Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge et leur mise en œuvre par les Sociétés nationales[1]

par Richard Perruchoud

I. ÉTAT DE LA QUESTION

Deux idées principales ont généralement cours dans la Croix-Rouge au sujet de la mise en œuvre par les Sociétés nationales des résolutions prises par les Conférences internationales de la Croix-Rouge:

1. Les résolutions ne sont pas obligatoires;

2. Les Sociétés nationales appliquent volontairement et de manière satisfaisante les résolutions.

Notre propos ici est d'examiner l'exactitude de ces deux idées principales.

1. Les résolutions ne sont pas obligatoires

En général, les résolutions émanant d'organisations internationales intergouvernementales ou non gouvernementales ne sont pas obligatoires;

---

[1] Exposé présenté au *Cours d'introduction aux activités internationales de la Croix-Rouge*, à l'Institut Henry-Dunant, en mai 1980. — Nous rappelons que R. Perruchoud est l'auteur de l'ouvrage intitulé *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979, 470 pages (en français seulement). A la demande des lecteurs de langue anglaise et des Sociétés natinoales de la Croix-Rouge tout particulièrement, Richard Perruchoud a préparé un autre ouvrage inspiré du premier: *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1982, 94 pages (en anglais seulement).

seule une manifestation de volonté contraire des parties peut en décider autrement. Ce principe fondamental est unanimement reconnu.

Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge n'échappent pas à cette règle; cependant, des exceptions importantes subsistent, dont voici les principales:

a) *Les résolutions de la Conférence de 1863* fixent les fondements de la Croix-Rouge et leur caractère obligatoire n'a jamais été mis en doute.

b) *Les statuts de la Croix-Rouge de 1928/1952* ont un caractère obligatoire, car ils sont le pacte social qui lie les membres de la Croix-Rouge, fixe leurs droits et obligations et détermine les pouvoirs des organes.

c) *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge de 1965* donnent à la Croix-Rouge sa raison d'être et son identité propre; ils définissent les caractères fondamentaux du mouvement, les buts qu'il s'efforce d'atteindre et les règles générales que doivent, dans leur action, respecter tous les membres.

Si le caractère obligatoire des principes n'est pas contesté, il faut se souvenir qu'ils constituent des modèles vers lesquels il faut tendre et non des normes juridiques susceptibles d'application directe. Ce sont donc des normes programmatiques dont l'exécution ou l'inexécution ne peuvent être vérifiées que dans des cas d'application précis, notamment à l'occasion de la mise en œuvre de résolutions qui, elles, sont exhortatoires.

Mentionnons enfin que la dixième condition de reconnaissance des Sociétés nationales enjoint à ces dernières d'adhérer aux principes fondamentaux.

d) *Les conditions de reconnaissance des Sociétés nationales* ont fait l'objet de la résolution XI adoptée lors de la Conférence de Stockholm (1948). Le caractère obligatoire de cette résolution est évident; la possibilité pour les Sociétés nationales de devenir membres à part entière de la Croix-Rouge passe par la réalisation des dix conditions de reconnaissance.

Des problèmes se posent lorsqu'il s'agit de contrôler le maintien de ces conditions de reconnaissance. Ce contrôle peut être double:

— contrôle des modifications statutaires;

— contrôle de la conformité de l'activité des Sociétés nationales aux conditions de reconnaissance, spécialement quant au respect des principes fondamentaux.

Le contrôle des modifications statutaires fut abordé à Téhéran en 1973 et il fut *décidé* qu'une Société nationale dont les statuts cessaient d'être conformes aux conditions de reconnaissance « s'exposerait à être mise en question ». Il fut décidé en outre qu'une Société nationale désirant modifier ses statuts sur des points touchant aux conditions de reconnaissance devait soumettre ces modifications au CICR et à la Ligue et tenir compte de leurs recommandations (Résolution VI, Téhéran, 1973).

Le second contrôle en revanche n'est prévu nulle part; une Société nationale peut fort bien insérer dans ses statuts un article reconnaissant sa fidélité aux conditions de reconnaissance et aux principes fondamentaux, puis s'en écarter dans son activité quotidienne.

e) *Les principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre, 1969/1977.* Le caractère obligatoire de ces dispositions est parfois controversé. Rappelons toutefois que ces principes furent modifiés en 1973 et en 1977 par la voie de *décisions.* Au surplus, leur caractère obligatoire repose surtout sur leur contenu et leur but. On a voulu créer un code de conduite à l'usage des membres de la Croix-Rouge; il s'agit de règles minimales dont l'observation est indispensable à la bonne marche d'une action internationale de secours. Ces règles déterminent un minimum que les destinataires sont tenus de mettre en œuvre.

f) Mentionnons enfin, sans prétendre être exhaustif, que *certaines résolutions relatives aux secours en cas de conflit armé* sont obligatoires. Nous pensons spécialement à celles relatives à la distribution des secours: ces résolutions fixent les compétences respectives du CICR et des Sociétés nationales en la matière (voir notamment la résolution XIV de 1921).

Ces quelques exemples suffisent à démontrer qu'il existe des résolutions, d'une importance capitale, qui sont obligatoires pour les Sociétés nationales. Cette constatation ne doit pas être perdue de vue lorsqu'on affirme que, d'une façon générale, les résolutions des Conférences de la Croix-Rouge ne sont pas obligatoires pour leurs destinataires.

2. La mise en œuvre des résolutions par les Sociétés nationales

On prétend fréquemment que les résolutions sont mises en œuvre par les Sociétés nationales. Cette affirmation est difficilement vérifiable, vu que les Sociétés nationales ne présentent généralement pas de rapports aux Conférences sur la mise en œuvre des résolutions, comme le font par exemple le CICR et la Ligue. Néanmoins, si nous examinons de près les rapports du CICR et de la Ligue, nous remarquons que la situa-

tion n'est guère satisfaisante. Voici, à titre d'exemples, quelques cas notoires d'inexécution des résolutions par les Sociétés nationales.

a) *Le financement du CICR*

En 1969, 32 Sociétés nationales n'avaient encore effectué aucun versement, même symbolique, au CICR. En 1973, on a même prétendu que le CICR serait mal venu de proposer des contributions obligatoires, alors qu'il n'y a même pas d'obligation de verser des contributions volontaires ! Un tel raisonnement est révélateur d'une certaine tendance à ne pas vouloir dépasser le stade des déclarations d'intention.

b) *La Croix-Rouge de la Jeunesse*

De nombreuses résolutions demandent notamment que les jeunes soient associés à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs propres activités, voire de celles de la Société nationale. Nous remarquons que, en 1973, sur 97 Sociétés nationales ayant une section Croix-Rouge de la Jeunesse, seules 18 associaient les jeunes à la direction des comités nationaux.

c) *Les principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre*

Ces principes ne sont pas appliqués de façon constante et uniforme. Les cas les plus flagrants d'inexécution sont ceux ayant trait à l'établissement et à la vérification des comptes. En 1974, par exemple, sur 24 Sociétés nationales, seules 6 avaient rempli leurs obligations. De même, le droit de l'agent de liaison de la Ligue à se rendre compte de l'utilisation des dons reçus est parfois méconnu; l'affectation du solde des marchandises ou des fonds n'est pas effectuée conformément à l'article 26; enfin, la transmission et l'acheminement des secours ne remplissent pas toujours les conditions de l'article 27. Comme nous le constatons, ce sont surtout les Sociétés nationales bénéficiaires de l'assistance internationale qui ne se conforment pas aux principes et règles.

d) *Le respect des conditions de reconnaissance*

Le respect des conditions de reconnaissance laisse parfois à désirer. Une étude récente a constaté que près d'un tiers des Sociétés nationales examinées — 7 sur 23 — ne remplissaient plus l'une ou l'autre des conditions de reconnaissance, pour des motifs touchant de près ou de loin à l'observation des principes fondamentaux de la Croix-Rouge.

3. Observations

a) L'exposé des cas d'inexécution auquel nous avons procédé ne doit pas nous faire oublier cependant que, des origines à 1928, les Sociétés

nationales présentaient régulièrement des rapports complets sur leurs activités et fournissaient d'utiles indications sur la mise en œuvre des résolutions. D'une façon générale, on observe, à cette époque, un haut degré d'exécution des résolutions; une résolution inappliquée était une exception. Il est vrai que, durant cette période, les résolutions demandaient surtout aux Sociétés nationales de présenter des études sur des points particuliers, rapports qui servaient de base aux délibérations des délégués. Si, jusqu'en 1928, l'exécution des résolutions était à bien plaire, il convient de souligner que les Sociétés nationales cherchaient à agir de façon uniforme et à les mettre fidèlement en œuvre.

b) Après 1928, les Sociétés nationales montrèrent plus fréquemment leur souci d'indépendance et leur conviction du caractère facultatif de la mise en œuvre des résolutions. L'application des résolutions subit donc une régression, comme nous l'avons vu ci-dessus. Après 1928, les Sociétés nationales firent de moins en moins rapport à la Conférence sur la mise en œuvre des résolutions, voire sur l'ensemble de leurs activités. En 1965, 32 Sociétés nationales sur 107 présentèrent un rapport; en 1969, 42 et en 1973, 48. Ainsi, les Sociétés nationales n'informent même plus les autres membres de la Croix-Rouge de leurs activités et risquent d'empêcher la Conférence d'exercer sa mission, qui est d'assurer l'unité des efforts des Sociétés nationales, du CICR et de la Ligue.

c) D'une façon générale, on remarque une convergence entre les buts assignés par les résolutions et les multiples activités exercées par les Sociétés nationales. Cette convergence est inévitable, car les résolutions sont souvent formulées en termes si généraux qu'il est fatal que des analogies se manifestent. De plus, les résolutions contiennent plutôt des obligations de comportement que de résultat. Lorsque, par exemple, une résolution demande aux Sociétés nationales d'accroître leurs efforts en matière de transfusion sanguine, les Sociétés nationales feront mention, dans leurs rapports, de leurs activités en ce domaine, donnant ainsi l'impression que la résolution a été mise en œuvre.

En fait, cette mise en œuvre est parfois « fortuite »; elle est effectuée presque inconsciemment par les Sociétés nationales qui, d'ailleurs, ne font plus référence, dans leurs rapports, à une résolution déterminée, comme c'était le cas dans le passé. Les résolutions contiennent peu d'injonctions précises, leur formulation générale et généreuse laisse une liberté d'appréciation étendue aux destinataires. Il est inéluctable, par conséquent, que l'activité des Sociétés nationales ait un point de contact avec le comportement souhaité par les résolutions, résolutions qui ne sont souvent qu'une illustration des principes et objectifs fondamentaux de la Croix-Rouge.

L'activité des Sociétés nationales recoupe donc la teneur des résolutions, mais il serait exagéré de croire, au vu de cette coïncidence, que les membres ont à l'esprit le texte des résolutions lorsqu'ils exercent une activité déterminée: il n'y a souvent pas de lien de cause à effet entre la teneur d'une résolution et la pratique d'une Société nationale dans le domaine considéré. Cette constatation ne saurait cependant nous faire oublier que certaines résolutions — principes fondamentaux, principes et règles régissant les actions de secours — servent de guide aux membres de la Croix-Rouge et dirigent la majorité de leurs activités.

II. CONSÉQUENCES DE L'INEXÉCUTION DES RÉSOLUTIONS

Après le rapide survol de la mise en œuvre des résolutions auquel nous avons procédé dans la première partie, il importe d'examiner quels sont les moyens dont dispose la Croix-Rouge pour prévenir et réprimer l'inexécution des résolutions. A cet effet, nous distinguerons entre les sanctions juridiques et les sanctions sociales.

1. Les sanctions juridiques

a) *Les Statuts de la Croix-Rouge*

Ni les Statuts de 1928, ni ceux de 1952, n'octroient à la Conférence ou à un autre organisme un quelconque pouvoir disciplinaire; cela ne signifie pas toutefois que les défaillances dans la mise en œuvre de résolutions obligatoires, voire exhortatoires, demeurent ignorées.

En effet, à Téhéran, en 1973, un projet de résolution soumis à la Conférence internationale prévoyait qu'une Société nationale ne remplissant plus les conditions de reconnaissance et d'admission « s'exposerait à la suspension ou à la perte de sa qualité de membre de la Croix-Rouge internationale ». Finalement, le texte adopté (Résolution VI) décida qu'une telle Société nationale s'exposerait à être « mise en question ». De plus, une telle possibilité n'est envisagée que pour la violation des conditions de reconnaissance, notamment l'inobservation des principes fondamentaux et des résolutions les mettant en application.

Cette résolution est importante à un double titre:

La résolution a, de l'avis même de ses auteurs, rang statutaire; toutefois, il ne parut pas opportun, en 1973, de réviser les statuts de la Croix-Rouge pour ce seul objet.

La Conférence a admis la possibilité d'infliger des sanctions juridiques, et pas seulement pour l'inexécution de résolutions obligatoires. En effet, l'inobservation de résolutions exhortatoires mettant en œuvre les

principes fondamentaux peut, à la longue, provoquer l'application de telles sanctions. Lorsqu'un membre méconnaît sciemment et pendant une période prolongée les résolutions de la Croix-Rouge, il tombe peu à peu dans l'illégalité et se rend coupable de déloyauté à l'égard des objectifs fondamentaux de la Croix-Rouge.

Mentionnons enfin que la responsabilité de prendre une telle sanction devrait incomber au CICR, puisque ce dernier est l'organisme compétent pour reconnaître les Sociétés nationales.

b) *Les Statuts de la Ligue*

Les nouveaux Statuts de la Ligue prévoient, en leur article 6, alinéa 6, la suspension d'une Société nationale, notamment lorsqu'elle ne remplit pas ou plus les conditions d'admission ou lorsqu'elle contrevient à un principe fondamental de la Croix-Rouge. Dans la mesure où une Société nationale contrevient aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge, la suspension de cette Société nationale par la Ligue est une sanction analogue à celle analysée ci-dessus. En un tel cas, la Ligue et le CICR devraient procéder à un examen commun de la situation, afin que la mesure de suspension affecte non seulement la participation de la Société nationale aux activités de la Ligue, mais aussi à celles de l'ensemble de la Croix-Rouge.

c) *Les Conventions de Genève*

Les articles 44 de la Ire Convention et 63 de la IVe Convention de Genève de 1949 déclarent que les Sociétés nationales peuvent faire usage du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge pour leurs activités conformes aux principes de la Croix-Rouge et, en cas d'occupation, poursuivre leurs activités conformes auxdits principes; en outre, l'article 81, alinéa 2, du Protocole I de 1977 prévoit que les Parties au conflit doivent accorder aux Sociétés nationales les facilités nécessaires à l'exercice de leurs activités humanitaires conformément aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge.

Les Sociétés nationales possèdent donc une garantie internationale pour l'exercice de leurs activités; en revanche, si elles contreviennent aux principes, elles perdent le bénéfice de cette protection.

2. Les sanctions sociales

Les sanctions sociales comprennent les résolutions de rappel et de regret, le blâme, la réprobation morale, l'appel à l'opinion publique, la publicité du contenu et de la mise en œuvre des résolutions, etc. Elles se complètent les unes les autres et incitent le destinataire à agir en un sens déterminé.

a) *Les résolutions de rappel et de regret*

Les résolutions de rappel et de regret sont peu efficaces, car elles sont aussi rapidement oubliées que celles dont elles veulent raviver le souvenir; l'exemple du financement du CICR est significatif à cet égard. En outre, leur formulation est trop vague et volontairement trop modérée pour que les destinataires se sentent tenus de modifier durablement leur comportement.

b) *La pression de l'opinion publique*

Pour que la réprobation morale et le blâme puissent s'attacher au défaut de mise en œuvre d'une résolution, il importe que la résolution soit connue du public, afin que ce dernier puisse manifester son sentiment et faire pression sur les destinataires, en vue de leur faire adopter le comportement souhaité par la résolution.

Il faut reconnaître en cet endroit que la publicité des résolutions des Conférences est assez restreinte, surtout à l'extérieur du mouvement; pour ce qui est de la publicité à l'intérieur de la Croix-Rouge, les Sociétés nationales reconnaissent elles-mêmes qu'elles accordent parfois une diffusion limitée aux résolutions.

Il n'existe donc pas une « opinion publique » des membres des Sociétés nationales qui pourrait agir sur leurs dirigeants, et encore moins une « opinion publique » des peuples faisant pression sur les membres de la Croix-Rouge ou les Etats. On remarque parfois une pression des dirigeants des Sociétés nationales sur les pouvoirs publics, une sorte d'« opinion publique » interne à la Croix-Rouge. Il s'agit donc d'une « opinion publique particulièrement privée », dont les mécanismes et les effets ne se déploient que dans le monde de la Croix-Rouge.

3. Bilan

La structure de la Croix-Rouge, l'indépendance bien comprise des parties constitutives et la nature spéciale du lien unissant ses membres nous indiquent d'emblée que les sanctions juridiques ne constituent pas, sauf cas extrêmes, un instrument adéquat; un système de sanctions n'a de valeur que s'il réussit à obtenir de celui qui est menacé de sanctions ou de celui auquel elles sont infligées le comportement désiré, eu égard aux rapports de force existant entre l'auteur et le destinataire. Au sein de la Croix-Rouge, seules les sanctions sociales pourraient, à titre préventif, pousser les Sociétés nationales à mettre en œuvre les résolutions. Ces sanctions sociales existent, mais sont peu utilisées; un renforcement est envisageable.

La question des sanctions n'a jamais soulevé les passions au sein de la Croix-Rouge, sauf pour des problèmes fondamentaux; cette attitude nous paraît raisonnable. La sanction pour le défaut de mise en œuvre des résolutions est infligée aux destinataires par eux-mêmes: si une action de secours n'est pas couronnée de succès en raison de l'inobservation des principes et règles, les intéressés trouvent dans l'échec la sanction de leur négligence ou de leur mauvaise volonté; la bonne ou mauvaise marche des affaires constitue la sanction ultime de la mise en œuvre ou de l'inexécution des résolutions. L'appel à l'opinion publique, la réprobation morale, le blâme, bref la « mobilisation de la honte », ne sont pas souvent des moyens appropriés; ils peuvent aller à fins contraires, en exacerbant les susceptibilités du membre en défaut.

Au sein de la Croix-Rouge, la nécessité de sanctions juridiques ou sociales est encore diminuée par les implications de l'obligation morale à laquelle sont soumises les Sociétés nationales; la conscience du lien et du devoir de solidarité est souvent bien plus efficace que d'hypothétiques sanctions. Nous sommes fermement persuadé que lorsque la solidarité existe, les sanctions sont superflues; lorsqu'elle a cessé de se manifester, elles sont impuissantes à la restaurer.

Même si les Sociétés nationales sont réfractaires à toute contrainte, et malgré la conclusion ci-dessus énoncée, il n'en demeure pas moins que des sanctions doivent être prévues, spécialement pour les cas de violation des principes fondamentaux et des conditions de reconnaissance. Toutefois, les Sociétés nationales devraient plutôt se persuader que la mise en œuvre volontaire des résolutions permet à la Croix-Rouge de progresser, sans être constamment gênée par des poids morts: ces derniers hypothèquent non seulement leur action future, mais surtout celle de la Croix-Rouge dans son ensemble.

Richard Perruchoud