Suspension de la délégation gouvernementale de la République d'Afrique du Sud de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève - 1986)

DIFFÉRENTES PERCEPTIONS D'UN MÊME ÉVÉNEMENT

par Jacques Moreillon

L'auteur est Directeur général au Comité international de la Croix-Rouge; le présent article est une contribution personnelle, qui n'engage en rien le CICR.

INDEX

1. Introduction 137
2. Résumé des arguments pour et contre la suspension 139
2.1. Arguments en faveur de la suspension 139
2.2. Arguments contre la suspension 143
3. Conclusion: la situation après la Conférence 148
3.1. Esquisse d'un bilan 148
3.2. L'opinion publique 148
3.3. Précédent ou pas? 150
3.4. Les aspects positifs de la crise: vers une appréciation plus sereine 151

Une grande partie des conflits qui ravagent nos continents, nos pays, nos sociétés, à tous les échelons, est due au fait que l'on n'essaie pas — parce que l'on n'ose pas — de se mettre à la place des autres. Or, il n'y a pas d'autre moyen d'établir le minimum de confiance mutuelle sans lequel aucun accord, aucune vie commune n'est possible.

André Fontaine
Le Monde, Paris
27 janvier 1987

Un conflit d'opinions n'est pas une catastrophe, mais une occasion.

Alfred N. Whitehead
(1861-1947)

1. INTRODUCTION

A notre avis, l'événement le plus important de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge est l'adoption par celle-ci des nouveaux Statuts et Règlement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces textes, issus d'une initiative de la Ligue et d'une négociation de près de quatre ans avec le CICR, fixent au Mouvement ses lignes directrices pour au moins une génération et le fait qu'ils aient été adoptés par consensus est une garantie de leur bien-fondé et de leur durée.

A côté de ces nouveaux Statuts, la Conférence internationale a adopté — également par consensus — une trentaine de résolutions qui témoignent du dynamisme, de la vitalité et de l'indépendance du Mouvement, ainsi que de l'ampleur de ses liens avec les Etats parties aux Conventions de Genève. Composée des délégations de ces Etats, de celles des Sociétés nationales reconnues par le CICR, ainsi que de la Ligue et du CICR lui-même, la Conférence s'est montrée une fois encore ce lieu unique et privilégié où la

Croix-Rouge internationale rencontre les gouvernements sur la base des Conventions de Genève, qui constituent à la fois leur dénominateur et leur héritage communs.

Et pourtant, ce que l'opinion publique gardera probablement en mémoire de cette XXVe Conférence internationale, c'est la suspension de la délégation gouvernementale de la République sud-africaine. En effet, suite à une motion d'ordre présentée par la représentation gouvernementale kenyane au nom du groupe africain à la Conférence, celle-ci a accepté, dans un vote ouvert et à la majorité simple, la suspension de la représentation gouvernementale sud-africaine de la XXVe Conférence *.

Si nous pensons justifié de consacrer un article à cet événement, ce n'est certes pas pour en raviver les plaies, mais bien plutôt pour chercher à les panser, dans une réflexion a posteriori, avec le calme et la distance que peuvent donner le temps et le recul.

En effet, cette décision majoritaire de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge, d'interdire à la délégation gouvernementale sud-africaine de participer à ses travaux a été perçue très différemment au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Succès pour les uns, échec pour les autres, ce qui frappe l'observateur est l'extrême disparité des vues sur cette décision, et cela, au sein d'un Mouvement dont les composantes portent le même nom et se réclament des mêmes Principes, des mêmes Statuts, du même droit international humanitaire. Et pourtant, comme l'a dit le Président du CICR dans son discours de clôture, *« (...) si troublées qu'aient été les heures que nous avons vécues ensemble, elles ne sauraient nous maintenir divisés et nous conduire à la résignation, car nous n'avons pas le droit de douter, ni de l'importance de notre mission, ni de la vigueur de l'idéal de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ».*

Un des moyens d'éviter que la division qui s'est manifestée à la XXVe Conférence internationale ne se maintienne, voire ne s'approfondisse, est que chacun s'efforce de mieux comprendre (à défaut de partager) la vision opposée, celle que l'autre a eue du même événement. On peut se mettre à la place d'autrui, faire preuve d'empathie, sans pour autant renoncer à ses convictions propres. En attendant de pouvoir espérer un consensus sur le fond, il est possible de faire un effort conscient pour mieux comprendre l'attitude et les réactions de tous les membres du Mouvement... si l'on veut vraiment rester un Mouvement.

Tel est l'objet des propos qui suivent: chercher à présenter de façon aussi claire, nuancée et complète que possible, la façon dont les uns et les

* Le texte de la motion se lit comme suit: *«... that the representatives of the Government of the Republic of South Africa be suspended from participating in the 25th International Conference of the Red Cross».*

autres ont vécu la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine de la Conférence. Ce faisant, nous ne nous perdrons pas dans le détail de la procédure suivie — même si son déroulement difficile a sans doute influencé l'atmosphère des débats — mais nous évoquerons les arguments de **fond** qui ont été utilisés dans le débat «pour» et «contre» la décision finalement prise à la majorité.

Enfin précisons que dans ce texte, l'auteur — qui se livre ici à une réflexion personnelle — s'est voulu un observateur aussi impartial que possible. Il s'est efforcé en particulier de décrire avec un maximum d'objectivité ceux-là même des arguments avec lesquels, personnellement ou institutionnellement, il était le moins d'accord. Simultanément, il a évité de donner plus de poids aux éléments et aux arguments qui lui semblaient particulièrement pertinents.

*

* *

2. RÉSUMÉ DES ARGUMENTS POUR ET CONTRE LA SUSPENSION

2.1. Arguments en faveur de la suspension

Les principaux arguments de ceux qui se sont exprimés en faveur de la suspension de la représentation gouvernementale sud-africaine nous semblent pouvoir être résumés comme suit:

2.1.1. L'apartheid est un crime contre l'humanité

L'apartheid est un crime contre l'humanité, une violation **institutionnalisée et ouvertement proclamée** du Principe d'humanité qui est le premier Principe fondamental de la Croix-Rouge, un abaissement systématique de la dignité humaine.

2.1.2. L'Afrique du Sud est exclue de partout

La condamnation de l'apartheid est universelle et son «Gouvernement» est exclu de toutes les instances internationales; il doit l'être aussi, et a fortiori, de la Conférence internationale de la Croix-Rouge.

2.1.3. La Conférence est compétente

La Conférence est compétente pour prendre cette décision, notamment pour les raisons suivantes:

- **premièrement**, le Gouvernement sud-africain n'est représentatif que d'une minorité de la population de son pays, donc ses «représentants» à la Conférence ne «représentent» précisément pas ces populations;
- **deuxièmement**, la Conférence est seule compétente pour interpréter ses propres Statuts. L'absence d'une disposition statutaire spécifique sur l'expulsion ou la suspension d'un membre ne doit pas s'interpréter comme une impossibilité statutaire d'expulser ou de suspendre, mais comme un point laissé ouvert, à la libre appréciation de la Conférence;
- **troisièmement**, cette décision est conforme au Principe fondamental d'humanité de la Croix-Rouge, lequel a été proclamé en 1965 par la Conférence elle-même.

2.1.4. Respect des Principes fondamentaux du Mouvement

Ne saurait participer à la Conférence un Etat qui rejette institutionnellement l'essence de l'un des Principes fondamentaux du Mouvement. Même si les Etats ne sont pas liés à ces Principes au même titre que les composantes du Mouvement, ils ne sauraient simultanément se dissocier de ces Principes de façon durable et formelle, et prétendre continuer de participer à une Conférence qui a solennellement proclamé et adopté ces mêmes Principes fondamentaux.

D'ailleurs, les nouveaux Statuts vont encore davantage dans ce sens, dans la mesure où ils les intègrent dans leur Préambule. Et même si d'autres Etats respectent probablement mal certains Principes fondamentaux, la différence tient au fait qu'aucun autre Etat ne fonde officiellement sa politique sur l'institutionnalisation de la discrimination raciale.

2.1.5. Il ne s'agit pas que du droit

La question va au-delà du droit, elle relève de principes éthiques fondamentaux et touche à un symbole historique de toutes les discriminations; c'est une réponse à une injustice pluri-séculaire que la Conférence a voulu donner. L'apartheid offense une sensibilité épidermique dont on ne peut pas ne pas tenir largement compte. On doit se mettre à la place des Africains dont les frères

noirs n'ont pas les mêmes droits que les blancs, uniquement en raison des hasards de la naissance.

2.1.6. C'est une situation qui ne fait pas précédent

Le cas de l'Afrique du Sud est unique. Aucun autre Etat n'érige la discrimination raciale en principe de gouvernement. Aucun autre gouvernement n'est systématiquement rejeté de toutes les instances internationales. Les arguments qui justifient la suspension de l'Afrique du Sud de la Conférence internationale de la Croix-Rouge ne sauraient donc être utilisés envers d'autres Etats ou gouvernements.

Il faut d'ailleurs souligner que dans les autres enceintes internationales, la suspension de l'Afrique du Sud n'a jusqu'à présent pas constitué de précédent.

(Sur ce point de «non-précédent», certains intervenants à la Conférence ont été plus nuancés).

2.1.7. Le Principe d'universalité n'est pas remis en cause

Cette suspension ne viole nullement le Principe d'universalité du Mouvement. En effet, l'universalité de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de leurs idéaux, n'implique nullement l'existence d'un «Principe de l'universalité de la participation aux Conférences internationales de la Croix-Rouge»: à interpréter l'universalité de façon aussi matérielle, on serait nécessairement conduit à la conclusion que cette «universalité»-là n'a jamais existé car il est d'autres entités qui pourraient prétendre être des Etats et des gouvernements et qui sont absents de la Conférence.

2.1.8. La rupture d'universalité est le fait de l'Afrique du Sud, non celui de la Conférence

L'essence de l'«unité» et de l'«universalité» de la Conférence internationale de la Croix-Rouge réside dans la commune adhésion à des principes communs et essentiels. Or, sur des points absolument fondamentaux, la République d'Afrique du Sud proclame expressément son refus d'adhérer à de tels principes. Et donc, avec ou sans suspension, ce gouvernement se place lui-même à l'extérieur des idéaux de la Conférence. Ainsi, la suspension en tant que telle, qui n'est que la manifestation symbolique et visible d'un état de fait antérieur dont l'Afrique du Sud porte l'entière responsabilité, n'est que le constat d'une division: en un mot, la décision de la Conférence ne cause pas de perte d'unité ni d'universalité: elle n'en prend qu'acte, avec les regrets de tous.

2.1.9. Ce n'est pas une question de politique

Il ne s'agit pas d'une décision politique et les Principes de neutralité et d'impartialité ne sauraient être invoqués en l'occurrence, ni les articles des Statuts qui interdisent à la Conférence de s'occuper de questions politiques.

2.1.10. Il en va de la crédibilité de la Conférence

Si la Conférence ne s'était **pas** décidée pour la suspension, alors qu'une telle suspension était proposée, elle aurait perdu toute crédibilité aux yeux de la majorité des pays et des peuples du monde.

2.1.11. La décision va dans le sens de l'histoire

C'est une décision historique, qui montre la capacité du Mouvement de répondre aux légitimes attentes du monde contemporain. Historique, cette décision l'est surtout parce qu'elle manifeste pour la première fois une élévation de l'exigence éthique de l'ensemble des Nations: une inhumanité qui hier encore a été passée sous un silence diplomatique poli n'est aujourd'hui plus tolérable.

2.1.12. La Croix-Rouge sud-africaine peut rester

C'est une décision nuancée et modérée, car elle fait la distinction avec la Croix-Rouge sud-africaine, dont la présence à la Conférence est acceptée. Par là, les partisans de la suspension manifestent leur intention de ne pas répondre à l'apartheid par une rétorsion du même ordre.

2.1.13. Il s'agit d'une simple suspension

C'est une décision limitée dans le temps: le jour où le Gouvernement sud-africain renoncera à l'apartheid, il pourra revenir à la Conférence.

2.1.14. Le «walk-out»

Pour de nombreuses délégations, africaines notamment mais pas seulement, l'aversion et la révolte que l'apartheid inspire sont si fortes, que la non-suspension de l'Afrique du Sud de cette Conférence leur ferait une obligation de conscience de se retirer de cette enceinte. Il ne s'agit pas là d'une menace de boycottage, mais du constat d'une impossibilité: l'honneur, la dignité d'un Africain ne lui permettent plus, aujourd'hui, de siéger en compagnie de gens qui sont les représentants directs des principaux responsables de l'apartheid, ce «crime contre l'humanité».

2.2. Arguments contre la suspension

Les principaux arguments utilisés contre la suspension sont les suivants:

2.2.1. L'objet du débat n'est pas l'apartheid

Tous les orateurs qui se sont exprimés à la Conférence contre la suspension de la délégation gouvernementale de l'Afrique du Sud ont simultanément dénoncé l'apartheid, insistant sur le fait que la question posée n'était pas celle de la condamnation de l'apartheid, ni même celle de la condamnation de l'Afrique du Sud, mais bien celle de savoir si la Conférence pouvait mettre en cause la présence en son sein d'un **quelconque** Etat partie aux Conventions de Genève ou le caractère représentatif du Gouvernement de cet Etat.

Ainsi, si tous s'accordent sur le caractère condamnable de l'apartheid, tous n'en tirent pas les mêmes conséquences. En particulier, ceux qui en déduisent que le Gouvernement sud-africain doit être exclu de **toutes** les instances internationales, devraient alors aussi en tirer les conséquences en droit: ce «gouvernement» n'aurait alors pas de capacité juridique à être partie à des Traités de droit international, et, par conséquent, ne serait pas lié par les obligations inscrites dans les Conventions de Genève. Est-ce cela que l'on veut? Même pour ceux que l'apartheid choque le plus, il est au moins permis d'en douter.

2.2.2. Le prestige du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est pas là où certains le croient

Le Mouvement est né d'une intention commune d'atténuer les souffrances causées par la guerre et par les autres formes de conflit. Ainsi, en son sein, c'est par définition que des antagonistes, parfois radicalement hostiles, doivent pouvoir se rencontrer, car c'est justement alors qu'une des vocations essentielles de la Croix-Rouge peut s'accomplir par leur rencontre.

En période de conflit, il est «naturel» de haïr la partie adverse et de souhaiter sa défaite militaire: et même, la passion peut aisément conduire à estimer que l'ennemi du moment est le pire de tous les ennemis possibles. Et cependant, dans le Mouvement, il est essentiel que, justement, le dialogue ne soit pas rompu, car c'est alors qu'il s'agit d'appliquer ce à quoi la Croix-Rouge a conduit les Puissances hostiles à s'engager.

Faite «pour» la guerre, c'est en cela que la Croix-Rouge trouve son vrai prestige: la présence en son sein de tous, amis **et** ennemis. Car autrement, le Mouvement ne serait qu'une association pieuse et bien-pensante de plus, et qui manquerait à sa vocation d'humanité dans l'universalité.

2.2.3. La suspension est contraire aux Statuts

Les Statuts de la Croix-Rouge internationale ne prévoient pas la possibilité de suspendre un Etat ou de mettre en cause la représentativité de son Gouvernement.

Si une telle possibilité avait été envisagée, elle eût certainement requis une procédure précise et une majorité qualifiée.

En revanche, les Statuts donnent un droit sans restriction et non qualifié à la délégation de tous les Etats parties aux Conventions de Genève de participer à la Conférence.

Même à la majorité qualifiée, même au scrutin secret, aucune organisation n'a le droit de violer ses propres Statuts: et donc *a minori* ne peut-elle le faire à la majorité simple et sur vote nominal. En effet, la seule démarche admissible ici serait celle conduisant à la modification des Statuts, selon la procédure et la majorité qualifiée requises en ce cas.

Ainsi, cette suspension est contraire aux Statuts. Par là, le Mouvement risque désormais de n'être plus placé lui-même sous la protection de ses propres lois et ceci dans n'importe quel domaine.

2.2.4. Un dangereux précédent

Ayant ainsi créé ce précédent, la Conférence pourrait à l'avenir suspendre n'importe quelle délégation ou violer n'importe quelle autre règle de ses Statuts et cela à la majorité simple.

Voir dans la présente suspension un dangereux précédent potentiel n'est ni une vue de l'esprit, ni un excès de pessimisme. En effet si, par certains de ses traits, tout régime condamné par la quasi-unanimité des Nations est par force unique en son genre, il reste aussi que dans l'histoire, de nombreux régimes profondément inhumains ont vu le jour à de relativement brefs intervalles. Ainsi, nul ne peut certifier aujourd'hui que la présente suspension ne sera pas invoquée à l'avenir par d'autres, pour procéder à d'autres suspensions ou exclusions, et pour d'autres motifs.

2.2.5. L'intérêt des victimes

La Conférence doit avoir avant tout à l'esprit l'intérêt des victimes que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ont pour mission de

protéger. Une décision de suspendre un gouvernement ne peut que nuire à ceux que la Croix-Rouge — et en particulier le CICR — doit en tout temps pouvoir protéger. Et, en termes Croix-Rouge, cela vaut pour **toutes** les victimes, présentes et à venir: il serait inconcevable que l'on distingue entre de «bons» et de «mauvais» blessés, ou entre de «bons» et de «mauvais» prisonniers, pour appliquer un traitement différent aux uns et aux autres.
Qu'adviendrait-il si l'Afrique du Sud — suspendue de la Conférence alors qu'elle reste partie aux Conventions de Genève — venait à s'estimer libérée de ses engagements au sens de ces traités? Ou si, plus simplement, elle venait à faire peser — même sans raison valable — sur le CICR la responsabilité de sa suspension?

2.2.6. L'universalité et le respect du droit humanitaire

Le droit humanitaire est universel, par essence et par définition. Or, suspendre un Etat signataire des Conventions, et donc de ce seul fait participant de droit à la Conférence, c'est nier la base même de son droit à participer aux travaux de la plus haute instance du Mouvement. En effet, cette base est, précisément et uniquement, le fait d'être Partie aux Conventions de Genève. Pourra-t-on toujours obtenir d'un Etat qu'il se reconnaisse des obligations aux termes d'un Traité ratifié, alors que la communauté internationale lui conteste l'exercice des droits qui découlent de cette même ratification?

2.2.7. Cette suspension viole les Principes de neutralité, d'impartialité et d'apolitisme

Le Principe de neutralité veut que la Croix-Rouge s'abstienne de prendre position dans toute controverse, notamment politique, car elle doit garder la confiance de tous et pouvoir agir partout, sans discrimination, en toute impartialité.
La suspension viole ce Principe fondamental qui a préservé l'existence du Mouvement pendant plus d'un siècle: en effet la suspension s'inscrit dans le cadre d'une lutte, peut-être légitime, mais en tout cas d'une légitimité dont le Mouvement comme tel n'a pas à connaître, car ses principes continuent à le lier à l'égard de tous, que la cause d'une puissance soit juste ou injuste.

2.2.8. La politisation du Mouvement

Ce précédent de politisation *in casu* risque de mener le Mouvement, par glissements successifs, vers une politisation **générale**, qui

lui fera perdre sa spécificité Croix-Rouge et donc son efficacité dans l'action humanitaire.

2.2.9. La Croix-Rouge doit rester l'ultime lieu de dialogue

La Croix-Rouge est par essence **le** lieu du dialogue entre Puissances hostiles, actuellement belligérantes ou non; ici, quelle que soit l'ampleur du contentieux, on s'accorde pour préserver ce minimum d'humanité. La Conférence de la Croix-Rouge doit être un instant de trêve dans l'océan des conflits, un moment où l'on considère l'homme au-delà de l'ennemi. Si la Conférence internationale ne peut même plus être ce lieu, non seulement il n'y en aura plus de semblable, mais surtout, la Croix-Rouge aura perdu l'une de ses raisons d'être essentielles.

La délégation du Gouvernement de l'Afrique du Sud doit pouvoir siéger à la Conférence, ne serait-ce que pour y entendre la critique de son système. Il doit y avoir une exception, pour ce forum-là, à la politique générale d'exclusion menée contre ce gouvernement: le monde a besoin d'au moins **une** organisation universelle.

De ce point de vue, la volonté d'aligner la Croix-Rouge sur les autres organisations internationales dont l'Afrique du Sud est exclue ou suspendue, ne rehausse en rien le prestige de la Conférence, bien au contraire: le Mouvement tire son autorité du fait qu'il est **fondamentalement différent** et il ne peut que perdre à devenir «comme les autres». S'il n'était pas essentiel que la Croix-Rouge ne soit pas «de» l'ONU, il n'y aurait que peu de raisons pour que le Mouvement ne se dissolve pas, et remette ses compétences et mandats en mains du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale des Nations Unies.

2.2.10. La Croix-Rouge aide plutôt qu'elle ne condamne

Le but de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est d'aider, pas de condamner. Elle doit pouvoir secourir les victimes partout, ce qui implique une modération dans ses critiques. Cela n'empêche pas d'autres organes ou organisations de condamner. Peut-on véritablement prétendre aider et condamner dans le même pays? L'ONU, les organisations de droits de l'homme peuvent légitimement condamner. Mais le Mouvement se veut universel **dans son action** et doit pouvoir agir partout, sans que les victimes qu'il cherche à aider et protéger ne «paient la facture» de ses condamnations.

2.2.11. L'image du Mouvement

En procédant à cette suspension, le Mouvement compromet son image d'institution neutre et apolitique, et perd de sa crédibilité,

particulièrement auprès des centaines de milliers de volontaires qui en font partie précisément en raison de son action concrète, apolitique, purement humanitaire, neutre et non discriminatoire.
Ces volontaires sont convaincus de ce qu'est vraiment la Croix-Rouge, à quoi elle sert, et pourquoi, à l'inverse de toutes les autres enceintes internationales, c'est précisément au sommet de l'antagonisme et de la haine, que ses réunions prennent tout leur sens. A côté de ceux qui, légitimement sans doute, veulent pouvoir condamner, ces volontaires ont choisi la Croix-Rouge en raison même du fait qu'elle entend exercer son humanité dans l'impartialité et la neutralité.
Si l'on sait que l'on est peut-être à la veille d'un conflit d'envergure entre l'Afrique du Sud et ses voisins, alors on ne peut arriver qu'à une conclusion: c'est justement **maintenant** qu'il est indispensable de tout faire pour que l'Afrique du Sud soit représentée au sein de la Conférence, au moment où il pourrait s'agir pour elle de se soumettre aux obligations contractées en ratifiant les Conventions de Genève.
C'est notamment pour ces raisons que certains ont vu dans cette suspension le début d'un déclin du Mouvement.

2.2.12. Le double standard

Parmi ceux qui demandent la suspension de l'Afrique du Sud, certains ne sont-ils pas eux-mêmes responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire? Qui juge le juge? N'y a-t-il pas là un double standard qui ne saurait échapper à l'opinion publique?

2.2.13. La procédure

Selon les Statuts, même en admettant par impossible que l'on eût pu passer outre l'illégalité de la décision quant au fond, il restait encore, à tout le moins, que le vote aurait dû être secret. Un vote public imposé peut être un viol de la conscience: et d'ailleurs, l'insistance pour obtenir ce dernier vote a conduit plus d'un à penser — à tort ou à raison — qu'au scrutin secret, les résultats auraient pu être différents de ce qu'ils furent à vote ouvert.
De même et enfin, le représentant du Gouvernement «accusé» aurait dû recevoir la parole pour présenter sa «défense» avant d'être condamné. «Quand une assemblée s'érige en tribunal, il convient qu'elle en respecte les procédures élémentaires», a-t-on pu entendre.

3. CONCLUSION: LA SITUATION APRÈS LA CONFÉRENCE

3.1. Esquisse d'un bilan

Il importera au premier chef à la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de faire le bilan de l'événement, afin d'en tirer des leçons pour l'avenir.
Le CICR, pour sa part, s'est préparé à ce débat, dont on peut penser qu'il se prolongera dans le Mouvement, soit informellement, soit de manière plus formelle. A cette fin il a examiné tout ce qu'il a pu réunir sur le sujet, dans la presse nationale et internationale; il a «fait le point» avec une vingtaine de représentations diplomatiques directement concernées, particulièrement à Genève; il a dialogué et correspondu avec plusieurs Sociétés nationales, le plus souvent à l'initiative de ces dernières; il a demandé à ses délégués dans une quarantaine de pays de se livrer aux mêmes analyses, avec leurs interlocuteurs tant gouvernementaux que de Sociétés nationales; enfin, il s'est livré à un dialogue interne approfondi.
La synthèse de ces éléments donne une image très composite, à l'instar de celle de la Conférence, mais peut-être moins tranchée, plus nuancée. Au risque d'inexactitudes propres à toute généralisation, on peut notamment tirer de cette synthèse les éléments suivants:

3.2. L'opinion publique

D'une façon générale, on doit distinguer les réactions gouvernementales de celles des Sociétés nationales. Les premières sont plus froides, les secondes souvent plus émotives. Pour certaines de ces dernières — celles de pays «occidentaux» (y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande) — l'élément de l'opinion publique, de **leur** opinion publique en particulier, est déterminant. A cet égard, il est intéressant de noter que si les médias de ces pays ont donné à l'événement un retentissement considérable, l'écho fut bien moindre dans la plupart des autres pays. Certes, l'image particulièrement «télégénique» de l'ambassadeur d'Afrique du Sud jetant son badge

de membre de la Conférence sur la table présidentielle, semble avoir passé sur le petit écran de très nombreux pays. En revanche, dans la presse écrite des pays du tiers monde, la nouvelle de la suspension de l'Afrique du Sud a en général été reprise comme une simple information, avec peu de commentaires. En fait, le CICR n'a eu connaissance que d'une douzaine de journaux qui, dans ces pays, ont commenté en détail l'événement et, dans ces cas, en majorité, en des termes favorables à la suspension; ce dernier point prend tout son sens si on le compare au volume du dossier de presse et de commentaires des journaux des pays «occidentaux», qui remplit plusieurs classeurs. On peut dire que dans ces derniers pays, tant la nouvelle que son commentaire ont «fait la Une» de la plupart des journaux, et dans la quasi-totalité des cas, pour critiquer la décision, et dénoncer la «politisation» du Mouvement.

A noter à ce sujet que plusieurs diplomates africains estiment que la presse occidentale a «dramatisé» l'événement, favorisant la présentation de l'Afrique du Sud dans un rôle de «martyr», et ne soulignant pas assez le compromis positif que représentait le maintien de la Croix-Rouge sud-africaine à la Conférence, ainsi que le soutien officiel que les Sociétés sœurs du continent africain ont apporté à cette dernière Société nationale.

Cette «dramatisation» de l'événement dans la presse «occidentale», l'analyse le montre, est due au moins autant à des questions de procédure que de fond. Le refus du vote secret et le non-octroi de la parole au représentant sud-africain ont été perçus comme la violation des droits démocratiques fondamentaux et comme une atteinte à l'indépendance des Sociétés nationales; et, de ce fait, ils ont provoqué des commentaires souvent plus critiques que la suspension elle-même.

Même si l'on laisse de côté ces aspects procéduraux, même s'il est important ni de dramatiser la situation ni d'en exagérer l'importance, et même si l'on cherche à combler le fossé créé à la Conférence, il importe cependant de faire la bonne analyse et de ne pas se cacher la distance qui sépare les deux principales tendances au sein du Mouvement; à cet égard, le facteur «opinion publique» est déterminant. En effet, dans les pays qui se sont opposés à la suspension de l'Afrique du Sud, les Sociétés nationales sont directement tributaires de cette opinion publique pour leur soutien, financier notamment, mais avant tout dans le sens le plus large: et ce soutien repose en grande partie sur la conviction que *«Croix-Rouge = neutralité = apolitisme = humanitaire pur»*, image que la Conférence est venue sérieusement remettre en question dans l'esprit de cette opinion publique,

comme en témoignent notamment de féroces caricatures. Dans les pays — surtout africains — qui ont voté pour la suspension, même si l'opinion publique ne s'exprime pas de semblable façon, on doit la tenir en compte... mais en sens inverse évidemment! Comme le disait un membre d'une Croix-Rouge africaine: *«On aurait pu, comme à Bucarest en 1977 ou à Manille en 1981, s'abstenir de poser la question de la présence de l'Afrique du Sud à la Conférence et, chez nous, on ne nous en aurait peut-être pas fait le reproche. Mais* ***une fois la question posée****, le Mouvement tout entier aurait perdu sa crédibilité en Afrique si la Conférence n'avait* ***pas*** *suspendu le Gouvernement de Pretoria et nos gens, à la maison, n'auraient pas compris que nous votions autrement que pour la suspension».*

Cela dit, pour beaucoup de Sociétés nationales de pays «occidentaux», ces événements ont été l'occasion de rappeler au **public en général**, au-delà des membres de leur Croix-Rouge, ce que celle-ci fait, ce que signifie la neutralité et, à certains égards, de compenser par un effort positif d'information les démissions de membres envoyées dans la chaleur de l'événement.

3.3. Précédent ou pas?

Un autre sujet de préoccupation qui reste important auprès de beaucoup est celui de savoir si cette suspension crée précédent ou pas.

Le Président du CICR, pour sa part, a déclaré que cette situation sans précédent ne devait pas en créer un.

Il est probable que, si le Gouvernement sud-africain veut à nouveau participer à la prochaine Conférence internationale, sa suspension soit à nouveau demandée, sauf changements politiques substantiels dans ce pays. Mais la vraie question du précédent est: certains vont-ils un jour invoquer «l'exception» que constitue la suspension de l'Afrique du Sud pour exiger celle d'un autre pays? Le motif **matériel** de la suspension étant la non-représentativité de la délégation gouvernementale sud-africaine, à quelle autre délégation va-t-on contester sa «représentativité»?

Telles sont aujourd'hui les préoccupations de certains milieux diplomatiques. Ceux-ci cependant répondent presque à l'unanimité qu'en cette matière, la tendance des gouvernements sera de suivre à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme à celle de 1986, la pratique prévalant à l'ONU.

En d'autres termes: «La Croix-Rouge n'a pas à craindre qu'on lui crée des problèmes de participation autres que ceux que l'on vit à l'ONU». Ce qui, implicitement, signifie qu'une autre suspension à l'ONU serait suivie logiquement des mêmes effets à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
En fait, à la Conférence, deux délégations seulement ont expressément déclaré que le cas de l'Afrique du Sud pouvait — voire devait — créer précédent; la grande majorité des autres parmi les délégations qui ont prôné la suspension, insistaient au contraire sur le caractère **unique** du régime sud-africain «seul au monde», soulignaient-ils, «à institutionnaliser la discrimination raciale en système de gouvernement». C'est une optique sur laquelle insistent encore aujourd'hui de nombreux diplomates africains: en particulier, non seulement pour expliquer leur attitude à la Conférence, mais encore pour établir qu'à leur avis, la décision prise à Genève ne saurait constituer un précédent pour un quelconque autre pays.
Un autre point est aussi souvent souligné dans des «critiques de l'exercice»: c'est que le motif invoqué pour la suspension était l'apartheid et **non pas** des allégations de non-respect du droit humanitaire. Cela nous semble très important: en effet, si la suspension avait été justifiée par le non-respect des Conventions de Genève, il eût été impossible de ne pas voir là une source de précédent qui eût pu justifier des bancs fort clairsemés aux Conférences à venir. Mais tel ne fut pas le cas et l'on peut dire que si la décision de la Conférence a eu un caractère politique à l'endroit de la représentativité sud-africaine, elle n'en a pas eu de tel à l'égard du droit humanitaire *pro se*.
De même, l'essentiel de l'argumentation **pour** la suspension n'a que rarement été juridique et n'a que peu invoqué les Statuts, ce qui renforce la difficulté à invoquer le précédent et tend à confirmer le caractère unique de la décision.

3.4. Les aspects positifs de la crise: vers une appréciation plus sereine

Le débat sur la suspension de la délégation gouvernementale de l'Afrique du Sud a absorbé un temps disproportionné au cours des travaux de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge. Pourtant, il n'était pas inutile. Il a non seulement découvert des

divergences de vues, mais aussi des concordances. C'est ainsi que toutes les délégations qui se sont exprimées ont condamné le régime de l'apartheid. Ceux qui se sont prononcés contre la suspension de la délégation gouvernementale de l'Afrique du Sud ne peuvent être considérés comme des partisans du régime d'apartheid.

Egalement, il est clair que ceux qui ont préconisé la suspension n'ont nullement voulu entraver le travail de la Croix-Rouge en Afrique du Sud. Le travail en faveur des victimes de la situation est reconnu comme plus nécessaire que jamais. Là aussi, il y a unanimité: les activités humanitaires et apolitiques de la Croix-Rouge sud-africaine et du CICR en Afrique du Sud seront suivies avec un vif intérêt par le Mouvement, dont le soutien sera sans réserves.

Enfin, toute crise, telle que vécue à la XXVe Conférence doit être source d'une réflexion approfondie sur les objectifs du Mouvement et les moyens de les atteindre. Il peut en résulter un dialogue et une prise de conscience qui, sans cette crise, n'auraient peut-être pas eu lieu, et qui devraient être bénéfiques pour l'avenir du Mouvement.

Il est possible que, lors de la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge, la situation se présente différemment, mais il est aussi possible qu'elle ne diffère pas sensiblement de ce que nous avons connu. Quoi qu'il en soit, et sans tomber dans un optimisme exagéré, nous pensons que l'expérience de la XXVe Conférence, la bonne volonté de part et d'autre, les Statuts et Règlements révisés aidant, on pourra éviter la répétition de la situation d'octobre 1986, en tout cas en ce qui concerne la procédure; en effet, nous ne doutons pas que la Commission permanente et la Société hôte tiendront largement compte de l'expérience de Genève pour préparer la XXVIe Conférence.

En résumé et en conclusion, on pourrait dire qu'en tenant à Genève la Conférence internationale, pour la première fois depuis 1925, le Mouvement a retrouvé, après un demi-siècle, non seulement la ville d'Henry Dunant et le berceau de la Croix-Rouge, mais également l'autre Genève, celle du siège européen des Nations Unies. En un mot, la Genève humanitaire a rencontré la Genève des grands débats et des passions politiques; et peut-être, alors, n'était-il que trop inévitable pour le Mouvement de ne pas se mettre au diapason d'une communauté internationale déjà mobilisée et unanime sur le thème politique de la lutte contre l'apartheid. C'est dans cet aspect particulier de la conjoncture que se situe le caractère unique, exceptionnel, et par là même limité en tant que précédent, de ce qui s'est passé en octobre dernier.

En remettant les choses à leur juste place, avec le temps et grâce également à la conscience que le Mouvement a de ses responsabilités, comme en témoigne le large consensus qui a présidé aux décisions de la Conférence, il est permis d'espérer que l'esprit de la Genève humanitaire prévaudra dans le sillage de cette initiative prise au plus près de la politique.

A travers la prise en considération des divers points de vue que nous avons tenté d'esquisser, il se dégage, en fin de compte, pour les uns un souci primordial du droit humanitaire et des principes qui en découlent, et pour les autres une ambition plus audacieuse et plus volontariste pour ce même droit et ces mêmes principes.

Il convient donc, à la prochaine Conférence, de tout mettre en œuvre pour que l'unité du Mouvement se renforce dans la poursuite de ses objectifs fondamentaux et que cette expérience récente, replacée dans son contexte, mieux comprise et assimilée, se fasse au profit du seul droit humanitaire et des victimes qu'il veut protéger.

Pour une telle démarche, les volontés de part et d'autre existent assurément, sans oublier la structure et les garanties nouvelles qu'offrent les Statuts et le Règlement révisés qui, par leur nature fondamentale, resteront pour l'avenir l'élément le plus important de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge.

Jacques Moreillon