

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

International
Conference
of the Red Cross
and Red Crescent

**Conférence internationale
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: un plan
d'action pour l'humanitaire**

par YVES SANDOZ

Une page a été tournée le 6 novembre 1999, date à laquelle a pris fin à Genève la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (« la Conférence ») — continuation d'une tradition qui a commencé à Paris en 1869. Ce rendez-vous, unique sur la scène internationale, a lieu en règle générale tous les quatre ans. Il permet la réunion, sur un pied d'égalité, des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (« le Mouvement ») et des gouvernements des États parties aux Conventions de Genève. Comme de coutume, la Conférence internationale a été le point d'orgue d'une série de réunions propres au Mouvement, à savoir le Conseil exécutif et l'Assemblée générale de la Fédération internationale, puis le Conseil des Délégués.

Avant de mentionner les points forts de ces réunions et d'en tirer un premier bilan, relevons qu'elles ont aussi vu d'importants changements de personnes dans les organes dirigeants du Mouvement.

YVES SANDOZ est directeur du droit international et de la communication, Comité international de la Croix-Rouge.

Changements aux postes-clés

À la tête du Comité international de la Croix-Rouge depuis quelque douze ans, le président *Cornelio Sommaruga* quitte ses fonctions fin 1999. Pendant toutes ces années, il s'est battu sans relâche pour que le droit international humanitaire soit mieux respecté, pour que l'on bannisse l'usage des mines antipersonnel et d'autres pratiques barbares; pour que toutes les composantes du Mouvement travaillent harmonieusement, dans le cadre d'une répartition des tâches qui permettent à chacune d'entre elles d'utiliser au mieux ses qualités propres au service d'une cause commune; enfin, pour que la communauté internationale, en particulier les États, donnent au CICR les moyens d'accomplir au mieux le lourd mandat qui lui est confié. Le Conseil des Délégués, qu'il a une dernière fois présidé de main de maître, puis la Conférence internationale lui ont adressé à juste titre une ovation pour le remercier de son engagement exceptionnel.

George Weber quitte, lui aussi à la fin de l'année, ses fonctions de secrétaire général de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, après avoir passé six ans à ce poste crucial. Il a travaillé inlassablement à renforcer la Fédération et a été l'un des artisans du rapprochement entre les dirigeants exécutifs du CICR et de la Fédération. L'Assemblée de la Fédération l'a nommé par acclamations secrétaire général émérite.

Départ, enfin, de deux des membres élus de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: *Georges Harouk*, président de la Croix-Rouge libanaise, et *Mamoun Youssif Hamid*, président du Croissant-Rouge soudanais. Appelés à remplacer les regrettés *Guillermo Rueda* et *Byron Hove* — auxquels le Conseil des Délégués a rendu un dernier hommage en remettant à leur famille la médaille Henry Dunant que la Commission permanente leur a attribuée à titre posthume —, ces deux personnalités se sont acquittées de leur tâche avec beaucoup de dévouement et de compétence.

L'on connaît le rôle décisif joué par les qualités personnelles des dirigeants, et le remplacement de ces personnalités sera essentiel pour le bon fonctionnement du Mouvement. Une grande responsabilité repose donc sur les épaules de leurs successeurs: *Jakob Kellenberger*, futur président du CICR, *Didier Cherpitel*, nouveau secré-

taire général de la Fédération, *Mohammed Al-Hadid*, président du Croissant-Rouge jordanien, et *Abdul-Rahman al Swailen*, président du Croissant-Rouge saoudien, tous deux élus membres de la Commission permanente. Toutes ces personnalités seront bien entendu entourées de personnes d'expérience. Il s'agit notamment de la présidente de la Fédération, le *D^r Astrid Heiberg*, qui poursuit son mandat, et des trois membres de la Commission permanente réélus au premier tour par la Conférence internationale, soit la *princesse Margriet des Pays-Bas*, vice-présidente de la Croix-Rouge néerlandaise (reconduite dans sa fonction de présidente), *Christina Magnusson*, présidente de la Croix-Rouge suédoise, et *Tadeteru Kono*, vice-président de la Croix-Rouge japonaise.

Points forts des réunions propres au Mouvement

Relevons brièvement les principales décisions prises par les réunions propres au Mouvement et les enseignements à en tirer.

L'*Assemblée de la Fédération internationale* a adopté plus de cinquante décisions. Nous nous limiterons ici à en mentionner deux qui nous paraissent particulièrement importantes : l'admission de la Société nationale du Gabon, préalablement reconnue par le CICR, qui porte à 176 le nombre des Sociétés membres de la Fédération ; et l'adoption d'une Stratégie 2010, « comme base du développement de la Fédération internationale pendant la prochaine décennie et comme fil conducteur de l'action, tant individuelle que collective, des Sociétés nationales ».

Quant au *Conseil des Délégués*, il a été l'occasion d'un premier bilan de l'Accord de Séville. La mise en œuvre de cet Accord s'est traduite par une coopération plus intense et mieux coordonnée sur le terrain, avec en point de mire, la nouvelle formule utilisée dans la vaste action des Balkans, ce qui amène à un bilan positif, comme l'a été « l'esprit de Séville » qui a soufflé sur les relations entre toutes les composantes du Mouvement. Il ne s'agit cependant pas de se relâcher et de se voiler la face : de gros efforts restent à faire pour améliorer encore la qualité des services rendus par chacun, au niveau national comme au niveau international ; l'Accord de Séville doit encore être mieux connu, et l'effort dans le domaine de la formation doit se poursuivre et s'intensifier ; enfin, l'application pratique de l'Accord,

notamment dans l'opération des Balkans, mais aussi dans nombre d'autres situations, mérite une évaluation approfondie pour en tirer les leçons : il n'y a pas de formule magique, et il s'agit de trouver à chaque situation, dans le cadre de l'Accord, les modes de coopération permettant de répondre de la manière la plus appropriée aux besoins des victimes des guerres et d'autres catastrophes nécessitant une action internationale.

À cet effet, la Commission permanente a été chargée de créer un groupe de travail pour analyser la situation et faire des propositions, afin de développer une stratégie d'ensemble pour le Mouvement, en s'appuyant sur les rapports concernant la coopération au sein du Mouvement, l'étude du CICR sur son Avenir et la Stratégie 2010 de la Fédération. Ce groupe devra, par ailleurs, créer en priorité un groupe de travail *ad hoc*, chargé d'évaluer les leçons à tirer des récentes actions internationales de secours, en vue de développer des modèles propres à faciliter une action rapide et efficace sur le terrain. On peut légitimement espérer que cet effort contribuera à renforcer encore « l'esprit de Séville » et le fonctionnement du Mouvement, qui doit s'appuyer sur les qualités spécifiques de chacune de ses composantes et sur une solidarité sans faille entre elles. Ceci, avec la conscience que l'on ne fera jamais assez bien et que cette réflexion est un processus permanent, qui doit néanmoins pouvoir se dérouler — c'est là un équilibre délicat — sans affaiblir les activités opérationnelles. C'est-à-dire en évitant de déstabiliser l'action par une remise en cause permanente des accords conclus, ou de puiser dans les forces vives des institutions pour des tâches répondant à un souci exagéré d'introspection.

Les années où se déroulent les Conférences internationales, les réunions du Mouvement restent centrées sur la préparation de ce grand rendez-vous avec les gouvernements. Le très gros travail de préparation entrepris par les coorganisateur, sous l'égide de la Commission permanente, a donc été présenté et débattu pour permettre à chaque délégué de se préparer et de jouer pleinement son rôle. Et aussi de démontrer la cohésion du Mouvement sur des dossiers délicats, tels que les enfants dans la guerre, le transfert d'armes ou l'emblème. Il est particulièrement heureux, sur ce dernier point, que, lors du Conseil des Délégués, l'ensemble des composantes du

Mouvement ait décidé de soutenir la ligne du groupe de travail de la Commission permanente. Ce dernier, soucieux de trouver une solution pour assurer l'universalité du Mouvement sans remettre en cause sa cohésion, a demandé aux États, lors de la Conférence internationale, de s'associer à lui pour entamer une phase diplomatique et décisionnelle dans laquelle leur présence est indispensable.

Enfin, relevons que lorsque les réunions du Mouvement précèdent la Conférence internationale, elles se déroulent dans une certaine fièvre, due à la préparation des débats de celle-ci, et c'est assez normal. Mais, lorsqu'elles se tiennent dans l'intervalle, le débat interne du Mouvement devrait alors être plus approfondi. Le déroulement plus rapide que prévu de l'Assemblée générale de la Fédération et les nombreux sujets touchant l'ensemble du Mouvement devraient par ailleurs relancer une réflexion sur la répartition des rôles et du temps qu'il convient de consacrer aux réunions internes de la Fédération, d'une part, et au Conseil des Délégués, d'autre part. Une légère prolongation du temps alloué à ce dernier permettrait aussi d'envisager des formules de débat à même de le rendre plus vivant, ouvert et attractif.

Conférence internationale : les raisons d'un succès

La Conférence internationale s'est remarquablement bien déroulée. Comme pour les réunions qui la précédaient, il convient de mentionner que le choix des personnalités désignées pour assumer certains postes-clés de la Conférence a été particulièrement heureux. Sans être exhaustif, je mentionnerai ici trois d'entre elles. En tout premier lieu, le président de la Conférence, *Mamdouh Gabr*, secrétaire général du Croissant-Rouge égyptien, qui a conduit les débats avec une compétence, une humanité et une distinction remarquables; *Philippe Kirsch*, ambassadeur du Canada, ensuite. Comme il l'avait fait lors de la précédente Conférence, il a accompli la tâche particulièrement délicate de présider le Comité de rédaction avec une maîtrise exceptionnelle, fondée sur une expérience unique de la négociation multilatérale; enfin, *Jean-François Kammer*, secrétaire général de la Conférence, qui a notamment contribué au succès de celle-ci en gérant avec beaucoup de doigté et de courtoisie des problèmes diplomatiques très délicats.

Mais la Conférence doit aussi sa réussite à la collaboration intense et fructueuse qui s'est établie entre les organisations hôtes, le CICR et la Fédération internationale, pendant toute la longue phase préparatoire. L'on imagine mal la somme d'efforts qui sont nécessaires pour mettre au point un événement d'une telle envergure, d'abord en ce qui concerne la substance, bien sûr, avec la rédaction de nombreux projets, mais aussi sur les plans politique, diplomatique et technique ; on ne réalise pas non plus l'énergie qu'il faut dépenser ensuite pour faire rouler sans entrave cette grande machine qu'est une réunion internationale de plus de trois cents délégations et de quelque mille participants : accueil, sécurité, services techniques, traduction, interprétation, problèmes diplomatiques délicats, négociation des textes... Il suffit que l'un des rouages se grippe pour mettre l'ensemble en péril. Pour tous les collaborateurs, le bon déroulement de la Conférence a donc été un très grand soulagement.

Des innovations

Mais c'est pour ses résultats et pour l'esprit constructif qui a soufflé lors de sa préparation et de son déroulement que la Conférence peut être qualifiée de succès et que le Mouvement, les personnes qu'il sert et le droit humanitaire en sont sortis renforcés. Rappelons-en brièvement les principales étapes.

Après une cérémonie d'ouverture marquée par la présence de Madame Ruth Dreifuss, présidente de la Confédération suisse, la Conférence a été lancée par une soirée culturelle réunissant de très nombreux artistes du monde entier. Entièrement financé par des firmes privées, ce spectacle a connu un beau succès populaire.

La première séance plénière, outre les discours traditionnels et très substantiels des présidents de la Commission permanente, de la Fédération internationale et du CICR, a été marquée par ceux de la secrétaire générale adjointe de l'ONU, Madame Louise Fréchette, et des directeurs généraux de grandes organisations internationales engagées dans l'action humanitaire. Elle a en outre permis aux « Voix de la guerre » de se faire entendre. Un vaste sondage avait en effet été entrepris par le CICR, avec l'aide des Sociétés nationales, auprès des populations de dix-sept pays, dont douze sont aujourd'hui confrontés à des situations de conflit armé. Un rapport de synthèse a

présenté les premiers résultats de cette enquête : ils laissent transparaître la douleur et l'amertume des populations écrasées par la guerre, mais aussi leur conviction que le respect des normes humanitaires peut et doit jouer un rôle essentiel dans les conflits qui n'ont pu être évités. Puis, les délégués ont pris connaissance de deux engagements humanitaires. Le premier, au nom de l'Union européenne, a été présenté par Madame Tarja Halonen, ministre finlandais des Affaires étrangères. Le second émanait de la princesse Maha Chakri Sirindhorn, vice-présidente exécutive de la Croix-Rouge thaïlandaise. Cette première séance a donné le ton et indiqué les directions souhaitées pour la Conférence : forum ouvert à l'ensemble du monde humanitaire ; écoute des populations touchées par la guerre et de la réalité du terrain ; engagement personnel des participants.

L'aspect « forum » de la Conférence s'est développé au travers de nombreux ateliers. Ils n'avaient pas l'ambition de parvenir à des décisions formelles, mais ont permis à tous les participants d'approfondir des sujets très divers, en fonction de leurs intérêts particuliers : la relation entre des firmes privées et l'humanitaire, le problème du sida en Afrique, une réflexion sur le volontariat, la question des veuves de guerre, le problème du transfert d'armes légères, l'étude des moyens pour mieux promouvoir la justice pénale internationale, la lutte contre l'impunité des criminels de guerre... Ce ne sont pas moins de quatorze ateliers qui ont ainsi été organisés, donnant à la Conférence un souffle nouveau et bienvenu.

Adoption d'un Plan d'action

L'adoption d'un Plan d'action (plutôt que d'une série de résolutions) est également un aspect nouveau de la Conférence. Ce Plan d'action identifie des objectifs à long terme, ambitieux, et il fixe, dans ce but des tâches à accomplir ces quatre prochaines années. Trois chapitres — consacrés, respectivement, à la protection des victimes des conflits armés par le respect du droit humanitaire, à l'action humanitaire lors de conflits armés et d'autres catastrophes et à une stratégie de partenariat pour améliorer les conditions de vie des personnes les plus vulnérables — proposent un très grand nombre de mesures auxquelles les participants s'engagent à travailler, en fonction de leur mandat et de leurs moyens. Préparé et discuté longtemps à l'avance, ce Plan n'en a

pas moins été négocié à la Conférence, parfois avec âpreté, mais toujours dans un esprit constructif. Il marque une volonté de ne pas faire de la Conférence un événement unique et sans suite, mais de la considérer comme une occasion de faire le point pour ensuite mieux passer à l'action. Ce Plan d'action est accompagné d'une Déclaration intitulée « Le pouvoir de l'humanité », qui résume en quelques mots la ferme volonté des participants de s'engager davantage en faveur des victimes des guerres et d'autres catastrophes, ainsi que du respect du droit international humanitaire, et de donner plus de soutien au Mouvement dans ses tâches humanitaires.

Des engagements individuels

L'idée d'utiliser la Conférence pour que chacun puisse exprimer ses convictions et ses engagements personnels a été très présente pendant tout son déroulement. Cela a été le cas lors de nombreuses déclarations en Commission plénière, émanant souvent de ministres ou d'autres personnalités politiques de haut rang, de présidents ou de secrétaires généraux de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette tendance a en outre été encouragée par la possibilité d'annoncer ces promesses individuelles dans un registre. Ainsi, plus de trois cents engagements très divers ont été enregistrés, allant de la promesse de ratifier des traités humanitaires ou de constituer des Commissions nationales de mise en œuvre de ce droit, à des soutiens, parfois financiers, promis à des Sociétés nationales, ou encore à des programmes très concrets.

La Conférence a par ailleurs adopté la proposition du Conseil des Délégués, mentionnée plus haut, soit d'associer des représentants gouvernementaux à un groupe de travail chargé de trouver une solution au problème de l'universalité des emblèmes du Mouvement.

Enfin, elle a endossé l'Appel du 12 août 1999, lancé par quatorze personnalités à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des Conventions de Genève. Anniversaire marqué, en outre, à Genève par l'accrochage de cinquante bannières, suspendues en de multiples endroits de la ville et rappelant, avec images et citations quelques-uns des principaux textes de ces Conventions. Cette « exposition » sur les murs de Genève, rendue possible grâce

au soutien des autorités, visait à associer la population genevoise à l'événement.

Bilan positif

Le bilan global de la Conférence est largement positif. Le soin mis dans sa préparation auprès des Sociétés nationales, mais aussi auprès des gouvernements, en particulier par le soutien très actif d'un groupe d'ambassadeurs à Genève, y est certainement pour beaucoup. L'on ne saurait cependant se réjouir du succès de l'événement sans s'interroger sur sa pertinence, soit sur sa contribution réelle aux objectifs de fond que l'on cherche à atteindre à travers lui : l'amélioration du sort des victimes de la guerre ; une plus grande efficacité de l'action humanitaire ; un meilleur respect des normes humanitaires ; un partenariat renforcé pour améliorer le sort des personnes les plus vulnérables ; le renforcement de la solidarité internationale.

L'importance du suivi

Cependant, il y a souvent un fossé entre la parole et les actes, et l'on sait que tout ce qui a été promis ne sera pas suivi d'effets immédiats. Il est donc d'autant plus important de s'atteler sans tarder au suivi des décisions de la Conférence. La Commission permanente a une responsabilité particulière à cet égard, et d'ailleurs, une résolution de la Conférence lui demande de consulter les États sur la meilleure manière d'assurer ce suivi. Mais chacune des composantes du Mouvement a aussi son rôle à jouer. Tout d'abord, en s'efforçant d'accomplir de manière exemplaire ce qui a été promis. Ensuite — et ce rôle revient aux Sociétés nationales, aux délégations du CICR et de la Fédération —, en rappelant régulièrement aux États les engagements qu'ils ont pris. Engagements qui, l'expérience le démontre, tombent dans les oubliettes, souvent davantage du fait de la multitude des dossiers à traiter dans les gouvernements que par mauvaise volonté.

Réflexions d'avenir

Outre cette question du suivi, la composition de la Conférence mérite également un débat. De nombreux autres acteurs que les États ont une influence, positive ou négative, sur le sort des populations et des personnes vulnérables. Par ailleurs, on ne saurait

ignorer le rôle toujours plus grand joué par la société civile. Il était donc justifié d'étendre la participation d'organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales ayant des activités dans le domaine humanitaire. Toutefois, vouloir aller beaucoup plus loin serait probablement peu réaliste.

L'on voit mal, en effet, des États en guerre accepter la participation de représentants de forces dissidentes dans un tel cadre, et cela poserait à l'évidence un problème de sélection qui ne serait pas maîtrisable. En fait, le dialogue avec toutes les parties à un conflit armé doit continuer de se développer, mais dans le cadre de ces conflits ou de réunions *ad hoc*. En revanche, on peut légitimement se demander si les problèmes délicats de participation de certains États, survenus dans la préparation de chacune des récentes Conférences, ne devraient pas être abordés différemment. Cette fois encore, ces problèmes n'ont été résolus qu'en dernière minute, faisant peser sur la Conférence une grave menace, car ce n'est pas seulement un précieux temps que la Conférence perdrait à les résoudre, mais aussi un climat de confrontation qui s'installerait et pèserait sur tout son déroulement. La revendication, justifiée, du caractère particulier de la Conférence pour adopter une attitude *ad hoc* quant à la participation des États a chaque fois conduit à des négociations très difficiles et à des compromis de dernière minute. Ceux-ci n'ont pas vraiment démontré l'utilité de l'approche *ad hoc*. Dans ses réflexions concernant l'avenir, la Commission permanente ne devrait donc pas écarter d'emblée l'idée d'adopter pour cette question politique une attitude qui s'aligne davantage sur la pratique internationale.

Quant à une ouverture plus large de la Conférence à la société civile, elle poserait la question de la maîtrise d'un forum dont on ne peut guère, pour plusieurs raisons, envisager de prolonger la durée. C'est donc, sans doute, dans un cadre national ou régional que cette ouverture doit se manifester, ou par des réunions centrées sur des thèmes plus précis. Ceci, afin de permettre une sélection régionale ou thématique des participants propre à rendre possible l'organisation de débats constructifs. C'est aussi pour cette raison que le rythme de quatre ans entre les Conférences paraît adéquat, car il laisse précisément de l'espace pour des réunions d'une nature et d'un format différents.

Les limites de la Conférence et du Mouvement face aux défis de l'humanité

En conclusion, il est important de ne pas se méprendre sur les résultats que l'on peut attendre de la Conférence internationale. Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est pas fait pour traiter lui-même tous les problèmes de fond auxquels le monde est confronté. Son rôle humanitaire, au service des victimes de situations tragiques qui résultent de ces problèmes, lui donne, en revanche, un droit et un devoir de témoigner. À cet égard, mentionnons le danger que posent à la planète tout entière les problèmes écologiques provoqués par la multiplication des conflits; la tendance que l'on perçoit dans plusieurs régions à jeter l'opprobre sur des communautés entières (avec le risque d'engendrer des spirales de haine et de violence que l'on ne peut ensuite plus maîtriser); l'incapacité croissante de certains gouvernements à assurer des tâches aussi fondamentales que celles de l'éducation ou de la sécurité, aggravée par l'accroissement constant des armes circulant dans certaines régions; tout cela donne au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge le droit et le devoir de « tirer des sonnettes d'alarme » et de demander avec insistance aux gouvernements de se pencher avec sérieux sur ces graves problèmes.

Le Mouvement est un auxiliaire nécessaire pour soulager les souffrances causées par des problèmes non résolus. Il ne doit pas être un oreiller de paresse pour ignorer ces problèmes. C'est en ce sens que l'endossement par la Conférence de l'appel du 12 août 1999 « Les voix de la guerre : Appel solennel » prend toute sa signification. Car cet Appel souligne que les Principes fondamentaux qui sont à la base du droit international humanitaire et du Mouvement — la compassion pour ceux qui souffrent, le respect de la dignité de chaque être humain et la solidarité — sont non seulement les fondements de ce droit et du Mouvement, mais aussi une boussole qui doit guider les États dans leur effort, nécessaire, pour résoudre les grands problèmes du monde. C'est par ce rappel, et par la défense en tout temps et en tout lieu de ces valeurs, que le Mouvement peut et doit jouer un rôle dans la construction de la paix.