

Le CICR et la Conférence de Manille

Bilan et perspectives

par Jacques Moreillon

INTRODUCTION

Bilan et réflexion prospective

Une Conférence internationale de la Croix-Rouge est le moment idéal pour un bilan et une réflexion prospective: rendez-vous quadriennal des gouvernements et de la famille Croix-Rouge (CICR, Sociétés nationales et Ligue), « la plus haute autorité délibérante de la Croix-Rouge internationale »¹ est le reflet des préoccupations de l'ensemble du mouvement à une date donnée. Ses résolutions font le point sur les principaux domaines d'activité de la Croix-Rouge et indiquent la direction que celle-ci devrait prendre à l'avenir, ou en tout cas jusqu'à la prochaine Conférence internationale.²

La XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui s'est tenue à Manille en novembre 1981, constitue pour le CICR une occasion particulièrement propice pour examiner l'état et les perspectives de la Croix-Rouge dans plusieurs domaines. En effet, quatre ans après la fin de la Conférence diplomatique et après l'examen par la Conférence de Bucarest des propositions du *Rapport Tansley*, Manille nous a paru

¹ *Statuts de la Croix-Rouge internationale*, article I, paragraphe 2.

² Voir à ce sujet: Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève 1979. Excellent ouvrage dont on ne peut que recommander la lecture à ceux qui désirent creuser cette question.

marquer une étape importante en matière de respect du droit international humanitaire ainsi que dans l'attitude de la Croix-Rouge à l'égard, notamment, des problèmes de l'emblème, de la paix, des réfugiés et du développement des Sociétés nationales.

Dans tous ces domaines — et dans quelques autres — nous souhaiterions analyser les résultats de la Conférence de Manille et formuler quelques réflexions quant aux options pour l'avenir. Nous saisirons cette occasion pour donner en annexe au présent exposé quelques textes de référence — tant de droit que de doctrine — qui ont valeur durable et sont propres à illustrer notre propos et inspirer les réflexions à venir.

Nous laisserons évidemment à d'autres — et particulièrement à la Ligue — le soin d'établir leur propre bilan dans les domaines relevant de leur compétence; la *Revue internationale de la Croix-Rouge* — qui est la revue de tout notre mouvement et pas du seul CICR — leur est largement ouverte à cet effet et nous invitons chacun — Ligue, Sociétés nationales, voire des experts s'exprimant à titre privé — à faire connaître leur propre analyse de cette importante Conférence internationale. Pour notre part, nous ne nous prononcerons donc ici que sur les questions relevant de la compétence du CICR, soit au sein de la Croix-Rouge, soit à l'égard des gouvernements ou autres autorités.

Base et limite de cette étude

Le CICR peut agir et s'exprimer avant tout dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par

- les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977,
- les Statuts de la Croix-Rouge internationale,
- les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge,
- ses propres Statuts et sa tradition plus que centenaire.

On trouve dans l'article VI des *Statuts de la Croix-Rouge internationale* les caractéristiques essentielles du CICR, qui peuvent être résumées comme suit, au fil des paragraphes de cet article:

- le CICR est un organe indépendant et cette indépendance est triplement garantie par son caractère mononational, suisse et par la cooptation de ses membres,
- le CICR est le gardien des principes fondamentaux de la Croix-Rouge,
- il appartient au CICR de reconnaître les Sociétés nationales répondant aux conditions fixées par la Conférence internationale,

- les Conventions de Genève confient au CICR des tâches précises en vue du respect de leurs dispositions et à l'égard de leurs violations,
- le CICR doit apporter protection et assistance aux victimes civiles et militaires des guerres, guerres civiles, troubles intérieurs et de leurs suites directes,
- le CICR a un droit d'initiative humanitaire en sa qualité d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants,
- le CICR a une responsabilité première dans le développement et la diffusion du droit international humanitaire,
- la Conférence internationale peut confier des mandats au CICR,
- le CICR a l'obligation d'entretenir — dans les domaines de sa compétence — des rapports étroits avec les Sociétés nationales, les gouvernements et autres autorités.

C'est dans le cadre de ces préoccupations statutaires que nous limiterons la présente étude.

I. LE CONSEIL DES DÉLÉGUÉS

Des nombreux sujets traités par le Conseil des délégués, deux méritent, à notre avis, une attention spéciale: ce sont ceux de la paix et de l'emblème.

La Croix-Rouge et la Paix

La décision ¹ prise à ce propos par le Conseil des délégués à Manille (Déc. 1) est un succès, mais un succès de procédure, qui ne doit pas cacher que nombre de questions de fond doivent encore être réglées.

Mais, voyons le succès d'abord. La décision 1 du Conseil des délégués contient en fait trois points:

- la Commission sur la Croix-Rouge et la Paix poursuivra son activité en tout cas jusqu'en 1983,
- à cette date, le Conseil des délégués consacra une journée entière au thème de la Contribution de la Croix-Rouge de la Jeunesse à la Paix,
- c'est la Commission elle-même qui doit faire, au Conseil des délégués de 1983, par consensus, toute proposition relative notamment à son propre avenir.

¹ On trouvera le texte de toutes les résolutions et décisions citées ici dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, novembre-décembre 1981.

Il faut se féliciter qu'un consensus ait pu se réaliser, au sein d'abord de la Commission puis du Conseil des délégués, sur ces trois points, car il s'agit là d'un compromis qui a demandé à certains d'importants sacrifices, consentis dans un esprit positif qui mérite d'être souligné.

Cela dit, le troisième point de la décision du Conseil laisse nombre de questions importantes ouvertes, dont notamment les suivantes :

- la Commission doit-elle être maintenue après 1983 ou non ?
- si oui, quels seront :
 - son caractère (permanent ou non) ?
 - son mandat ?
 - sa durée ?
 - sa composition ?
 - son fonctionnement ?
- faut-il organiser une seconde Conférence sur la Croix-Rouge et la Paix ?

A toutes ces questions, une seule a obtenu une réponse partielle au niveau de la Commission, qui est unanime à estimer que, si une seconde Conférence devait être organisée, il faudrait qu'elle le soit dans le cadre des réunions statutaires de la Croix-Rouge, probablement le Conseil des délégués.

La difficulté de ces questions réside dans le fait que, sous leur aspect procédural, existent des divergences de fond parfois importantes sur le rôle que la Croix-Rouge peut ou doit jouer dans la promotion de la paix.¹

Il est donc indispensable que la Commission aborde ce débat essentiel au cours des deux ans à venir, dans l'espoir d'arriver par consensus à faire au Conseil des délégués des propositions précises ou, à défaut de consensus sur tous les points, à circonscrire nettement les domaines dans lesquels l'accord n'a pu être obtenu afin de préparer au mieux le débat du Conseil.

Pour sa part, le CICR est décidé à jouer un rôle actif et positif dans ce dialogue. Ce faisant, il tiendra compte de l'importance de préserver l'universalité d'un mouvement qui évolue avec le monde qui l'entoure, tout en maintenant avec fermeté le respect des principes qui en font la cohésion et en garantissent l'existence. Au sein de la Croix-Rouge, la promotion de la paix ne doit servir de véhicule à aucune

¹ Voir à ce sujet: Jacques Moreillon, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, paix et droits de l'homme*, Revue internationale de la Croix-Rouge, juillet-août 1980.

idéologie politique, mais la défense de la neutralité ne doit pas être prétexte à l'immobilisme des idées. Dans ce domaine comme dans d'autres, la Croix-Rouge trouvera sa force non seulement dans sa détermination d'atteindre un objectif, mais dans la conscience qu'elle aura des limites que lui imposent les principes du mouvement.

L'étude de la question de l'emblème

On se souviendra que la Conférence de Bucarest (1977) avait institué un Groupe de travail mandaté pour examiner toutes les questions relatives à l'emblème.¹

Ce groupe n'a pu arriver à aucune recommandation, ni de forme, ni de fond et le Conseil des délégués était appelé à décider si le Groupe de travail devait ou non poursuivre sa réflexion. Devant le Conseil, le président du CICR a exprimé les raisons pour lesquelles le Comité estimait qu'il fallait répondre par l'affirmative à cette question.²

La majorité du Conseil des délégués n'a pas suivi le CICR dans cette voie et il a été décidé (Déc. 2) de mettre fin aux discussions du Groupe de travail. C'est là une décision d'autant plus importante que l'étude de ce groupe constituait la première discussion approfondie de ce problème par l'ensemble du mouvement. Le CICR ne peut que prendre acte de cette volonté majoritaire et de la clôture du débat sur l'emblème par notre mouvement.

II. LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE

Dans le discours inaugural de son président,³ le CICR a voulu souligner trois points :

- l'accroissement de la violence indiscriminée,
- la politisation du domaine humanitaire,
- le rôle, la disponibilité et les limites de la Croix-Rouge dans le domaine du désarmement.

Un des principaux motifs de satisfaction du CICR à l'égard de la Conférence de Manille est que celle-ci l'a suivi sur ces trois points dans

¹ Voir, plus loin dans cette revue, l'allocution prononcée par M. Hay, en sa qualité de président du Groupe de travail sur l'emblème.

² Voir, plus loin dans cette revue, l'allocution sur l'emblème prononcée par M. Hay, en sa qualité de président du CICR.

³ Voir dans cette revue, p. 12.

ses différentes résolutions. Ce faisant, le mouvement a démontré sa détermination et sa cohésion dans des domaines qui mettent en cause non seulement son propre avenir mais encore celui de l'humanité.

Nous reprendrons ces thèmes dans l'analyse qui va suivre des résolutions adoptées par la Conférence.

1. Les résolutions se rapportant aux opérations du CICR sur le terrain

Pour la première fois dans l'histoire des Conférences internationales de la Croix-Rouge, le rapport d'activité du CICR a été suivi de sept résolutions, au lieu d'une ou deux comme de coutume, liées aux opérations du CICR (Résolutions opérationnelles). Il faut à la fois s'en réjouir et le regretter, car si c'est la marque d'une importance accrue accordée par la Conférence au travail du CICR « sur le terrain », c'est aussi le reflet des difficultés grandissantes qu'il rencontre dans un monde de plus en plus violent et de moins en moins enclin au respect des règles d'humanité.

Résolutions opérationnelles sur des problèmes spécifiques

Quatre problèmes spécifiques, auxquels le CICR est confronté dans son action, ont fait l'objet de résolutions de la Conférence :

- les plaques d'identité pour militaires (Rés. I),
- les disparitions forcées ou involontaires (Rés. II),
- la piraterie (Rés. V),
- la torture (Rés. XIV).

Le CICR espère que de tels textes lui permettront de mieux atteindre ses objectifs humanitaires. Ces résolutions ayant été votées par l'ensemble des Etats représentés à la Conférence, il compte surtout sur les gouvernements, qui en ont la responsabilité première, pour assurer leur exécution.

En effet,

en matière d'*identification des militaires morts sur le champ de bataille*, on peut s'étonner que des gouvernements envoient leurs soldats au combat sans prendre l'élémentaire précaution de fournir à chacun une plaque permettant de l'identifier en cas d'issue fatale. Or, dans de récents conflits, le CICR s'est trouvé face à des familles qui ne peuvent avoir la confirmation d'un décès de leur proche, probablement décédé

au combat mais dont le cadavre n'a pu être identifié; cela peut être la source, pour les familles, de difficultés non seulement affectives, mais aussi matérielles (impossibilité d'hériter, ou d'obtenir une pension, par exemple) dont les conséquences peuvent les faire souffrir pendant des années;

en matière de *disparitions forcées ou involontaires* — un phénomène d'une exceptionnelle gravité humanitaire, contre lequel le CICR est parfois impuissant — qui plus que les gouvernements en cause peut faire en sorte qu'une telle résolution ne soit pas de vains mots ?

quant à la *piraterie*, ce sont avant tout et de tout temps les Etats qui ont et qui ont eu la responsabilité de la réprimer, avec une sévérité proportionnelle au caractère odieux de cette pratique;

enfin, pour ce qui est de la *torture*, le CICR espère qu'à côté de ses propres visites aux prisonniers et détenus, la communauté des Etats saura adopter une convention contre la torture comprenant des dispositions pour un contrôle efficace de son application.

Résolutions opérationnelles sur des situations spécifiques

Deux résolutions ont porté sur des situations spécifiques, dans lesquelles tout ou partie des Conventions de Genève sont applicables: — l'une relative à l'application de la IV^e Convention de Genève dans les territoires occupés par l'Etat d'Israël (Rés. III), — l'autre relative au non-accès du CICR aux victimes des conflits armés du Sahara occidental, de l'Ogaden et de l'Afghanistan (Rés. IV).

Le CICR a voté en faveur de ces deux résolutions, tout en précisant pour la première qu'il regrettait qu'elle n'inclue pas certains aspects positifs de son rapport d'activité, sur lequel elle se fondait.

Comme le CICR ne s'est exprimé sur la seconde, présentée par les Sociétés de la Croix-Rouge de Suède¹ et des Pays-Bas, ni en Commission I, ni en séance plénière, il souhaite saisir cette occasion pour faire connaître sa position à son sujet.

Les rapports d'activité du CICR — qu'ils soient annuels ou adressés à la Conférence — font état de ce que le CICR peut et ne peut pas faire en matière de respect des Conventions de Genève dans des situations concrètes. Ils rapportent l'essentiel des démarches entreprises par le CICR auprès des parties en conflit et notent le résultat — ou l'absence de résultat — de celles-ci.

¹ Voir plus loin dans cette revue le texte de l'exposé introductif du représentant de la Croix-Rouge suédoise.

Pendant un siècle, la Conférence internationale s'est bornée à reprendre à son compte, *en termes généraux*, les préoccupations spécifiques du CICR. A Istanbul, en 1969, la Conférence a modifié sa pratique et déclaré qu'elle partageait les préoccupations du CICR dans une situation *déterminée*, à savoir le respect par Israël de la IV^e Convention de Genève. Cette pratique s'est confirmée à Téhéran, en 1973, et à Bucarest, en 1977.

A Manille, la Conférence a suivi la même ligne et l'a étendue à trois situations dans lesquelles le CICR s'est déclaré paralysé.¹

C'est donc sur la base des rapports d'activité du CICR que la Conférence a

— constaté *la persistance de conflits armés internationaux ou non-internationaux dans lesquels le CICR se trouve dans l'incapacité totale ou partielle de remplir ses tâches humanitaires dans les situations couvertes par les Conventions de Genève,*

— déploré *en particulier le fait que le CICR se voie refuser l'accès aux combattants capturés et aux civils détenus dans les conflits armés du Sahara Occidental, de l'Ogaden, puis de l'Afghanistan,*

— invité instamment *toutes les parties concernées à permettre au Comité international de la Croix-Rouge d'apporter protection et assistance aux personnes capturées, détenues, aux blessés, aux malades et aux civils affectés par ces conflits.*²

Comme on peut le constater, il s'agit d'une résolution purement humanitaire qui se borne à plaider pour que des dispositions du droit international humanitaire soient respectées et que les victimes puissent être protégées et assistées par le CICR.

S'il s'était agi de situations non-conflituelles, ne relevant pas des Conventions de Genève, le CICR n'aurait pas voté pour une résolution visant une ou des situations spécifiques. Il s'agissait toutefois de situations dans lesquelles non seulement les Conventions de Genève s'appliquent (en tout ou en partie), mais encore où le CICR est — selon ses propres rapports — totalement privé d'accès aux victimes; dans ces conditions, si la Conférence avait ignoré ces situations et n'avait porté son attention que sur les territoires occupés du Moyen-Orient, elle aurait fait preuve de partialité en négligeant dans certains cas ce qu'elle aurait souligné dans un autre.

¹ Voir plus loin dans cette revue l'extrait pertinent du rapport du président du CICR devant la Commission I.

² Résolution IV.

On l'a vu, à Istanbul, en 1969, la Conférence internationale a inauguré une pratique dans ce domaine qu'elle a confirmée à Téhéran, en 1973, et à Bucarest, en 1977; à Manille, elle n'a fait que confirmer cette pratique en démontrant qu'elle était capable de la maintenir en dessus des considérations politiques du moment. Le CICR, gardien des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, ne peut que s'en réjouir.

Résolution opérationnelle de caractère général

La résolution VI relative au « Respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires et soutien aux activités du Comité international de la Croix-Rouge » revêt une grande importance pour le CICR.

Comme les précédentes, cette résolution se fonde sur le *Rapport d'activité* du CICR et partage les préoccupations du Comité devant le non-respect des dispositions des Conventions de Genève ou des principes humanitaires; elle constate et regrette les limites imposées à l'activité du CICR non seulement dans les situations couvertes par le droit international humanitaire, mais encore dans les situations de « troubles ou de tensions internes », dans lesquelles l'article VI des *Statuts de la Croix-Rouge internationale* l'autorise à offrir ses services; enfin et surtout elle lance un appel solennel pour qu'en tout temps et en toutes circonstances les règles du droit international humanitaire et les principes humanitaires universellement reconnus soient sauvegardés et que soient accordées au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités nécessaires à l'accomplissement du mandat humanitaire que lui a confié la communauté internationale.

En adoptant cette résolution la Conférence internationale s'est fait l'écho des craintes exprimées par le président du CICR quant à la politisation du domaine humanitaire et l'accroissement de la violence indiscriminée.

Puissent tous ceux à qui cet appel est adressé l'entendre et en tenir compte dans leurs actes.

2. Autres résolutions

Du point de vue du CICR, plusieurs autres résolutions adoptées à Manille ont une grande importance. Il s'agit notamment des résolutions suivantes:

- *l'encouragement à la ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (Rés. VII).*

La Conférence internationale réaffirme dans cette résolution son intérêt pour le développement du droit international humanitaire ainsi que pour son acceptation universelle. Elle invite les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les deux Protocoles ou à y adhérer. Elle invite le CICR, en collaboration avec les Sociétés nationales, à poursuivre ses efforts en vue de faire connaître et accepter les deux Protocoles de la façon la plus large.

— *l'identification des moyens de transport sanitaires (Rés. VIII).*

Cette résolution vise à améliorer la sécurité et la rapidité des évacuations sanitaires en cas de conflit armé. Elle demande aux gouvernements d'intervenir auprès des organisations internationales compétentes pour que les navires et aéronefs des Etats neutres bénéficient de moyens d'identification adéquats lorsqu'ils portent assistance aux blessés, malades et naufragés.

Elle invite les gouvernements à prévoir, dès le temps de paix, la coordination nécessaire permettant d'améliorer l'évacuation des blessés, malades et naufragés, notamment en période de conflit armé.

— *les armes classiques (Rés. IX).*

Dans cette résolution, la Conférence rappelle avec satisfaction l'adoption, en 1980, d'une Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination et de Protocoles annexes, et invite les Etats à devenir Parties à ces instruments et à les appliquer.

Elle fait appel aux gouvernements pour qu'ils veillent à ce que la mise au point des systèmes d'armes de petit calibre ne conduise pas à l'intensification des effets traumatiques de ces armes.

Elle invite le CICR à suivre ces questions et à en tenir informée la prochaine Conférence internationale.

— *la diffusion du droit international humanitaire et des principes et idéaux de la Croix-Rouge (Rés. X).*

Cette résolution rappelle aux gouvernements leur obligation de diffuser les principes du droit international humanitaire dans les différents milieux intéressés, encourage la création de comités conjoints de diffusion, réunissant des représentants des ministères compétents et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, prie les Sociétés nationales de former, en coopération avec le CICR, la Ligue et l'Institut Henry-Dunant, des fonctionnaires nationaux responsables de la diffusion et demande au CICR et à la Ligue d'aider les Sociétés nationales à établir et mettre en œuvre des programmes de diffusion.

— *les cours internationaux sur le droit de la guerre (Rés. XI).*

Cette résolution réaffirme la nécessité d'enseigner les Conventions de Genève aux membres des forces armées et demande au CICR d'organiser, chaque année ou aussi fréquemment que possible, des cours internationaux sur ces Conventions; elle prie les Etats d'envoyer des juristes et des officiers de leurs forces armées suivre ces cours et recommande aux gouvernements d'organiser, sur le plan national, des cours sur les Conventions de Genève, qui seront dirigés par des instructeurs ayant suivi les cours internationaux organisés par le CICR.

— *la révision du règlement sur l'usage de l'emblème (Rés. XII).*

Par cette résolution, le CICR est chargé de préparer un projet de révision de ce règlement pour la prochaine Conférence internationale, en collaboration avec la Ligue et les Sociétés nationales. L'expérience a, en effet, montré que, depuis 1965, ce règlement pourrait être amélioré sur un certain nombre de points et que l'adoption, en 1977, des Protocoles additionnels appelait une adaptation de ce règlement pour les Sociétés des Etats qui y sont devenus Parties.

— *la promotion de la Croix-Rouge, efforts conjoints du CICR et de la Ligue (Rés. XVI).*

Cette résolution encourage le CICR et la Ligue à poursuivre leurs efforts communs en vue de faire connaître, au grand public, la nature et l'activité de la Croix-Rouge à l'échelon international.

— *le rôle du volontariat au sein de la Croix-Rouge (Rés. XIX).*

Dans cette résolution, la Conférence internationale adresse aux Sociétés nationales, à la Ligue, aux gouvernements et à l'Institut Henry-Dunant, plusieurs recommandations visant à promouvoir le volontariat au sein de la Croix-Rouge et à augmenter son efficacité pour lui permettre de répondre aux besoins actuels de la société. L'Institut Henry-Dunant est invité à soumettre son étude à la prochaine Conférence internationale.

— *le développement des Sociétés nationales dans le contexte des plans nationaux de développement (Rés. XXV).*

Par cette résolution, les gouvernements et les autres organisations gouvernementales et non gouvernementales sont invitées à coopérer avec le mouvement de la Croix-Rouge, pour soutenir ses efforts visant à permettre le développement, dans tous les pays, de Sociétés nationales autonomes et compétentes.

Naturellement, il appartiendra avant tout à la Ligue de commenter cette résolution.

3. Autres sujets débattus

D'autres résolutions ont encore été adoptées à Manille, que nous évoquerons ici dans l'optique du présent bilan et des perspectives d'avenir du mouvement.

Désarmement; armes de destruction massive et respect des non-combattants

Sur le plan de la procédure, il convient de tirer pour l'avenir les leçons du débat de Manille: paix, désarmement, armes de destruction massive et respect des non-combattants ont été discutés simultanément et, reconnaissons-le, fort rapidement pour de si importants sujets.

Certains souhaiteraient qu'aucun de ces thèmes ne soit abordé par la Conférence internationale. Il est pourtant évident que c'est le vœu de la majorité de les voir traités, à un degré ou à un autre. Dans ces conditions et puisque le débat est inévitable, vouloir l'empêcher ne conduirait qu'à des votes majoritaires, qui — quelles que soient les majorités — affaibliraient l'ensemble du mouvement et constitueraient la négation même du but recherché. Il faut donc, d'une façon ou d'une autre, que ces questions aient été mieux mûries avant de les débattre à la prochaine Conférence internationale.

A Manille, certains projets de résolution présentés à la Commission I ont été discutés et rejetés par un vote, mais d'autres n'ont pas pu faire l'objet d'un débat, essentiellement par manque de temps.

Il s'agit notamment d'un projet présenté par les Sociétés nationales de Finlande, France, Hongrie, République démocratique allemande, République fédérale allemande et Yougoslavie et d'un autre proposé par le gouvernement et la Croix-Rouge de Yougoslavie¹. Nous les mettons pour référence en annexe au présent exposé car il nous semble qu'il serait justifié qu'ils constituent une des bases de futures discussions en matière de Croix-Rouge et Paix.

Un point positif mérite d'être souligné. En adoptant — avec quelques abstentions — le texte proposé par le CICR sur « le désarmement, les armes de destruction massive et le respect des non-combattants » (Rés. XIII), la Conférence de Manille a donné une première suite positive à l'appel que lui a adressé le président du CICR dans son discours inaugural. Souhaitons, là aussi, que les gouvernements en tiennent compte dans d'autres enceintes et dans leurs négociations et discussions en matière de désarmement.

¹ Voir le texte des projets, plus loin dans cette revue.

L'aide de la Croix-Rouge aux réfugiés

En matière d'action de la Croix-Rouge internationale en faveur des réfugiés, la résolution adoptée (Rés. XXI) revêt une importance historique pour le mouvement. En effet, c'est la première fois que la Croix-Rouge précise non seulement quel est son rôle en faveur des réfugiés, mais encore comment celui-ci doit s'exercer à l'intérieur du mouvement (Sociétés nationales, Ligue et CICR) et à l'extérieur, particulièrement vis-à-vis du Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR).

Dans ses considérants, cette résolution

- rappelle la mission fondamentale de la Croix-Rouge, telle que résumée dans son principe d'humanité,
- souligne l'ampleur du problème des réfugiés, les responsabilités des gouvernements à leur égard et le rôle primordial du HCR ainsi que la possibilité de la Croix-Rouge de leur apporter — comme aux personnes déplacées — une aide d'urgence,
- réaffirme la volonté de la Croix-Rouge de soutenir le HCR et de collaborer avec lui et finalement,
- adopte une ligne de conduite de la Croix-Rouge internationale en matière d'aide aux réfugiés.

Cette ligne de conduite est fort détaillée et couvre en dix points, notamment

- d'une part, les situations conflictuelles dans lesquelles des réfugiés peuvent être protégés par le droit international humanitaire et, d'autre part, les situations dans lesquelles les personnes déplacées, les rapatriés ou les réfugiés ne peuvent, de fait, bénéficier d'une autre protection ou assistance que de la Croix-Rouge;
- les principes qui doivent diriger les actions des Sociétés nationales en la matière, actions normalement complémentaires;
- la nécessité de tenir compte dans ces actions des besoins comparables des populations locales et de chercher à limiter la présence de la Croix-Rouge à la période d'urgence;
- l'information et la consultation qui doivent naturellement exister entre Sociétés nationales, Ligue, CICR et HCR, particulièrement lorsque des accords sont envisagés;
- les efforts à faire avec les gouvernements pour la réinstallation des réfugiés;
- les rôles spécifiques du CICR et de son Agence centrale de Recherches.

Financement du CICR

La question du financement du CICR avait été régulièrement abordée lors des précédentes Conférences internationales. A Manille cependant

elle prit un relief particulier, compte tenu de l'augmentation importante des dépenses ordinaires du CICR, qui de 22,6 millions en 1977 (Bucarest) passèrent en 1981 à 38,7 millions, en raison d'une augmentation d'activités correspondante.

Deux résolutions ont été adoptées par la XXIV^e Conférence. La première (Rés. XVII) demande à tous les gouvernements de fournir au CICR des moyens financiers suffisants et leur recommande, à cet effet, la création dans leurs budgets, d'un poste spécifique. D'autre part, elle renouvelle le mandat de la Commission pour le Financement du CICR dont font partie neuf Sociétés.

La seconde résolution (Rés. XVIII), qui concerne le financement du CICR par les Sociétés nationales, a été approuvée après un long débat en Commission II. La durée et l'animation de ce débat s'expliquent par le fait que, contrairement aux résolutions antérieures, le texte proposait une base de calcul pour les contributions des Sociétés nationales, à savoir le 10% du budget ordinaire du CICR.

La résolution qui a finalement été adoptée est satisfaisante pour plusieurs raisons: premièrement, elle réaffirme la solidarité qui lie le CICR et les Sociétés nationales, elle encourage aussi ces dernières à appuyer les démarches du CICR auprès de leurs gouvernements respectifs et, finalement, elle établit un lien entre le montant des contributions des Sociétés nationales et le budget ordinaire du CICR. Il faut maintenant souhaiter que toutes les Sociétés, y compris celles qui ont insisté sur le caractère volontaire de leurs contributions, s'efforcent d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés.

Commission conjointe pour les statuts des Sociétés nationales

L'apparition de nouveaux Etats sur la scène internationale entraîne logiquement une augmentation du nombre des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. On ne peut que se réjouir de cette extension de notre mouvement, heureux reflet de son universalité. La création de nouvelles Sociétés dans des pays de traditions culturelles et de systèmes sociaux, économiques et politiques différents ne va pas cependant sans accroître les responsabilités des deux institutions internationales de la Croix-Rouge, à qui il incombe naturellement de veiller à la cohésion de la Croix-Rouge internationale.

Sur le plan institutionnel, cette cohésion est assurée par la Résolution XI de la XVII^e Conférence internationale (Stockholm, 1948), qui fixe les conditions de reconnaissance des nouvelles Sociétés nationales, ainsi que par l'article 6 des *Statuts de la Ligue*, qui détermine les conditions d'admission au sein de la fédération.

Soucieuse d'assurer le respect permanent de ces conditions par l'ensemble des Sociétés membres de la Croix-Rouge internationale, la XXII^e Conférence internationale (Téhéran, 1973) a demandé aux Sociétés désirant modifier leurs statuts de soumettre les amendements à la Ligue et au CICR et de tenir compte de leurs recommandations (Rés. VI). C'est alors qu'a été constituée la Commission conjointe Ligue-CICR pour les statuts des Sociétés nationales. Au cours des années suivantes, celle-ci n'a pas borné son rôle à l'examen des modifications de statuts. Elle a également traité les demandes de reconnaissance et d'admission présentées par de nouvelles Sociétés et conseillé ces dernières dans la mise au point de leurs documents constitutifs.

A Manille, la XXIV^e Conférence a entériné la pratique de la Commission (Rés. XX). Elle a invité celle-ci à collaborer avec le Programme de développement de la Ligue, en aidant, lorsqu'il y a lieu, les Sociétés en formation à se doter de structures conformes aux principes fondamentaux et aux conditions de reconnaissance. Elle a enfin demandé aux Sociétés nationales qui projettent de modifier leurs statuts de poursuivre leur collaboration avec la Commission conjointe en communiquant les amendements prévus à la Ligue et au CICR.

Rôle du personnel médical dans la préparation et l'exécution des actions médicales d'urgence de la Croix-Rouge

Cette résolution (Rés. XXVI) intéresse aussi bien le CICR que la Ligue et les Sociétés nationales, car son but est une amélioration de l'efficacité des actions médicales d'urgence de la Croix-Rouge en faveur des victimes tant de conflits armés que de catastrophes naturelles.

L'expérience acquise lors des actions médicales d'urgence devra servir de base à la formation des futurs volontaires; le CICR et la Ligue, sur la base de ces expériences, devront soutenir les Sociétés nationales désireuses de participer aux actions d'urgence internationales en leur fournissant les éléments de base de leur programme de formation.

L'utilisation, au niveau décisionnel, du personnel de santé ayant une bonne expérience du terrain permettra également de concevoir des actions bien adaptées aux besoins et directement utiles pour les victimes que nous voulons aider.

Année internationale des personnes handicapées

A l'occasion de l'année internationale des personnes handicapées, il est heureux que le mouvement de la Croix-Rouge, qui a développé dans ce domaine une réelle tradition, ait réaffirmé son engagement

(Rés. XXVII). La Croix-Rouge se doit de continuer son action dans le domaine de la réhabilitation des mutilés de guerre et des autres handicapés.

En proposant la création d'un fonds spécial pour les handicapés, on rappelle implicitement qu'une fois l'année des handicapés passée, les activités en leur faveur devront continuer et que leur financement doit être assuré. Espérons que cet appel aussi sera entendu !

4. Protection des populations civiles contre les effets des hostilités

Il est une question qui n'a pas fait l'objet d'une résolution, mais à laquelle le CICR accorde une importance très spéciale et que son président a soulignée dans le Rapport devant la Commission I; c'est le respect des populations civiles contre les effets des hostilités.

Comme on le sait, des règles à cet égard sont contenues notamment dans les Protocoles de 1977 et, à Manille, le CICR a voulu souligner à nouveau que les parties à un conflit doivent, en tout temps, faire la distinction entre la population civile et les biens civils, d'une part, les combattants et les objectifs militaires, d'autre part. La population civile en tant que telle, les personnes civiles et les biens de caractère civil ne doivent pas être l'objet d'attaques, ni être utilisés pour mettre des combattants et des objectifs militaires à l'abri des attaques.

En toutes circonstances, par ailleurs, les parties doivent prendre toutes les précautions possibles pour éviter ou réduire au minimum les pertes et dommages civils. Elles doivent, enfin, s'abstenir de toute attaque dont on peut attendre qu'elle causera des pertes et dommages qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.

Ces règles, le CICR entend les rappeler chaque fois que c'est nécessaire et il se réserve de faire toutes les démarches susceptibles d'en assurer ou d'en améliorer le respect.

5. Réflexions sur la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge

La prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge aura lieu à Genève, en 1986. Il appartiendra à la Commission Permanente de proposer un ordre du jour, mais d'ores et déjà quelques réflexions peuvent être faites, issues de l'expérience de Manille:

Il serait heureux que les gouvernements soient associés de plus près à la préparation et au bon déroulement de la Conférence, notamment dans les matières et les commissions où ils sont le plus directement intéressés.

Le prochain Conseil des délégués, en 1983 probablement, devra disposer de davantage de temps pour ses travaux, ceci indépendamment de la journée prévue sur la Croix-Rouge et la Paix. A Manille, l'ordre du jour du Conseil des délégués était si chargé, comme à Bucarest en 1977 d'ailleurs, qu'il ne pouvait guère faire autre chose que de prendre note des rapports qui lui étaient présentés. Pour les Conseils des délégués qui ont lieu entre deux Conférences internationales, il devra être tenu compte de cette situation.

Il est un thème qui a été mentionné à une ou deux reprises mais pas vraiment traité au cours de la Conférence, c'est celui de la contribution de la Croix-Rouge au respect des droits de l'homme. Il s'agit là d'une réflexion assez nouvelle qui méritera un dialogue approfondi de l'ensemble du mouvement: ainsi il serait bon de chercher à établir avant la prochaine Conférence internationale si et comment les différentes composantes de la Croix-Rouge peuvent contribuer au respect des droits de l'homme et desquels en particulier. Une première réflexion à ce sujet devrait avoir lieu entre le CICR et la Ligue. Comme en matière de contribution à la paix, il conviendra dans cette réflexion de tenir compte non seulement de l'évolution du monde dans lequel notre mouvement agit, mais aussi des limites inhérentes aux objectifs et aux moyens de la Croix-Rouge en général et à ses différentes composantes en particulier, car ces limites sont réelles.

6. Remerciements

On ne soulignera jamais assez le rôle de la Société invitante pour le succès d'une Conférence internationale. Evoquer la Conférence de Manille sans répéter tout ce que l'on doit à la Croix-Rouge des Philippines serait impensable et nous tenons à lui réitérer ici notre profonde gratitude. C'est en grande partie grâce à cette Société nationale que la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge aura marqué chacun, tant par son organisation que par ses conclusions et par l'esprit qui y a régné.

Jacques Moreillon
Membre de la direction du CICR
Directeur des Affaires générales