

# **Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

---

A GENÈVE, DU 4 AU 7 DÉCEMBRE 1995

## **LA XXVI<sup>e</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE: MYTHE ET RÉALITÉ**

La XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, attendue depuis si longtemps, a pris une dimension presque mythique au sein de notre Mouvement. On en parle un peu comme le soldat cantonné dans un fort attendant les Tartares dans un fameux livre de Dino Buzzati (*Le désert des Tartares*): avec un mélange d'espoir et d'appréhension.

Essayons, lucidement, d'analyser l'un et l'autre.

### **I. LES ESPOIRS SUSCITÉS PAR LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE**

#### **1. S'unir en faveur des personnes vulnérables**

Le progrès technique extraordinaire et la croissance démographique galopante qui ont marqué notre siècle nous obligent à un constat: l'homme n'a pas réussi à gérer ces développements au bénéfice de l'ensemble de l'humanité et il y a toujours plus de personnes dans la misère, toujours davantage de personnes vulnérables ou exclues de la société, qui ont besoin d'aide et de compassion.

La mission fondamentale du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en faveur de ces personnes vulnérables, en temps de conflit armé d'abord, mais en toutes circonstances ensuite, reste donc aujourd'hui essentielle.

Le plus grand espoir que la Conférence suscite est intimement lié à cette situation et à la vocation première de cette Conférence: il s'agit de renouer, ou plutôt de relancer et d'approfondir, le dialogue entre les Etats et notre Mouvement afin d'examiner comment les uns et les autres peuvent au mieux conjuguer leurs efforts pour améliorer le sort de cette immense masse de personnes qui ne disposent pas de l'essentiel et dont la vie est souvent un calvaire sans espoir. Nous pouvons et nous devons faire plus. Nous pouvons et nous devons mieux collaborer. La Conférence est l'occasion d'y réfléchir, d'ouvrir des voies.

## **2. Atténuer et prévenir les crises**

La communauté internationale donne aujourd'hui l'impression de courir d'une crise à l'autre et de s'essouffler à tenter, sans moyens suffisants, de colmater des brèches toujours plus béantes. Le désarroi s'empare des peuples dont aucun n'est totalement à l'abri de ces crises ou de leurs effets, avec la conséquence tragique de susciter des mouvements de repli sur soi-même: on préfère ignorer ce que l'on ne parvient pas à maîtriser. La compassion se dirige vers l'immédiat, l'insupportable, ce que montrent les médias, justement parce que c'est insupportable et qu'il faut bien se donner le sentiment d'agir, mais cela au détriment de ceux que l'on ne montre plus — des victimes oubliées — et de la réflexion à plus long terme.

L'ambition de la Conférence est donc aussi de reprendre cette réflexion sur un plan plus général, d'examiner ce qui peut être entrepris pour atténuer, voire prévenir les crises.

### **a) Atténuer les crises**

Atténuer les crises, c'est, tout d'abord, faire mieux respecter le droit international humanitaire lors des conflits armés.

La réunion d'un groupe d'experts intergouvernemental ouvert à l'ensemble des Etats, convoquée par le gouvernement suisse conformément à la demande faite, en 1993, par la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, s'est penchée sur cette question de manière approfondie. Les recommandations de ces experts seront soumises à l'approbation de la XXVI<sup>e</sup> Conférence. Certains experts auraient souhaité qu'elles soient plus «musclées» et on peut les comprendre, tant certaines situations actuelles nécessitent une réaction énergique de la communauté internationale.

Mais ces recommandations, qui mettent l'accent sur la prévention et les mesures à prendre sur le plan national en temps de paix déjà — adoption de lois nationales, effort accru pour la diffusion du droit humanitaire, notamment au sein des forces armées, création de commissions interministérielles, etc. — peuvent améliorer considérablement la situation *pour peu qu'elles soient prises au sérieux et suivies d'effets*. Le CICR surtout, vu son rôle traditionnel et statutaire dans ce domaine, mais aussi les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération internationale sont abondamment cités et sollicités. Il est important qu'ils répondent à la confiance placée en eux, qu'ils affirment leur disponibilité et qu'ils exploitent au maximum les ouvertures qui leur sont faites. Mais il s'agit aussi, et peut-être surtout, d'inciter les Etats à investir de l'énergie et des moyens dans ces tâches préventives peu spectaculaires mais qui peuvent, si elles sont prises au sérieux, améliorer considérablement le sort des victimes de la guerre.<sup>1</sup>

Une meilleure gestion et une meilleure compréhension de l'action humanitaire devraient également permettre d'atténuer l'effet des crises. D'où l'idée de poursuivre la réflexion sur le droit des victimes à l'assistance humanitaire et sur les règles «déontologiques» que devraient observer les organisations humanitaires engagées dans l'aide humanitaire d'urgence. Le code de conduite élaboré par la Fédération internationale en collaboration avec le CICR et diverses organisations non gouvernementales sera notamment soumis à l'examen de la Conférence dans cette perspective, de même que des questions liées à la sécurité de l'action humanitaire.

## **b) Prévenir les crises**

La prévention des crises est un domaine beaucoup plus vaste en ce qu'il touche aux racines de celles-ci, à leurs causes profondes, tels la misère et le sous-développement, la croissance démographique non maîtrisée, la criminalité organisée ou la corruption.

Notre Mouvement doit rester modeste quant à sa capacité de contribuer à résoudre de tels problèmes. Mais il n'est pas sans atout, dont les deux principaux sont le réseau de ses Sociétés nationales et ses principes fondamentaux.

---

<sup>1</sup> Rappelons que le précédent numéro de la *Revue* (N° 811, janvier-février 1995) a rendu compte de manière détaillée de la réunion du Groupe d'experts intergouvernemental et de ses recommandations (pp. 4-42).

Un réseau de Sociétés nationales qui s'étend dans le monde entier (principe d'universalité), disposées à travailler pour les personnes les plus vulnérables (principe d'humanité), sans discrimination d'aucune sorte (principe d'impartialité) et sans se mêler des querelles politiques (principe de neutralité), n'est-ce pas là ce qui répond précisément au besoin très actuel de s'occuper sans arrière-pensée de ceux dont la misère insupportable est inévitablement le ferment des tensions, des crises et des guerres?

A cet égard la mission et le rôle des Sociétés nationales en faveur des catégories les plus vulnérables de la population, tels les réfugiés, les enfants de la rue ou les sidéens, devront être rappelés et précisés. La Conférence internationale est donc aussi une occasion unique de faire mieux saisir l'utilité de ce réseau, d'affiner la collaboration entre les Sociétés nationales et les gouvernements. Ces derniers doivent comprendre leur intérêt à soutenir les Sociétés nationales sans nuire à leur indépendance, sans chercher à les utiliser à des fins politiciennes et, donc, sans miner le crédit dont elles doivent jouir auprès de ceux qu'elles ont pour mission d'aider.

Mais la Conférence permet aussi à notre Mouvement de faire lui-même preuve de dynamisme par rapport à sa propre mission, insuffisamment accomplie, de développer l'ensemble des Sociétés nationales. En promouvant le réseau des Sociétés nationales comme un instrument essentiel de l'aide aux plus vulnérables et, par là, de la prévention des crises, notre Mouvement doit aussi démontrer sa volonté de développer la solidarité interne entre ses membres et de revitaliser les Sociétés nationales, nombreuses hélas, dont l'état est encore très précaire.

### **3. Mobiliser le public**

Le public doit comprendre et soutenir l'action de notre Mouvement. Cette compréhension est indispensable car la plupart des Sociétés nationales fondent leur action sur le bénévolat et sur les contributions privées. Mais elle est aussi nécessaire par le fait que l'image publique des Sociétés nationales compte beaucoup pour les gouvernements appelés à soutenir le travail de celles-ci. Il y a donc une dynamique qui doit se développer entre une action efficace auprès des personnes les plus vulnérables, la sympathie du public pour cette action et le soutien des gouvernements.

La Conférence en elle-même n'est pas mobilisatrice et pourrait même avoir un effet négatif tant il est vrai qu'une certaine lassitude gagne le public face à de grands rassemblements, coûteux, dont on a peine à mesurer l'impact.

Mais c'est la substance traitée qui doit être l'occasion, dans tous les pays, de rappeler le sort tragique des victimes et l'action de notre Mouvement pour leur venir en aide. Il a été jugé important, à cet effet, de parler des problèmes concrets liés à la protection de la population civile pendant les conflits armés, des exactions dont sont victimes les femmes, des drames vécus par des milliers d'enfants, du problème crucial de l'eau, de la famine, étroitement liés aux déplacements de population, de la dispersion scandaleuse des mines antipersonnel. La Conférence internationale est aussi une occasion de témoigner, d'expliquer, de susciter des élans de sympathie, de contribuer à faire refuser l'inacceptable.

## II. LES APPRÉHENSIONS FACE À LA CONFÉRENCE

### 1. Les disputes sur la participation

Les débats houleux et médiatisés ayant, en 1986, conduit à l'expulsion de la délégation sud-africaine sont encore dans les mémoires de nombreuses Sociétés nationales qui furent touchées, de plein fouet, par l'impact négatif de ces événements sur leur opinion publique.

La crise provoquée par le report *sine die*, en dernière minute, de la Conférence prévue à Budapest en 1991, faute d'un accord sur la forme d'une participation palestinienne, n'a, quant à elle, pas été oubliée par les gouvernements, dont certains hauts représentants s'étaient déplacés en vain.

Ni les Sociétés nationales, ni les gouvernements n'accepteraient se-  
reinement la répétition de tels événements, qui pourraient conduire à une remise en cause fondamentale de la Conférence.

Même si l'on ne pourra jamais se prémunir à coup sûr contre l'émergence d'incidents de nature politique, dont le risque est inhérent à toute réunion prétendant rassembler les États, tout doit donc être mis en œuvre pour éviter de tels incidents. L'identification des problèmes potentiels a été entreprise et un dialogue, qui va aller s'approfondissant, s'est engagé avec les gouvernements, à travers un groupe d'ambassadeurs désignés par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les États et entités directement intéressés. Aucun problème n'apparaît insurmontable dans le contexte actuel, mais on ne saurait sous-estimer les difficultés ni négliger d'approfondir toutes les questions ouvertes.

## 2. Les querelles politiques lors de la Conférence

La tentation est grande, notamment par les Etats ou entités engagés dans un différend politique ou militaire, d'utiliser le forum de la Conférence internationale comme une tribune pour défendre leurs points de vue et pour mettre en cause leurs adversaires.

Le cadre de la Conférence et sa brièveté ne se prêtent pas à de tels règlements de compte qui peuvent, par l'engrenage des droits de réponse, rapidement empoisonner l'atmosphère de la Conférence, voire remettre en cause l'ensemble de ses résultats. En effet, de telles querelles se répercutent inévitablement sur l'esprit de consensus nécessaire à l'adoption de résolutions sur les questions abordées à la Conférence.

«Laissez vos couteaux au vestiaire»: la fameuse formule du général de Gaulle a donc toute sa pertinence dans le cadre des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui ne sauraient prétendre régler des situations concrètes, ni même en débattre en profondeur.

Il est donc important de convaincre l'ensemble des participants à la Conférence d'utiliser celle-ci pour ce qu'elle peut être: un lieu de débat et de progrès pour l'action humanitaire et la protection des personnes les plus vulnérables de notre planète, et non comme le tremplin d'une cause politique. Ce message doit clairement passer lors de la phase préparatoire de la Conférence.

Une gestion claire et ferme des débats pendant la Conférence peut également contribuer à surmonter cet écueil.

## 3. L'abondance de la matière

Beaucoup de participants ont un souci, compréhensible et légitime, d'utiliser au mieux ce dialogue tant attendu, de ne pas laisser échapper cette occasion. Mais, comme une famille qui se retrouve après une longue absence, il y a tant à dire qu'on risque de ne plus se comprendre. Il est donc nécessaire d'opérer des choix.

Le nombre de participants et la brièveté du temps à disposition imposent en effet des contraintes très rigoureuses dans la gestion de la Conférence.

La Commission permanente a pris la décision d'organiser le travail de fond de la Conférence dans deux Commissions qui siègent simultanément. Certaines en auraient souhaité davantage pour pouvoir parler de plus de sujets mais de nombreuses délégations n'auraient alors pas été représentées dans toutes les Commissions. Ces délégations auraient pu, dès lors, remettre en cause, dans la séance plénière finale, le travail élaboré dans ces Commissions. Certaines délégations ne sont d'ailleurs même pas équipées pour travailler parallèlement dans deux Commissions et il sera important que cet inconvénient soit partiellement surmonté par une collaboration régionale et par un dialogue approfondi dans la phase préparatoire de la Conférence.

La Commission permanente a aussi décidé de ne pas avoir plus de deux thèmes de substance par Commission pour laisser à toutes les délégations qui le souhaitent le temps matériel de s'exprimer. C'est également là une contrainte indispensable qui impose le choix de certaines priorités.

La matière retenue à ce stade reste cependant très riche et abondante car les thèmes choisis sont de grande envergure.<sup>2</sup>

Des suggestions complémentaires peuvent encore être faites par les participants mais il est important que chacun d'eux prenne en compte, le cas échéant, les contraintes évoquées ci-dessus.

Une négociation préalable approfondie avec l'ensemble des participants sera par ailleurs indispensable pour qu'un accord puisse se dessiner au sujet des décisions que l'on peut attendre de la Conférence sur ces grands thèmes. Cela devrait également permettre aux participants de concentrer leurs interventions, qui devront être brèves, sur les points qu'ils jugent essentiels.

---

<sup>2</sup> La Commission permanente a retenu à ce stade les quatre thèmes de substance suivants:

- Droit international humanitaire: du droit à l'action — Rapport sur la suite donnée à la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre;
- Protection des civils en temps de guerre;
- Principes et intervention dans l'assistance internationale et protection humanitaire internationale;
- Renforcer l'aptitude à aider et protéger les plus vulnérables.

Le contenu plus précis des sujets qui seront débattus sous ces rubriques est en voie d'élaboration et sera précisé à la séance de la Commission permanente des 1 et 2 mai 1995. Il donnera évidemment lieu à des communications ultérieures dans la *Revue*.

Beaucoup de matière, beaucoup de monde et peu de temps: chaque participant devra se sentir responsable de résoudre cette équation, dont les données ne sont pas modifiables!

### III. CONCLUSION

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne doit susciter ni illusion ni appréhension mais doit être préparée sérieusement pour qu'elle puisse, dans la sérénité, remplir les objectifs que l'on est en droit d'espérer.

La lutte en faveur des victimes de la guerre et des personnes les plus vulnérables de notre planète est de très longue haleine et nous n'en verrons pas la fin. Ne demandons donc pas à la Conférence plus qu'elle ne peut donner.

Ce que l'on doit attendre d'elle, en revanche, c'est qu'elle mette en relief des situations et des actions intolérables; qu'elle identifie, par rapport à ces situations, des mesures propres, dans le court comme dans le long terme, à améliorer le sort des personnes vulnérables; et qu'elle prenne, enfin, des engagements fermes quant aux moyens nécessaires à la réalisation de ces mesures.

La Conférence doit donc avoir à la fois une ambition mobilisatrice pour l'ensemble des peuples, qui doivent y voir l'occasion d'exprimer leur solidarité à l'égard de ceux qui souffrent, et le souci de parvenir à des engagements précis sur des points où des progrès paraissent possibles.

Pour atteindre ces deux objectifs, il faut protéger la Conférence de querelles politiques ou partisans et les gouvernements doivent à tout prix, par leur aide dans la phase préparatoire et par leur attitude pendant la Conférence, contribuer à le faire.

Mais le succès de la Conférence dépend encore davantage de l'attitude de l'ensemble de notre Mouvement.

C'est lui qui doit mobiliser le public et les gouvernements dans tous les pays du monde en profitant de la Conférence pour défendre ceux qu'il cherche à aider, en suscitant soutien et sympathie pour son action.

Et c'est encore lui qui doit faire souffler sur la Conférence un esprit particulier, celui de notre Mouvement, qui doit faire de cette Conférence un événement hors du commun, différent des forums diplomatiques ordinaires.

Notre Mouvement y parviendra s'il est solide et uni, non pas en cachant sa diversité mais au contraire en expliquant la force de sa complémentarité. Il pourra alors aborder sereinement la Conférence, qui doit être perçue par tous les participants comme un événement constructif, tourné vers l'avenir.

C'est en se préparant dans cet esprit que notre Mouvement contribuera, avec les gouvernements, à la réussite de ce rendez-vous, porteur d'espoir.

**Yves Sandoz**  
*Directeur*  
*Doctrines, Droit et*  
*Relations avec le Mouvement*

---

François Bugnion

LE COMITÉ INTERNATIONAL  
DE LA CROIX-ROUGE  
ET LA PROTECTION DES VICTIMES  
DE LA GUERRE

Fondateur du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, promoteur des Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre, le Comité international de la Croix-Rouge est présent depuis plus d'un siècle sur la plupart des champs de bataille.

Pourtant, plus de 130 ans après sa création, le CICR demeure, dans une large mesure, un inconnu.

Si chacun a entendu parler de «*la Croix-Rouge internationale*», institution de la dernière chance dont on attend des miracles à l'heure des grandes calamités, rares sont ceux qui connaissent sa structure, son rôle et ses possibilités d'action. Plus rares encore ceux qui connaissent le Comité international.

Quant aux spécialistes du droit international, ils se sont soigneusement gardés de se pencher sur une institution qui cadrerait mal avec leur mode de pensée et qui demeure un défi permanent aux catégories juridiques les mieux établies.

Comment le Comité international de la Croix-Rouge est-il constitué, quelles sont les tâches qui lui sont assignées, quels sont les principes qui guident son action, telles sont les questions auxquelles cet ouvrage a pour objet de répondre en combinant une approche historique et juridique. Par là, il vise à mettre en lumière le véritable jeu de miroirs qui caractérise le développement de la pratique du CICR et celui du droit international humanitaire, dont il est à la fois le promoteur et le garant.

Ecrit dans un style simple et direct, cet ouvrage s'adresse en premier lieu à tous les praticiens de l'action humanitaire, mais aussi à tous ceux qui se sentent concernés par la protection de la personne humaine au milieu de l'horreur des combats.

\*  
\* \* \*

**François Bugnion**, licencié ès Lettres et docteur ès Sciences politiques, est entré au service du CICR en 1970. Il a servi l'institution en Israël et dans les territoires occupés (1970-1972), au Bangladesh (1973-1974) et, plus brièvement, en Turquie et à Chypre (1974), au Tchad (1978), au Vietnam et au Cambodge (1979). Depuis 1979, il est directeur-adjoint du CICR, Direction de la doctrine, du droit et des relations avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

\*  
\* \* \*

Ouvrage publié par le Comité international de la Croix-Rouge, 1994, XLIII & 1438 pp., ill.

Prix: Frs. 59

Frs. 30 (membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge)

Les commandes sont à adresser au CICR/COMREX/DIP.