

A propos du renvoi de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

par Yves Sandoz

«Travailler dans l'incertain et dans l'inattendu, c'est le destin de la pensée et de l'action humaines».
(Edgar Morin).

Le renvoi de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge prévue à Budapest a déjà donné lieu à diverses analyses et des explications ont été fournies à tous ceux qui auraient dû y participer.

Le présent numéro de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* nous donne l'occasion de relancer la réflexion au sein du Mouvement et avec les gouvernements sur les leçons à tirer de l'expérience de Budapest. Il nous permet aussi de relater les importantes réunions du Mouvement qui se sont tenues dans la capitale hongroise.

Le Conseil des Délégués, notamment, a su s'adapter immédiatement aux circonstances. La prolongation de la session et les riches échanges qui l'ont animée, dans un esprit constructif, ont démontré l'importance de revaloriser ce forum. C'est sans doute là une des conséquences positives de cette expérience.

Si certains sujets agendés pour la Conférence ont donné lieu à des débats intéressants au sein du Mouvement, il est apparu cependant que ceux-ci ne pouvaient pas se substituer au dialogue avec les gouvernements. L'importance de ce dialogue n'est peut-être pas, toutefois, perçue par chacun de la même manière. Avant de réfléchir aux conditions préalables à satisfaire pour se lancer dans la préparation de la

Conférence internationale, il convient donc de se pencher une fois encore sur la raison d'être de cette Conférence¹.

Raison d'être des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Les Conférences internationales sont une occasion unique de mettre les victimes que sert le Mouvement au cœur de la préoccupation des Etats.

Certes, le dialogue avec ceux-ci ne se réduit pas à ces quelques jours tous les quatre ans. Les Sociétés nationales ont généralement des rapports fréquents avec le gouvernement de leur pays et le CICR maintient un dialogue constant, lié à son action humanitaire, avec les gouvernements sur le territoire desquels se déroule cette action, avec ceux qui y sont impliqués et avec ceux qui la financent, sans parler des contacts au sujet de la promotion ou de la diffusion du droit humanitaire, dans presque tous les pays du monde. Mais la grande différence entre ces contacts bilatéraux et la Conférence, c'est que celle-ci prend des décisions qui ont une portée pour l'ensemble de la communauté internationale. Une thèse a été écrite sur les résolutions des Conférences internationales² et il ne s'agit pas de la résumer ici. Ce qui est clair — plusieurs diplomates l'ont confirmé — c'est que la Conférence contraint les gouvernements à prendre des positions publiques sur les problèmes généraux ou particuliers qui leur sont posés. Elle est, de ce fait, un «passage obligé» pour faire évoluer le droit humanitaire ou pour renforcer ses instruments de mise en œuvre. C'est aussi dans ce cadre que des engagements de la communauté internationale à l'égard de problèmes concernant les Sociétés nationales —

¹ A cet égard, on se penchera à nouveau avec profit sur les analyses faites après la XXV^e Conférence internationale, notamment dans les publications suivantes: de Tschamer, Bénédicte, «La Croix-Rouge internationale après la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge», *Hispo*, Cahier 9, Association d'histoire et de science politique, Berne, pp. 29-46; Moreillon, Jacques, «Suspension de la délégation gouvernementale de la République d'Afrique du Sud de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève 1986) — Différentes perceptions d'un même événement», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 764, mars-avril 1987, pp. 137-153; Sandoz, Yves, «Analyse juridique de la décision de suspendre la délégation gouvernementale sud-africaine de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge», *Annuaire français de droit international*, vol. XXXII, 1986, pp. 591-602.

² Perruchoud, Richard, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979, 470 p.

notamment le développement des plus faibles d'entre elles — peuvent être pris.

Certes le report d'une Conférence internationale n'a pas une incidence immédiate tangible. Mais renoncer à ce forum aurait certainement, à terme, pour conséquence de faire rentrer le Mouvement dans le rang des innombrables organisations humanitaires. Cela reviendrait aussi, très probablement, à perdre le contrôle du dossier du droit international humanitaire que le CICR a pu «gérer» depuis l'origine de ce droit.

Là aussi, la position du Mouvement sur le plan international s'affaiblirait et, surtout, le droit humanitaire n'échapperait vraisemblablement pas à sa politisation. Tout cela, bien évidemment, au détriment des victimes dont le Mouvement a la charge de s'occuper.

L'enjeu, donc, est de taille.

Il convient d'en être conscient quand on examine les conditions préalables à satisfaire pour se lancer dans la préparation d'une Conférence internationale.

Conditions préalables

Plusieurs Sociétés nationales ont été traumatisées par les événements qui ont conduit à la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine lors de la XXV^e Conférence internationale, à Genève, en 1986. Et, de fait, ce débat politique au sein de la Conférence a été perçu par le public, dans de nombreux pays, comme la politisation du Mouvement lui-même.

Ces réactions et l'incompréhension manifestée par de nombreux volontaires ont créé chez nombre de Sociétés nationales une appréhension qui ne fut pas étrangère à la décision prise par la Commission permanente de reporter la XXVI^e Conférence, de crainte d'un débat similaire à celui de 1986 au sujet, cette fois, de la forme de la participation palestinienne.

En prenant cette décision, la Commission permanente a certes évité ce risque. Mais elle a créé un autre problème, cette fois essentiellement avec les Etats. Coutumiers des débats politiques du type de celui qui s'est déroulé à Genève en 1986 et de celui que l'on craignait à Budapest en 1991, les gouvernements *n'envisageraient* même pas, dans leurs fora habituels, de renoncer, par crainte de tels débats, à une réunion prévue de longue date. Engagés dans la préparation de la Conférence de Budapest, très activement pour certains, ils ont donc été surpris par la décision prise.

De nombreuses réactions nous font penser qu'ils ont compris la sensibilité particulière du Mouvement et, donc, le motif de cette décision. Mais, par ailleurs, les gouvernements ne sauraient admettre la répétition de ce qui s'est passé à Budapest, ni même le risque d'une répétition.

Surchargées, les administrations n'apprécient guère qu'on les fasse travailler en vain. Si l'on veut une Conférence internationale, il faut s'engager sans ambiguïté à la tenir quoi qu'il arrive.

En d'autres termes, il faut, d'une part, trouver les moyens d'éviter au Mouvement l'impact négatif de débats houleux tels que ceux qui se sont déroulés à Genève, d'autre part, s'engager auprès des gouvernements à ne pas répéter la décision de Budapest.

Comment éviter ce qui s'est passé à Genève en 1986?

L'idée a été émise qu'on ne fixe la date d'une Conférence qu'une fois réglés l'ensemble des problèmes de participation. Disons-le d'emblée: c'est irréaliste.

En fait, ce serait une autre manière de renoncer à organiser la Conférence. A la vitesse où évolue le monde aujourd'hui, il est exclu que l'on puisse prétendre figer ce type de problèmes un à deux ans à l'avance, délai minimum nécessaire à la préparation et à l'organisation pratique d'une Conférence de cette envergure.

Dans l'article dont une phrase est citée en exergue du présent texte, Edgar Morin tient par ailleurs des propos qui peuvent certainement nous inspirer dans les circonstances actuelles: «...la véritable action a toujours été un risque, nécessitant une stratégie, c'est-à-dire la mise en œuvre d'un scénario qui peut être modifié en fonction des informations survenues en cours de route».³

Si le Mouvement veut une Conférence internationale — et nous avons clairement exprimé notre conviction qu'elle est nécessaire — il doit affronter un risque. Mais s'il s'agit d'être courageux, il n'est pas question d'être téméraire. Il faut mettre au point un scénario, une procédure qui mettent toutes les chances de notre côté. Pour cela, il faut d'abord *identifier* le risque, savoir exactement ce que l'on souhaite éviter.

³ Morin, Edgar, *Le Monde* du 26 novembre 1991, p. 2.

En fait, ce risque peut se décomposer en deux éléments: celui de voir les composantes du Mouvement contraintes de prendre part à un débat politique par essence et celui que l'image reflétée dans l'opinion publique par ce type de débats soit celle de la politisation du Mouvement.

Eviter au Mouvement le débat politique

On doit réfléchir à des solutions pour le premier élément, qui pose un réel problème par rapport au principe de neutralité, et peut aussi en poser un par rapport à celui d'indépendance du fait de la présence côte à côte des délégations gouvernementales et des délégations des Sociétés nationales.

Il convient en premier lieu — et même si on ne peut pas le *garantir* — de tout mettre en œuvre pour que ce type de problèmes soit négocié et résolu par les Etats avant la Conférence. Cette mobilisation des Etats a été très forte déjà dans la préparation de la Conférence de Budapest et il faut d'ailleurs relever que presque tous les nombreux problèmes de participation avaient pu trouver une solution acceptable, seule la négociation sur la question de la forme de la participation palestinienne — particulièrement délicate, il est vrai — n'ayant pas abouti.

Peut-on gérer mieux encore ce type de problème? C'est là la question principale que l'on doit débattre avec les Etats. Diverses possibilités méritent d'être examinées à cet égard, telles que la mise sur pied d'un groupe d'Etats chargé d'examiner préalablement ces problèmes en vue de proposer des solutions à la Conférence, voire la convocation d'une Conférence préparatoire (éventuellement limitée aux Etats). Subsidiairement, des accords ad hoc sur la procédure à suivre pendant la Conférence pour traiter des problèmes qui n'auraient pas été préalablement résolus pourraient probablement contribuer à les gérer rapidement et sans débordement.

S'il est nécessaire, en tout état de cause, de mettre au point des procédures spécifiques pour préparer la XXVI^e Conférence, la question d'un changement structurel, impliquant une modification des statuts du Mouvement, mérite également d'être examinée. L'élargissement éventuel de la Commission permanente à des représentants étatiques ou la création d'une Commission étatique spécialement chargée de gérer les problèmes de participation des Etats parties aux Conventions de Genève, de même que la création d'une Conférence préparatoire nécessiteraient en effet une modification des statuts du Mouvement.

Certes, il faut bien réfléchir avant de se lancer dans une modification des statuts, qui implique un gros travail préparatoire et doit être acceptée par une majorité des deux tiers des membres présents et votant de la Conférence⁴. Mais il serait inopportun de l'exclure d'emblée.

Protéger l'image du Mouvement

En ce qui concerne le second élément, celui de *l'image* d'une politisation du Mouvement que perçoit le public, diverses suggestions méritent également d'être examinées. Il s'agirait d'abord de bien expliquer le rôle des gouvernements dans la Conférence, ce qui serait évidemment plus facile si ceux-ci acceptaient de jouer une fonction accrue et visible pour régler les problèmes de participation, comme il l'est suggéré ci-dessus. Le Mouvement pourrait aussi décider par avance de ne pas participer à ce type de vote, démontrant clairement, par là, qu'il reste en dehors de la politique. Cette proposition avait d'ailleurs été faite à la Commission permanente par les représentants du CICR, qui n'étaient pas favorables au report de la Conférence.

Là aussi, outre les mesures à envisager dans l'immédiat, il serait utile d'examiner, avec la réserve exprimée ci-dessus, si une modification des textes statutaires serait à même d'améliorer à long terme la perception dans le public des Conférences internationales. A cet égard, un membre de la Commission permanente a relevé le caractère quelque peu trompeur de l'appellation de la Conférence, qui ne fait pas apparaître la participation des gouvernements et laisse entendre qu'il s'agit d'une réunion interne du Mouvement⁵. De manière plus fondamentale, ce même membre a par ailleurs critiqué la qualification donnée à la Conférence de «plus haute autorité délibérante du Mouvement»⁶, qui peut donner l'impression que les Etats parties aux Conventions de Genève font partie intégrante du Mouvement. Quoique débattues de manière approfondie lors de l'élaboration des statuts adoptés en 1986, ces questions méritent d'être réexaminées.

⁴ Cf. Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, article 20.

⁵ Cf. Hantos, János, «L'importance des Principes fondamentaux pour assurer l'unité du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 782, mars-avril 1990, pp. 94-103, en particulier p. 102.

⁶ Article 8 des Statuts du Mouvement.

Conclusion

Le Mouvement, le droit international humanitaire et, surtout, les victimes que l'un et l'autre cherchent à aider auraient beaucoup à perdre de l'abandon des Conférences internationales. Il est donc important de tout mettre en œuvre pour maintenir ce lieu privilégié de dialogue entre les composantes du Mouvement et les Etats parties aux *Conventions de Genève*.

L'abondante matière que l'on devait traiter à Budapest, l'évolution considérable du contexte international depuis la dernière Conférence, en 1986, et les débats engagés sur la coordination de l'assistance humanitaire, notamment dans le cadre de l'ONU et au sein de la Communauté européenne, rendent urgente la tenue de la XXVI^e Conférence internationale. Compte tenu des délais inhérents à la préparation d'une telle Conférence, il paraît raisonnable de poursuivre l'objectif de tenir la Conférence en 1993.

Un dialogue approfondi avec les Etats doit permettre la mise au point de procédures donnant plus de responsabilités à ceux-ci pour résoudre les problèmes de participation, essentiellement politiques.

Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doit affirmer sa volonté et manifester aux Etats sa détermination de tenir la Conférence quoi qu'il arrive.

Ce faisant, il démontrera qu'il est prêt à affronter les réalités de notre temps. Une crainte excessive de se confronter aux gouvernements lors des Conférences internationales donnerait au contraire du Mouvement une image de fragilité. Une Société nationale forte, bien implantée, appréciée du public pour le dynamisme de ses activités sera mieux à même d'expliquer la raison d'être des Conférences internationales et les problèmes inhérents à un dialogue avec les Etats.

En manifestant son attachement à la Conférence internationale, le Mouvement doit donc également réaffirmer sa volonté de *se renforcer*, de faire face aux défis d'aujourd'hui, tant sur le plan international que sur le plan *national*, que l'on aurait grand tort de négliger: les enfants de la rue, la prostitution infantine et, dans les pays riches aussi, la misère qui touche de larges couches de population ou les problèmes humanitaires liés aux réfugiés ouvrent aux Sociétés nationales un immense champ d'action. S'adonner avec cœur et dynamisme à de telles tâches, ou les élargir, sera le plus sûr moyen de renouer le contact avec la population, qui doit sentir la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge proche d'elle. L'étude sur son avenir décidée par le Mouvement au Conseil des Délégués permettra à coup sûr d'approfondir les moyens de répondre à de tels défis.

Les incidents éventuels des Conférences internationales seront «absorbés» bien plus aisément par un Mouvement fort. En décidant lucidement de se préparer à la XXVI^e Conférence internationale, le Mouvement démontrera sa confiance en lui et sa volonté de renouveau.

On ne peut pas totalement exclure, néanmoins, qu'une majorité se dessine, au sein du Mouvement, pour choisir le repli sur soi-même et renoncer aux Conférences internationales selon la formule actuelle. Dans ce cas, le CICR serait contraint d'examiner d'autres formules de dialogue avec les gouvernements. Mais ce serait à contre-cœur. Nous sommes convaincus que la formule éprouvée des Conférences internationales, avec quelques adaptations, est la meilleure possible: vive la XXVI^e Conférence internationale!

Yves Sandoz
Membre du Conseil exécutif
Directeur
Doctrines, droit et
relations avec le Mouvement
CICR
