

Le suivi de la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Du 31 octobre au 6 novembre 1999 s'est tenue à Genève la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, «la plus haute instance délibérante du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge»¹. La Conférence internationale se tient tous les quatre ans et rassemble en son sein les délégations des Sociétés nationales, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après, la Fédération internationale) et des États parties aux Conventions de Genève², qui «délibèrent ensemble des questions humanitaires d'intérêt commun et prennent des décisions à cet égard»³. La Conférence de 1999 a adopté un certain nombre de résolutions portant sur l'*Adoption de la Déclaration et du Plan d'Action* (résolution 1), l'*Appel du 12 août 1999* (résolution 2), les *emblèmes* (résolution 3), la *Révision du règlement du Fonds de l'impératrice Shôken* (résolution 4).

La première résolution⁴ comprend, d'une part, une déclaration solennelle sur «le pouvoir de l'humanité» et, d'autre part, le Plan d'action pour les années 2000-2003. La déclaration sur «le pouvoir de l'humanité» est une réaffirmation de la nécessité d'agir en faveur des «plus faibles», ceux qui sont les plus atteints par la pérennisation des conflits dans le monde, par les violations persistantes du droit international humanitaire et par des variations climatiques catastrophiques, conjuguées à une demande sociale croissante que les États et les systèmes économiques ont peine à satisfaire. Le Plan d'action quadriennal, thème de la seconde partie de cette résolution, comprend trois chapitres relatifs aux domaines dans lesquels les États et le Mouvement devront s'investir pour respecter leurs engagements :

- La protection des victimes des conflits armés à travers le respect du droit international humanitaire.
- L'action humanitaire lors de conflits armés et d'autres catastrophes.
- Une stratégie de partenariat pour améliorer les conditions de vie des personnes vulnérables.

Le Plan d'action a été complété par une série d'engagements pris par les membres de la Conférence : 378 d'entre eux ont ainsi indiqué vouloir entreprendre des actions spécifiques. Demander aux composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi qu'aux gouvernements de prendre des engagements concrets dans le cadre de la Conférence était une innovation de taille. Ont répondu à cette demande 163 Sociétés nationales, le CICR, la Fédération internationale, 85 gouvernements et 9 observateurs.

Le Plan d'action et les engagements sont intimement liés car ils abordent des thèmes identiques ou complémentaires. Ils apparaissent comme les pièces maîtresses de la Conférence et une stratégie de suivi a été peu à peu mise en place afin de s'assurer de leur mise en œuvre, complète ou partielle.

Complexité du suivi de la XXVII^e Conférence internationale

Le suivi de la XXVII^e Conférence n'aurait pas pu être mis en place sans une réflexion préalable sur quelques points susceptibles d'en faire une entreprise complexe.

Valeur juridique des instruments en question et nature de la Conférence internationale

Conformément aux Statuts du Mouvement³, le Plan d'action a été adopté sous forme résolutoire. Quelle valeur juridique doit-

¹ Comme le précise l'article 8 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986 (ci-après « les Statuts du Mouvement »), in *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Comité international de la Croix-Rouge, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 13^e édition, Genève, mars 1994, p. 439.

² Article 9 des Statuts du Mouvement, *op. cit.*, p. 439.

³ H. Haug, *Humanité pour tous, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, Berne et Haupt, 1993, p. 432.

⁴ Résolution 1, « Adoption de la Déclaration et du Plan d'Action », XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, Genève, 31 octobre - 6 novembre 1999, in *RICR*, n° 836, pp. 849-876, disponible également sur le site www.cicr.org

⁵ Aux termes de l'article 10, chiffre 5 des Statuts du Mouvement, *op. cit.*, p. 440, « la Conférence internationale adopte ses décisions, ses recommandations ou déclarations sous forme de résolutions ».

on, dès lors, accorder à cet instrument? La doctrine n'est pas unanime quant à la valeur juridique des résolutions en droit international. Sur ce point, il est prudent de constater l'absence d'une valeur juridique uniforme⁶. Ainsi, nous pouvons être en présence de résolutions ayant une pertinence juridique indéniable. Certaines, même non obligatoires d'un point de vue juridique, peuvent être politiquement très contraignantes⁷. Cependant, on ne peut conclure à une valeur juridique « pré-définie ».

À ce titre, il est utile de se pencher plus précisément sur les résolutions de la Conférence internationale qui pourraient revêtir une autre dimension au regard de la spécificité du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Si l'on se réfère aux résolutions, mêmes les plus récentes, qu'ont adoptées les conférences internationales, il apparaît que celles-ci, malgré les particularismes du Mouvement, relèvent du droit international public. La participation diversifiée à la Conférence internationale est l'un des points intéressants, qui peut influencer à divers égards sur plusieurs aspects les résolutions de cet organe.

En effet, rappelons ici que les États parties aux Conventions de Genève sont des membres à part entière de la Conférence⁸. Dès lors, on peut se ranger à l'opinion selon laquelle « le vote des États transforme l'acte originellement privé en un acte juridique semi-privé, de caractère mixte : les résolutions de la Conférence affleurent ainsi à la sphère du droit international public en raison de la qualité de leurs auteurs et les obligations éventuelles qu'elles contiennent sont opposables aux États, dans une mesure à préciser ultérieurement »⁹.

Précisons également que des obligations différentes peuvent naître en fonction du statut des participants. Ainsi, certaines résolutions pourraient avoir une valeur juridique plus ou moins contraignante selon leur contenu.

⁶ Jorge Castañeda, « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », in *RCADI*, vol. 129, 1970, p. 212.

⁷ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1999, p. 371.

⁸ Article 9 des Statuts du Mouvement, *op. cit.*, p. 439.

⁹ Richard Perruchoud, *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1979, p. 48.

Par ailleurs, toujours selon la même analyse, les résolutions adoptées par la Conférence internationale peuvent être de deux sortes : soit obligatoires, soit exhortatoires¹⁰. Peut-on considérer que le Plan d'action, tel qu'adopté en novembre 1999, est de nature obligatoire ?

S'il est unanimement reconnu que certaines des résolutions de la Conférence revêtent un tel caractère¹¹, ne sont visées ici que celles qui ont été adoptées en vertu des compétences attribuées à la Conférence par les Statuts du Mouvement, ou encore des pouvoirs implicites de l'institution :

- résolutions à caractère « constitutionnel » (Règlement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, résolutions relatives à la création d'organes, résolutions concernant la reconnaissance des Sociétés nationales) ;
- résolutions relevant du droit interne de l'institution (règles de procédure, dispositions financières, convocation des Conférences) ;
- résolutions concernant des règles fondamentales régissant le comportement des membres du Mouvement.

Le caractère obligatoire est étroitement lié à la nature des destinataires des résolutions. Il est évident que de telles résolutions ne pourraient lier de la même manière les Sociétés nationales, le CICR, la Fédération internationale et les États signataires des Conventions de Genève. Le Plan d'action s'analyserait plutôt comme une résolution de nature exhortatoire, qui a moins pour objet de poser un certain nombre de règles obligatoires que de définir les lignes directrices au sein du Mouvement pour les quatre ans à venir.

Peut-on pour autant conclure que celui-ci est dénué de tout effet sur le plan juridique ? Rappelons ici l'opinion individuelle du juge Lauterpacht, qui considère qu'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies recommandant aux États membres une mesure déterminée « crée une certaine obligation juridique qui, si rudimentaire, souple et imparfaite qu'elle soit, est cependant une obli-

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Voir en ce sens Richard Perruchoud, *op. cit.*, pp. 91-165; François Bugnion, « Le Droit de la Croix-Rouge », *RICR*, n° 815, septembre-octobre 1995, pp. 535-566.

gation juridique [...]. L'État en question, s'il n'est pas tenu d'accepter la recommandation, est tenu de l'examiner de bonne foi»¹². Ainsi, une résolution prise par un organe dûment mandaté, tel que la Conférence internationale, comporte un élément juridique opposable aux États membres de cet organe. Dans cette perspective, les États sont tenus d'accepter et d'examiner ces résolutions de bonne foi. Rappelons également que ce type de résolution possède une certaine pertinence sur le plan juridique du fait de son rattachement à d'autres sources du droit¹³.

La valeur juridique de cette résolution est renforcée par son mode d'adoption, le consensus, défini en droit international comme «un système de décision sans vote, où le silence général témoigne de l'absence d'objection dirimante de la part des États membres et autorise l'adoption d'un texte»¹⁴. L'adoption du Plan d'action par consensus démontre que celui-ci porte dans son contenu une convergence de volontés et qu'il est l'expression d'une conviction juridique et d'une volonté d'action des membres de la Conférence. En l'adoptant par consensus, les délégués étatiques, comme tous les autres membres de la Conférence, ont fait la preuve de l'importance qu'ils attachaient au Plan d'action. Ainsi, leur consentement non équivoque atteste l'existence d'une volonté générale effective de s'engager, pour les quatre années suivantes, en faveur de la protection des victimes des conflits armés et des catastrophes en prenant des mesures concrètes.

Si l'on ne peut attribuer au Plan d'action une force obligatoire, il ne faut cependant pas en diminuer l'importance juridique au regard de la démonstration précédente.

Quant aux nombreux engagements pris par les membres de la Conférence, il s'agit de promesses ayant une valeur politique et morale, plus que juridique. Cette analyse serait cependant incomplète si elle omettait la prise en compte des engagements et ce, de par la nature et la fonction de la Conférence internationale. Car, comme nous l'avons déjà mentionné, le rôle prépondérant de la Conférence

¹² Cour internationale de justice, Sud-Ouest africain, avis consultatif du 7 juin 1955, opinion individuelle du juge Lauterpacht, C.I.J. *Recueil* 1955, pp. 118-119.

¹³ François Bugnion, *op. cit.*, p. 562.

¹⁴ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *op. cit.*, p. 605.

n'est plus à prouver. Celle-ci est à l'origine des fondements juridiques du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont elle a jeté puis précisé les bases¹⁵. Mais au-delà de cet aspect juridique, elle donne, de par le caractère permanent de sa structure, des impulsions décisives au sein du Mouvement. Elle dégage les priorités et les lignes directrices pour les actions à mener, toujours au sein du Mouvement, tout en restant « un lieu de dialogue sur la mise en œuvre et le respect du droit humanitaire »¹⁶.

La Conférence est un forum important, qui reste une force de cohésion entre les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États parties aux Conventions de Genève. Cet aspect ne doit pas être négligé dans l'appréhension du Plan d'action et des engagements.

Caractéristiques du Plan d'action

La particularité du Plan d'action a dû être également prise en compte avant de s'atteler au suivi de la XXVII^e Conférence. Le Plan a été, dans un premier temps, rédigé conjointement par le CICR et la Fédération internationale, sous les auspices de la Commission permanente, puis débattu avec les membres de la XXVII^e Conférence. Le Plan d'action pour les années 2000-2003, tel qu'adopté dans sa forme résolutoire finale, aborde trois thèmes principaux, qui touchent à plusieurs aspects de l'action des différentes composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans chaque thème est affirmé un certain nombre d'objectifs finals, assortis de mesures proposées en vue de leur réalisation.

L'adoption d'un Plan d'action est en soi une innovation. Celui-ci répond à un souci d'efficacité puisqu'il définit des objectifs à long terme et fixe des tâches à accomplir – des actions spécifiques – pour les quatre années à venir. Ainsi, le Plan d'action s'analyse plutôt comme un calendrier, une planification des actions à mener, un docu-

¹⁵ Rappelons la première Conférence de 1863 dont les résolutions ont été maintes fois qualifiées de « Constitution » du Mouvement. Notons également l'adoption et la modification des Statuts du Mouvement.

¹⁶ Philippe Abplanalp, « Les Conférences

internationales de la Croix-Rouge, facteur de développement du droit international humanitaire et de cohésion du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge », *RICR*, n° 815, septembre-octobre 1995, p. 571.

ment concret pour la réalisation des priorités humanitaires définies par la XXVII^e Conférence. Le champ couvert par les trois thèmes est large. Les mesures proposées accompagnant chaque thème sont nombreuses, mais concrètes et clairement définies. Elles prennent en compte les mandats et les moyens de chaque membre de la Conférence, à savoir les gouvernements, les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR.

Le Plan d'action n'instaure pas de nouvelles obligations. Il reprend nombre des obligations contractées antérieurement, notamment par la signature des Conventions de Genève de 1949 et de leurs deux Protocoles additionnels. Il entre dans la catégorie des résolutions contenant des règles générales, énonçant des règles déjà reconnues en droit international humanitaire. Cependant, certaines nouveautés sont introduites, mais sous forme non impérative (notamment en ce qui concerne l'âge de recrutement des enfants comme soldats).

Le Plan d'action est donc un instrument complexe, tant dans sa forme que dans son contenu. Cette complexité s'explique, en grande partie, par son caractère négocié et par la volonté des membres de la Conférence d'être – presque – exhaustifs quant aux domaines couverts.

Quelles conclusions s'imposent, au regard des précédentes analyses, pour l'élaboration de la stratégie de suivi de la XXVII^e Conférence?

Du fait de la force juridique des instruments en question, le suivi ne saurait être un mécanisme rigide et contraignant. Il doit rester un processus souple pour pouvoir fonctionner correctement et sur le long terme.

Le suivi doit être conduit de manière à traduire l'assentiment des participants à mettre en œuvre un texte qu'ils ont négocié entre eux. Cela signifie que, dans le cadre de ce suivi, la recherche d'informations ne doit pas se faire exclusivement au CICR ou à la Fédération internationale. Quitte à recueillir une information moins complète, il faut privilégier celle que rapportent les participants. La mise en place d'un processus auquel les participants sont pleinement associés est tout aussi importante, sinon plus, que la somme des informations récoltées.

Mise en place du suivi de la XXVII^e Conférence

En 1986, la XXV^e Conférence adopte la résolution V, qui prie les gouvernements de s'acquitter de leur obligation d'adopter ou de compléter la législation pertinente en matière de mise en œuvre du droit humanitaire ainsi que de communiquer les mesures prises à cette fin. Les Sociétés nationales sont, elles, invitées à aider leur gouvernement dans cette tâche. Quant au CICR, il reçoit le mandat «de rassembler et d'évaluer» les informations fournies par les gouvernements et les Sociétés nationales pour en faire rapport lors des conférences internationales.

Un rapport sur le suivi donné aux résolutions de la XXVI^e Conférence¹⁷ avait été préparé pour la XXVII^e Conférence. Il avait été rédigé sur la base des informations fournies par les participants après l'envoi d'un questionnaire relatif aux mesures de mise en œuvre des résolutions de la Conférence.

En novembre 1999, la XXVII^e Conférence internationale adopte la résolution 1, qui contient le Plan d'action et la déclaration intitulée «Le pouvoir de l'humanité». Cette résolution ne se contente pas de demander «instamment à tous les membres de la Conférence de mettre en œuvre les mesures énoncées dans le Plan d'action, dans le cadre de leurs compétences, mandats et capacités respectifs»¹⁸. Elle charge la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge «d'encourager et de faciliter la mise en œuvre de la présente résolution [...] en consultant à cet effet les États parties aux Conventions de Genève et d'autres acteurs»¹⁹, le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale, «de présenter un rapport à la XXVIII^e Conférence internationale sur la mise en œuvre du Plan d'action» et, enfin, les membres de la Conférence «de faire rapport à la XXVIII^e Conférence internationale sur le suivi donné aux engagements individuels pris lors de la présente Conférence»²⁰.

Sont donc impliqués dans «l'après XXVII^e Conférence» :

- les membres de la Conférence, qui doivent mettre en œuvre le Plan d'action, tant individuellement que dans le cadre d'organisations

¹⁷ Annexe I du *Recueil de documents*, XXVII^e Conférence internationale, Genève, 31 octobre-6 novembre 1999.

¹⁸ Résolution 1, cf. note 4.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

internationales ou régionales, et faire rapport, lors de la prochaine Conférence, sur la mise en œuvre des engagements ;

- la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui doit faciliter et encourager l'application de cette résolution ;
- le CICR et la Fédération internationale, qui doivent faire rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action. Les responsabilités sont donc partagées et le suivi des décisions prises lors de la Conférence n'est pas oublié en novembre 1999.

Sont à prendre en considération dans le suivi de la Conférence, au même titre que le Plan d'action, les engagements individuels, non seulement en tant qu'actes politiques et moraux issus de la Conférence, mais aussi en tant qu'actes étroitement liés au Plan d'action car leur mise en œuvre contribuera, pour la plupart d'entre eux, à celle du Plan.

Dans cette perspective, une politique de suivi conjointe a été élaborée par le CICR et la Fédération. Dans un premier temps, le document principal de la Conférence (le Plan d'action et la Déclaration l'accompagnant) a été publié dans plusieurs langues (anglais, arabe, espagnol, français et russe) et distribué aux acteurs concernés²¹.

Les délégations du CICR et de la Fédération internationale ont également été mobilisées. Leur contribution s'avère essentielle dans la stratégie de suivi. En effet, par le biais de leurs contacts sur le terrain, elles ont la possibilité d'avoir accès à des informations importantes pour le suivi de la mise en œuvre de la XXVII^e Conférence. Ainsi, certaines délégations vont travailler à attirer l'attention des Sociétés nationales et des gouvernements sur l'importance de la mise en œuvre du Plan d'action et des engagements pris lors de la Conférence.

Une correspondance directe a été établie avec les membres et participants de la Conférence, afin de les informer de la mise en place d'une telle stratégie et de les sensibiliser à l'importance de leur participation à ce processus.

²¹ Le document est disponible sur le site www.cicr.org ou sur demande au Comité international de la Croix-Rouge.

Le travail de sensibilisation s'est prolongé par des actions de mobilisation dans diverses enceintes. L'importance du Plan d'action, des engagements et de leur mise en œuvre a été rappelée à l'occasion de réunions internationales (par exemple, celle de l'Organisation de l'unité africaine) ou au sein du Mouvement (séminaires régionaux, réunions statutaires telles que le Conseil des Délégués).

Une analyse croisée des thèmes abordés par le Plan d'action et des domaines couverts par les engagements a été effectuée afin de confirmer le constat fait précédemment, à savoir que, dans la majorité des cas, la mise en œuvre des engagements coïncidera avec celle du Plan d'action. Cette analyse a pour but de faciliter l'appréhension de l'ensemble complexe que constituent le Plan d'action et les engagements. Elle vise également la collecte d'informations et la préparation du rapport pour la prochaine Conférence, comme l'exige la résolution 1.

Toujours dans la même optique, un questionnaire reprenant l'analyse croisée du Plan d'action et des engagements a été élaboré afin de recueillir des informations aussi exhaustives que possible sur leur mise en œuvre. La forme du questionnaire est unifiée et a vocation à s'adapter aux différentes catégories de destinataires. Le questionnaire couvre tous les domaines abordés tant par le Plan d'action que par les engagements. Il appartient donc à chaque participant de choisir les sujets sur lesquels il souhaite fournir des informations, en fonction, notamment, des engagements spécifiques auxquels il a souscrit lors de la XXVII^e Conférence.

Enfin, une base de données a été créée sur Internet pour faciliter ce suivi²². Elle comporte diverses informations :

- le Plan d'action pour les années 2000-2003, tel qu'adopté par la Conférence internationale en 1999 ;
- les engagements, disponibles soit par type de participant (composantes internationales, gouvernements, Sociétés nationales et observateurs), soit par sujet ;

²² La base de données « Suivi de la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » est disponi-

ble à l'adresse suivante : http://www.icrc.org/eng/conf27_followup.

- la mise en œuvre du Plan d'action et des engagements, disponible non seulement par type de participant et par sujet, mais aussi par « objectif final » (pour regrouper les données selon une structure identique à celle du Plan d'action) et par zone géographique (afin de faciliter le partage d'informations à l'intérieur d'une même région).

À l'heure actuelle, la liste des informations sur la mise en œuvre du Plan d'action et des engagements est loin de constituer un recueil exhaustif des actions entreprises par les participants à la Conférence. C'est dans cette perspective que le questionnaire revêt toute son importance : il est l'outil utilisé pour recueillir des informations pour la base de données puisqu'il a été créé selon le même schéma logique que le Plan. Notons que les participants ont également la possibilité de faire des commentaires « en ligne » sur les informations de mise en œuvre déjà disponibles sur Internet lorsque celles-ci se révèlent inexactes ou incomplètes.

Une présentation de la base de données « Suivi XXVII^e Conférence » et de la stratégie de suivi a été assurée pendant toute la durée du Conseil des Délégués, tenu à Genève, en novembre 2001. Le Conseil des Délégués regroupe les représentants des composantes du Mouvement, qui « se réunissent pour débattre des questions qui concernent le Mouvement dans son ensemble »²³. À ce titre, il constitue un lieu privilégié pour la sensibilisation à la politique de suivi. Le stand qui a été mis en place à cette occasion pour présenter cet outil a attiré, trois jours durant, un nombre de visiteurs important, le bouche à oreille étant le moyen de promotion le plus efficace. Les interlocuteurs ont fait part de leur satisfaction quant au concept même du suivi organisé.

Pour nombre de délégués de Sociétés nationales, il s'agissait essentiellement de rappeler les engagements particuliers pris par leur Société. Dans ce contexte, la possibilité de voir ces engagements en ligne sur Internet et de les imprimer a été très appréciée. La partie de la base de données intitulée « *implementation* » (mise en œuvre) a particulièrement intéressé les délégués, car y figurent les avancées des participants à la Conférence, du moins celles qu'ils ont signalées au

CICR. Pour les Sociétés nationales, il était très important que leur nom y figure, car c'était le gage de leur implication dans ce suivi.

Le « Web », par son attrait incontestable, a donné une tout autre dimension au suivi. En effet, le fait que l'information soit disponible – par le biais d'Internet – n'importe où et pour n'importe qui, a éveillé un immense intérêt pour le suivi de la XXVII^e Conférence, ce dossier influant ainsi directement sur la visibilité des participants à la Conférence, en l'occurrence des Sociétés nationales. L'« impact Web » a également joué en faveur du questionnaire, l'élément clef de la récolte d'informations et, par là même, des données disponibles.

Internet va ainsi assurer au suivi une certaine « couverture médiatique » qui, en général, constitue « un encouragement positif, pour les États, en matière de présentation des rapports »²⁴. Cette couverture médiatique et ses implications politiques permettent de contourner en partie les obstacles juridiques du suivi.

L'importance du suivi de la XXVII^e Conférence

Des systèmes de suivi ou d'application plus ou moins formels existent déjà au sein d'organisations internationales ou régionales. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner l'Organisation internationale du travail qui, dès sa constitution, a prévu une procédure de contrôle relativement complexe impliquant les gouvernements, une Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et une Commission pour l'application des normes²⁵. Cette procédure permet de suivre l'application des conventions auxquelles les États ont adhéré, et d'envisager des mesures correctrices en cas d'application défailante. Nombre de traités relatifs au désarmement, de même que le traité d'Ottawa, contiennent des procédures de vérification et/ou de contrôle²⁶. Ces exemples sont loin de constituer une liste exhaustive des procédures similaires existant en

²⁴ Elisabeth Kornblum, « Étude comparative de différents systèmes de rapports d'auto-évaluation portant sur le respect, par les États, de leurs obligations internationales », tiré à part, extrait de *RICR*, janvier-février 1995, n° 811, p. 53.

²⁵ Pour une analyse plus complète de cette procédure, voir Elisabeth Kornblum, *op. cit.*, pp. 25-28.

²⁶ *Ibid.*, pp. 37-48.

droit international. Plus ou moins efficaces selon les cas, ces procédures ont le mérite de pousser plus loin l'effectivité des normes en droit international.

Si un tel mécanisme, qui est plus un processus de suivi qu'un dispositif formel d'application, ne saurait revêtir la même forme au sein de la Conférence internationale en raison de la valeur juridique des résolutions que celle-ci adopte, il n'est pas pour autant dénué d'intérêt pour le Mouvement.

La XXVII^e Conférence était innovatrice sur plusieurs aspects : adoption d'un Plan d'action constitué d'« objectifs finals » et de « mesures proposées », possibilité d'enregistrer des promesses individuelles pendant toute la Conférence, mise en place d'ateliers en tant que compléments des travaux officiels.

L'innovation s'est prolongée dans la recherche d'une application effective de ces instruments. Adaptation à une évolution de la société internationale, réponse à certains constats des Conférences antérieures ? Ou plutôt, simple moyen de poursuivre toujours les mêmes objectifs (atténuer et prévenir les crises, renforcer le Mouvement et l'aide aux victimes) en préservant le rôle clef de la Conférence au sein du Mouvement ?

La faiblesse de nombreuses conférences ou traités repose souvent sur le manque de mécanismes de suivi ou de mise en œuvre. Comme l'a souligné en 1999 Cornelio Sommaruga, alors Président du CICR, « la substance de trop nombreuses réunions internationales ne dépasse guère une rhétorique vide ». Le suivi de la XXVII^e Conférence répond précisément à ce constat. Dépasser une « rhétorique vide »²⁷ pour ne pas nuire à la crédibilité de la Conférence figure parmi les objectifs d'un tel suivi en se plaçant dans une autre dynamique, plus volontariste.

Dans le cas du Mouvement, l'importance du succès découle de l'importance de la Conférence elle-même. La Conférence internationale donne des impulsions décisives au développement du droit international humanitaire. De par son rôle, elle revêt une impor-

27 Bilan de la Conférence, Cornelio Sommaruga, « Un pas dans la bonne direc-

tion », 19 novembre 1999, disponible sur le site www.cicr.org

tance particulière pour le Mouvement. Le suivi va permettre d'utiliser pleinement la Conférence comme « un lieu de débat et de progrès pour l'action humanitaire et la protection des personnes les plus vulnérables »²⁸, de potentialiser le forum que représente la Conférence au regard de son mandat. « Ce que l'on peut attendre de ce forum de l'« humanitaire », c'est qu'il mette en relief des situations intolérables, qu'il identifie, par rapport à ces situations, des mesures propres (...) et qu'il prenne, enfin, des engagements fermes quant aux moyens nécessaires à la réalisation de ces mesures »²⁹.

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un lieu unique pour mettre les victimes au cœur des préoccupations de la communauté internationale. Elle permet d'instaurer, entre tous ses membres, un dialogue privilégié autour de la prise de décisions qui ont une portée pour l'ensemble de la communauté internationale. Ce dialogue, notamment avec les États, ne doit pas se limiter à ces quelques jours. Le suivi permet de le maintenir entre chaque Conférence, sur les thèmes choisis. Ainsi, les effets de la Conférence, en tant qu'événement constructif, seront prolongés sur un plus long terme et une plus grande effectivité sera assurée.

Le suivi répond également à un autre souci, celui de mobiliser le public, les gouvernements, les Sociétés nationales. En effet, « 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 »³⁰. Une politique de suivi, couplée à la médiatisation, devrait infirmer cette perception en démontrant le sérieux qui s'attache à la mise en œuvre des décisions prises.

Pendant, comment doit-on envisager le suivi de la XXVII^e Conférence au regard des prochaines Conférences internationales ?

Le suivi de la XXVII^e Conférence tient une place relativement importante dans l'organisation de la prochaine Conférence (ci-après, la Conférence de 2003). En effet, il va permettre de présenter

²⁸ Philippe Abplanalp, *op. cit.*, p. 598.

²⁹ Yves Sandoz, « La XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du

Croissant-Rouge: mythe et réalité », *RICR*, mars-avril 1995, n° 812, p. 192.

³⁰ *Ibid.*, p. 148.

concrètement dans quelle mesure le Plan d'action et les engagements ont été suivis d'effet puisque la Conférence de 2003 doit tirer parti des résultats de la XXVII^e Conférence et notamment de la mise en œuvre du Plan d'action. Ce suivi entre dans une logique dynamique car l'«objectif concret ultime de la Conférence de 2003 devrait être l'adoption de résolutions orientées vers l'action, qui s'inscrivent dans le prolongement ou le résultat du Plan d'action 99» et la Conférence s'attachera à «refléter l'expérience acquise dans la mise en œuvre des propositions du Plan d'action»³¹.

L'intérêt d'un suivi pour les prochaines Conférences n'est plus à démontrer et, dans cette optique, le processus a été amorcé. Cependant, n'oublions pas que le suivi n'a de valeur que si les participants et membres de la Conférence décident d'y contribuer pleinement.

NAÏRI ARZOUMANIAN

Doctorante

Division de la doctrine et de
la coopération au sein du Mouvement, CICR

³¹ Rapport de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, présenté au Conseil des Délégués, Genève, 11-14 novembre 2001, p. 6.