particulièrement grâce à son apport très remarquable dans l'élaboration et la promotion du DIH, le CICR constitue alors une Organisation Internationale Assimilée (OIA). Ceci veut dire que par sa création et son mode de gestion (qui sont privés), le CICR n'est pas une OI. Ce sont plutôt ses privilèges et considérations (grâce à ses actions) sur la scène internationale qui le rapprochent de ce statut d'OI. G. Rona (op. cit.) souligne que le CICR n'est pas considéré comme un organisme privé ou une ONG, mais comme une organisation intergouvernementale pour l'action qu'il poursuit dans le cadre de son mandat international.

En effet, « *afin de pouvoir remplir son mandat et sa mission humanitaires, le CICR bénéficie d'un statut équivalent à celui d'une organisation internationale et possède une personnalité juridique internationale dans l'exercice de ses fonctions* » (Statuts du CICR, 2015, Article 2§2). Par ailleurs, au regard du rôle et mandats particuliers qui lui ont été assignés par les conventions de Genève du 12 août 1949, le CICR dispose du statut d'observateur aux Nations-Unies depuis la résolution 45/6 du 16 octobre 1990 de l'AG de l'ONU (C. Koenig, op. cit.). Contrairement au statut formel d'observateur, le statut consultatif (dont bénéficie certaines ONG auprès des organes des Nations-Unies) ne confère pas le droit de prendre part, à titre permanent, aux sessions et aux conférences des principaux organes des Nations-Unies. En outre, le statut d'observateur est lié à des privilèges d'ordre technique dont les ONG ne jouissent pas en raison de leur statut consultatif (C. Koenig, op. cit.).

G. Rona (op. cit.) qualifie de « nature hybride » le statut du CICR, en expliquant ce qui suit : « *En tant qu'association privée constituée au sens du Code civil suisse, son existence ne découle pas en soi d'un mandat conféré par des gouvernements. En revanche, ses fonctions et ses activités (...) sont prescrites par la communauté internationale des États et fondées sur le Droit international, en particulier sur les Conventions de Genève, qui font partie des traités les plus ratifiés dans le monde. En conséquence, on reconnaît au CICR, comme à toute organisation intergouvernementale, une « personnalité juridique internationale » ou un*

statut à part. Il jouit donc de privilèges et d'immunités comparables à ceux dont bénéficient les Nations-Unies, leurs institutions et d'autres organisations intergouvernementales ». Des débats susmentionnés, il se déduit que le CICR est une ONGI assimilée aux OI. Bref, c'est une Organisation Internationale Assimilée (pour le distinguer des OI « originales », et des ONG « ordinaires »).

Conclusion

La plus ancienne de toutes les organisations humanitaires, le CICR a un parcours intéressant, et des actions avec impact direct notamment en matière d'évolution du DIH. Cette expertise permet en fait de le distinguer des autres ONG et de le rapprocher plus des considérations particulières accordées aux OI. Non seulement que cette situation permet au CICR de bien jouer son rôle, mais il peut constituer aussi un élément de motivation pour les autres ONG afin de pouvoir mettre en place des actions concrètes qui révolutionnent positivement le système international, notamment en matière de protection des Droits de l'Homme.

Logiquement, le CICR est une ONG assimilée aux OI comme développé dans les lignes précédentes. Le nouveau concept d'« Organisation Internationale Assimilée » introduit à travers cette étude, explique le mieux et de façon abrégée, ce rang et statut juridique dont bénéficie le CICR. Il importe que le CICR continue à se démarquer d'autres ONG à travers l'impact de ses actions afin d'accéder à d'autres considérations plus importantes sur la scène internationale.

Références bibliographiques

- ABDELFTTAH Louay, 2015, *Organisations internationales*, Université Mohammed premier, FSJES-Oujda, s.l., 40 p.
- ANONYME, s.d., *organisation non gouvernementale*, IDEJI ASBL, Belgique, 2 p.
- BETTATI Mario, cité par Daniel Turp et Saluden, 2015, *Organisations Internationales*, Cours n°7, Droit international public général, Université de Montréal, DRT-2100, 28 slides.
- COMELIAU Christian, 2003, *l'émergence internationale des organisations non gouvernementales*, Institut universitaire d'études du développement, iuéd, Genève, 24 p.
- Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Fédération Internationale Des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2011, *Manuel du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 14^{ème} Ed., CICR, Genève, 1368 p.
- Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1971, « Principes fondamentaux de la Croix-Rouge », *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, onzième édition, Genève, pp. 296 - 298.
- Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2005, *Découvrez le CICR*, CICR, Genève, 29 p.
- Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2004, *Droit International Humanitaire, Réponses à vos questions*, CICR, Genève.
- Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2009, *Le CICR, sa mission et son action*, CICR, Genève, 28 p.
- Comité International de La Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *historique du CICR*. (En ligne), consulté le 21 décembre 2021, URL : <https://blogs.icrc.org/hdtse/2021/02/17/17-fevrier-1863-la-saga-de-l-action-et-du-droit-international-humanitaires-commence/>.
- Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Historique du CICR*, (En ligne), consulté le 21 décembre 2021, URL : <https://www.morebooks.de/store/fr/book/comit%C3%A9-international-de-la-croix-rouge/isbn/978-613-0-75578-2>.
- Comité International de la Croix-Rouge, *Notre mandat et notre mission*. (En ligne), consulté le 21 décembre 2021, URL : <https://www.icrc.org/fr/notre-mandat-et-notre-mission>.
- Conseil de l'Europe, 2008, *Statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, Recommandation CM / Rec (2007)14, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 58 p.

- DEBUF Els, « le statut juridique et les privilèges et immunités du CICR : des outils de travail », s.d., *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Volume 97 Sélection française 2015 / 1 et 2, s.l., pp. 203 – 230.
- DEVIN Guillaume, s.d., *les organisations internationales*, 2^{ème} Edition, Armand Colin, Paris, 23 p.
- Différence entre organisation internationale et organisation non gouvernementale*, (En ligne), consulté le 22 décembre 2021, URL : <https://initiadroit.com/en-droit-international-quelle-est-la-difference-entre-une-organisation-internationale-et-une-organisation-non-gouvernementale/>.
- GUAY Jean-Herman, *organisation non gouvernementale*, Perspective monde, Ecole de Politique Appliquée, Faculté des lettres et sciences humaines, Université de Sherbrooke, Québec. (En ligne), consulté le 22 décembre 2021, URL : <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1565>.
- GUILLET Sara cité par LEMONDE Lucie, « le rôle des organisations internationales », s.d., *Revue québécoise de droit international*, s.l., pp. 207 – 2014.
- KOENIG Christian, « Considérations juridiques sur le statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge auprès des Nations Unies », *Revue internationale de la Croix-Rouge*. (En ligne), consulté le 22 décembre 2021, URL : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5fzez9.htm>.
- LASAY'ABAR Labana, 2006, *Les Relations Internationales : Présentation panoramique et approches théoriques*, Imprimerie Mediaspaul, Kinshasa.
- Le dictionnaire de politique, *organisation internationale*. (En ligne), consulté le 21 décembre 2021, URL : https://www.toupie.org/Dictionnaire/Organisation_internationale.htm.
- MILANKOV Nina, *organisation internationale et ONG : quelle est la différence ?*, (En ligne), consulté le 22 décembre 2021, URL : <https://www.gbnews.ch/organisations-internationales-ong-difference/>.
- NGUWAY KPALAINGU Kadonny, 2012, *Les organisations internationales*, Presses des Etablissements Amphydroit-Imprimerie, Lubumbashi.
- PALMIERI Daniel, « Une institution à l'épreuve du temps ? Retour sur 150 ans d'histoire du Comité International de la Croix-Rouge », s.d., *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, volume 94 Sélections françaises 2012/4, CICR, Genève, pp. 85 - 111.
- Projet d'article sur la responsabilité des Organisations Internationales, inédit, 2011, 18 p.

- RIOUX Michèle, 2012, *Les organisations internationales*, Cahier de recherche - CEIM, Montréal, 43 p.
- RONA Gabor, *Le statut du CICR : dans une catégorie à part*, (En ligne), consulté le 22 décembre 2021, URL : <https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/5wwhdp.htm>.
- SABOURIN Louis, 2012, *le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, (en ligne), URL : www.dictionnaire.enap.ca, Organisations Internationales : définition, Bibliothèque et Archives Canada, 5 p.
- SCHRAEPLER, 1995, *Organisations Internationales et Européennes*, Ed. Economica, Paris, 348 p.
- Statuts du Comité International de la Croix-Rouge, Adoptés à la séance de l'Assemblée du 18 décembre 2014 et entrés en vigueur le 1er avril 2015, 8 p.
- SUR Serge, 2006, *Relations Internationales*, 4^{ème} Edition, Ed. Montchrestien, Paris, 581 p.