

## Interview de Masood Khan\*

*Masood Khan est ambassadeur du Pakistan en République populaire de Chine depuis septembre 2008. De mars 2005 à septembre 2008, il a exercé la fonction de représentant permanent du Pakistan auprès de l'Office des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève. Haut fonctionnaire du ministère pakistanais des Affaires étrangères, M. Khan a été en poste à Islamabad et à l'étranger pendant trente ans. En 2009, il est devenu secrétaire fédéral, ce qui le place au rang le plus élevé de la fonction publique du Pakistan. Auparavant, il avait été, notamment, directeur général chargé des affaires de l'Organisation des Nations Unies et du désarmement au ministère pakistanais des Affaires étrangères et porte-parole de ce ministère. Au fil des ans, M. Khan a acquis une expertise dans les domaines suivants : diplomatie multilatérale, questions de sécurité et de désarmement, droits de l'homme, diplomatie humanitaire et développement social. Il s'est également spécialisé dans les conférences internationales, puisqu'il y a assuré plusieurs fonctions de direction, notamment celles de président de la Conférence du désarmement, président de la Sixième Conférence des parties chargée de l'examen de la Convention sur les armes biologiques, coordonnateur du Groupe de l'Organisation de la Conférence islamique à Genève, président du Conseil de l'Organisation internationale pour les migrations, président du Comité pour la réforme de la Conférence internationale du Travail et président du Comité de rédaction de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.*

\*\*\*

***Vous avez participé à de nombreuses conférences internationales. Que représente pour vous la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ?***

Il s'agit d'un processus unique en son genre. Il est vrai que j'ai présidé beaucoup d'autres conférences, mais la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est différente car elle réunit, pour l'essentiel, trois groupes de parties prenantes : les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les composantes internationales du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>1</sup> et les États. C'est en quelque sorte une interface. L'influence du Mouvement se multiplie grâce aux 100 millions de volontaires à l'œuvre dans l'important réseau des Sociétés nationales, qui travaillent directement avec les populations.

***Pourrait-on la classer parmi les conférences plutôt axées sur les États, ou s'agit-il d'une conférence qui est surtout importante pour les participants non étatiques ?***

Les Conférences internationales sont importantes pour les États et les Sociétés nationales. Quand j'ai présidé le Comité de rédaction en 2007, une consultation préalable a eu lieu avec les Sociétés nationales. Un délégué de Société nationale s'est levé et a déclaré : « Soit, nous allons entamer la Conférence internationale, mais elle sera dominée par les États membres et les Sociétés nationales n'auront pas la possibilité de faire suffisamment entendre leur voix ». Ce à quoi j'ai répondu : « Nous veillerons – et vous devriez veiller également – à ce que les points de vue des Sociétés nationales soient entendus haut et clair ». C'est exactement ce qui s'est passé ensuite. Je dirais que, dans ce cadre, les Sociétés nationales ont un avantage car elles interagissent et travaillent directement avec les communautés.

---

\* L'interview a été réalisée le 27 janvier 2010 par Toni Pfanner, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. La version anglaise a été publiée dans : *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 876, décembre 2009, pp. 663-673.

<sup>1</sup> Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

***La valeur particulière de la Conférence internationale est-elle due au dialogue qui s'établit entre États et entités non étatiques lorsqu'ils débattent les questions humanitaires ?***

Tout à fait. Dans un sens, la Conférence internationale est dotée d'une meilleure structure que l'Organisation des Nations Unies (ONU), par exemple. À l'ONU, il y a l'Assemblée générale et les organes subsidiaires. Les relations entre l'ONU et les organisations non gouvernementales (ONG) sont régies par des règles que le Conseil économique et social a actualisées en 1996 et qui limitent la participation des ONG. Dans le cadre des Conférences internationales, en revanche, les Sociétés nationales ont une participation directe et efficace. De plus, elles sentent le pouls des populations. Les Sociétés nationales sont beaucoup plus que de simples ONG : non seulement elles possèdent la force morale et l'orientation de la société civile, avec laquelle elles interagissent, mais elles ont aussi une position semi-officielle dans toutes les sociétés du monde. Grâce aux activités qu'elles déploient, elles jouissent d'un certain prestige et sont respectées au sein des communautés nationales. Outre les consultations avec les Sociétés nationales, les concertations avec le secteur privé, les établissements d'enseignement et les médias permettent au Mouvement d'élargir ses horizons et d'avoir une compréhension plus affûtée des questions contemporaines.

***Quand on participe à la Conférence internationale, on peut avoir le sentiment qu'elle n'est pas si différente des autres conférences d'États, surtout s'agissant des Comités de rédaction, où les États ont plus de poids que les Sociétés nationales. Celles-ci hésitent d'ailleurs parfois à aborder les sujets qui les préoccupent.***

La Conférence internationale est un très bon modèle pour les conférences multilatérales, car c'est un cadre dans lequel les États exercent bel et bien leur fonction, mais dans certaines limites. Ils jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre d'un grand nombre de décisions qui y sont prises. En même temps, ils doivent tirer profit de l'expérience, des réactions, des perspectives et de l'apport des Sociétés nationales. C'est ce qui se produit non seulement dans les séances plénières de la Conférence, mais aussi dans les séances restreintes du Comité de rédaction.

Les deux jours de séances du Comité de rédaction ne devraient pas être considérés isolément. De fait, une série d'activités très intenses précèdent ces deux journées. Il y a des consultations avec les parties prenantes. Par exemple, le CICR ou la Fédération internationale iront parler à toutes les parties prenantes – Sociétés nationales, États concernés ou organisations internationales. Ce n'est qu'à l'issue de ce long processus que débute à proprement parler le travail du Comité de rédaction. On fait beaucoup pendant la phase préparatoire avant de parvenir au stade final. Les hauts responsables du CICR et de la Fédération ont régulièrement consulté les États avant la Conférence internationale de 2007 et ils se sont entretenus avec des ambassadeurs d'importance déterminante, soit en tête-à-tête soit dans le cadre de groupes. En tant que président désigné du Comité de rédaction, j'ai moi-même procédé à un grand nombre de consultations, mais celles du CICR et de la Fédération nous ont grandement facilité la tâche.

***La Conférence internationale discute du droit et de l'action humanitaires – des thèmes qui sont aussi examinés dans d'autres cadres, tels que les débats du Conseil de sécurité sur la protection des civils, le Conseil des droits de l'homme, la Troisième Commission, etc. Selon vous, quelle est la différence ? La Conférence internationale apporte-t-elle réellement un plus par rapport aux débats que les États tiennent dans d'autres contextes sur des sujets très similaires, voire identiques ?***

À vrai dire, cette question a déjà fait l'objet en 2007 de discussions parmi des ambassadeurs en poste à Genève, durant la période qui a précédé la Conférence internationale. Dans le

projet de déclaration et de résolution *Ensemble pour l'humanité*, nous examinons des mesures visant à réduire la vulnérabilité aux risques environnementaux et à la dégradation de l'environnement, à venir en aide aux migrants vulnérables, à prévenir ou atténuer la violence en milieu urbain et à faciliter l'accès à la santé publique. Bien entendu, toutes ces mesures ont été débattues dans un contexte purement humanitaire. D'autres institutions traitent aussi ces questions – le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Organisation mondiale de la Santé.

Dans le contexte de la Conférence internationale, quelqu'un a employé une expression très bien choisie : nous n'étions pas en train d'étudier 'les fondements scientifiques' ou 'l'anatomie' de ces questions, mais leurs dimensions humanitaires. Celles-ci intéressent très légitimement la Conférence et je ne pense pas que celle de 2007 ait, de quelque manière que ce soit, empiété sur le territoire de l'une ou l'autre des organisations internationales, y compris l'ONU.

De fait, les textes adoptés à l'issue de la Conférence internationale étaient très pertinents. Je citerai par exemple les *Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*. Nous avons pu constater leur utilité et leur valeur en Haïti récemment. Les gouvernements ont tout d'abord craint qu'il ne s'agisse d'un cadre légaliste et normatif. Il a donc été précisé que les *Lignes directrices* n'avaient pas force obligatoire. Ce document était une sorte de cadeau du Mouvement aux États et c'est ce qui me plaît le plus à son sujet.

Vers la fin des consultations, les ambassadeurs à Genève avaient compris que l'attention que la Conférence internationale portait à ces questions n'empiétait en rien sur le mandat de l'ONU, ni de ses institutions spécialisées.

### ***La Conférence devrait donc s'attaquer à tous les grands défis humanitaires ?***

Je dirais que oui. Par exemple, en ce qui concerne les défis humanitaires, la frontière entre droit des droits de l'homme et droit humanitaire est ténue. Ces deux branches du droit n'ont jamais été totalement distinctes, mais aujourd'hui la distinction est encore plus floue, notamment dans les zones de conflit armé et de catastrophe. Ce que nous avons pu constater, c'est qu'un ensemble d'organismes et d'acteurs font face aux situations d'urgence et de conflit en formant des réseaux. Permettez-moi d'évoquer une expérience directe. Quand le Pakistan a été frappé par un tremblement de terre en 2005, le Croissant-Rouge du Pakistan a été l'un des premiers à intervenir et je dois dire qu'il a été très efficace ! Il pouvait compter sur le plein soutien et sur les capacités du CICR et de la Fédération internationale. Les Sociétés nationales en général font partie des acteurs les plus efficaces en matière d'intervention en cas de catastrophe et de gestion des catastrophes. En outre, leur contribution est largement reconnue. Les Sociétés nationales ont, dans les communautés, la présence et les moyens nécessaires pour avoir un réel effet. La Conférence internationale sert de catalyseur s'agissant de regrouper tous ces acteurs.

### ***Ce qui importe, donc, c'est qu'un rassemblement de cette ampleur et un débat aient lieu ? Même si la Conférence ne génère pas de dispositions juridiques contraignantes, elle peut néanmoins influencer sur l'action humanitaire et même sur les politiques des États et contribuer à la définition d'un agenda humanitaire ?***

Absolument. Il me paraît important de soulever ces questions dans un cadre collectif et c'est précisément ce cadre que la Conférence offre à la communauté internationale. Une fois qu'ils sont parvenus à des décisions cruciales, le CICR, la Fédération et les Sociétés nationales ne les mettent pas en œuvre tout seuls. Ils travaillent en étroite collaboration avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs de la société civile aux niveaux national et international. La

Conférence définit un agenda humanitaire, des impératifs moraux et des responsabilités sociales et juridiques. Elle devient ainsi un instrument permettant d'influer sur l'action humanitaire nationale et internationale. Elle peut parfois donner plus de résultats que le droit ayant force obligatoire, car son élément moteur est non pas la coercition mais la persuasion.

***Initialement, la Conférence internationale était beaucoup plus étroitement liée aux Conventions de Genève et aux questions de droit international humanitaire et elle imprimait la dynamique nécessaire dans ce domaine. Considérez-vous qu'elle reste importante pour le développement ou l'affirmation du droit international humanitaire, dont traitent aussi, aujourd'hui, le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme, la Commission du droit international et d'autres instances ?***

Le droit international humanitaire est le fondement du mouvement humanitaire partout dans le monde, car il vise à garantir la protection de la vie et de la dignité humaines dans les circonstances les plus dures, comme les conflits armés. Le mouvement humanitaire se manifeste de multiples façons, mais le socle de l'action internationale dans ce domaine est le droit international humanitaire. Ce corpus de droit doit aussi pouvoir être adapté aux situations nouvelles. Il doit rester utile dans les conflits traditionnels et non traditionnels. En 2007, les armes à sous-munitions, par exemple, ont fait l'objet de débats dans d'autres cadres – Convention sur certaines armes classiques et processus d'Oslo – mais la Conférence s'est prononcée sur la question en dépit de tous les aspects délicats qui étaient en jeu. La réaffirmation et le développement du droit international humanitaire par les Conférences internationales et les conférences diplomatiques ont une valeur intrinsèque avérée. Pas plus le Conseil de sécurité que le Conseil des droits de l'homme ou la Commission du droit international n'affaiblissent ni ne remplacent la Conférence internationale. Au contraire, leurs travaux créent un environnement favorable à l'action humanitaire du Mouvement.

***Si la Conférence internationale peut réaffirmer les règles et encourager le développement du droit international humanitaire, on y discute moins de l'application et du respect de ce droit. Les participants ont peut-être l'impression que la Conférence internationale n'est pas la tribune appropriée pour aborder cette question très politique. À votre avis, le rôle de la Conférence est-il de traiter des questions générales du droit international humanitaire plutôt que des cas concrets ? Devrait-on éviter ces derniers de peur de politiser la Conférence, comme cela se fait parfois dans d'autres instances ?***

La Conférence internationale est axée à la fois sur l'élaboration et sur la mise en œuvre du droit, mais elle devrait donner plus de poids à ce second aspect. Elle ne peut pas faire abstraction des situations concrètes : l'élaboration du droit et l'établissement de règles ne se font jamais *ex abstracto*. Les débats qui ont lieu à la Conférence sont en corrélation avec des situations réelles. La Conférence ne peut en aucun cas être réduite à un simple espace de discussion. En outre, le travail qui y est fait est soutenu par le dynamisme des Sociétés nationales. Après avoir établi le programme d'action humanitaire, le Mouvement doit faire le nécessaire pour obtenir et mobiliser l'appui des pouvoirs publics et d'autres acteurs, afin de mettre en œuvre les mesures qu'il a adoptées. Je ne crois pas que la Conférence internationale doive éviter de se prononcer sur des problèmes émergents ou sur des mesures d'application. Même si elle tentait de le faire, elle n'y parviendrait pas. La dernière Conférence n'aurait pas pu éviter d'aborder la question des changements climatiques. La politisation est une tout autre affaire. Dans n'importe quel domaine, le Mouvement doit tout faire pour maintenir sa neutralité, son impartialité et son indépendance.

***La Conférence a lieu tous les quatre ans. Peut-elle se pencher sur toutes les nouvelles problématiques ?***

L'un des points faibles que j'ai pu relever est qu'aujourd'hui, cet intervalle de quatre ans est trop long. Les choses évoluent si vite... Je comprends la formule modérée que le CICR et la Fédération ont adoptée mais, à mon avis, il devrait y avoir des réunions annuelles. Vous avez évoqué le Conseil des droits de l'homme : cet organe se réunit pratiquement tout au long de l'année. Je veux parler non seulement des sessions formelles, mais aussi des réunions intersessions. C'est aussi le cas du Conseil de sécurité. Quand il examine un problème, il en étudie simultanément les aspects humanitaires et il se réunit presque 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Je pense qu'il serait utile pour le Mouvement qu'il y ait plus de Conférences.

***On a tenté, par le passé, d'organiser des conférences intermédiaires, spécifiquement consacrées au droit international humanitaire et ne réunissant que les États. Au niveau des États, une conférence spéciale pour la protection des victimes de la guerre s'est tenue en 1993 après le génocide du Rwanda et une première réunion périodique des États parties aux Conventions de Genève a eu lieu en 1998. Des réunions de ce type – incluant éventuellement les Sociétés nationale – organisées entre les Conférences internationales pour traiter des problèmes plus spécifiques et urgents, pourraient-elles être une solution ?***

Oui, tout à fait. Des réunions dirigées par le CICR et la Fédération internationale entre les Conférences contribueront utilement à faire avancer l'agenda humanitaire. En 2008, le monde a dû faire face à une crise financière. Je ne sais pas dans quelle mesure celle-ci a influé sur le calendrier du CICR et de la Fédération, mais elle a eu des répercussions considérables sur le plan humanitaire, notamment dans les pays en développement. Les couches les plus pauvres de la société ne savaient pas où se tourner. D'autres instances ont pris des mesures face à la crise, mais je ne sais pas combien de temps la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, pour leur part, ont pu y consacrer. En 2008, bien d'autres problèmes, tels que la hausse des prix du pétrole et l'insécurité alimentaire, ont eu un coût énorme en termes humanitaires. Je ne dis pas que le Mouvement devrait s'occuper d'absolument tout ce qui ne va pas, mais le CICR et la Fédération pourraient, dans un cadre collectif et en temps réel, délibérer sur nombre des problèmes urgents auxquels font face les Sociétés nationales dans leur propre pays.

***Dans les régions touchées par un problème spécifique, pourriez-vous imaginer que la Conférence internationale soit remplacée par des conférences régionales ou pensez-vous qu'il soit préférable d'agir au niveau mondial ?***

Des conférences exclusivement consacrées à une question ou limitées à une région particulière pourraient être organisées en fonction du problème. C'est une bonne idée.

***Les problèmes de grande ampleur sont-ils mieux traités par des conférences formelles ou informelles ?***

Cela dépend de la nature du problème. S'il touche l'ensemble de l'humanité, il est préférable de tenir une conférence formelle et générale. Les réunions informelles se prêtent mieux à la résolution d'un problème spécifique. Les résultats d'un processus informel devraient être soumis à un organe formel ou plénier, par souci de transparence et de légitimité. Les réunions informelles sont d'excellents outils pour les processus préparatoires.

***Les Conférences internationales sont coûteuses et exigent une longue préparation. Parallèlement, les États et les Sociétés nationales sont déjà engagés dans bien d'autres travaux. Si l'on multipliait les réunions, ne risquerait-il pas de devenir très difficile d'aller de l'avant ?***

Il faut à tout prix éviter la prolifération des réunions. Cela dit, il y a certains coûts humanitaires que nous devons garder à l'esprit. Plusieurs autres organisations tiennent d'innombrables réunions pour faire face aux crises. Par exemple, je sais qu'à la suite de la

crise financière internationale, l'Organisation internationale du travail a réagi spécifiquement aux problèmes qui se posaient pour le monde de l'emploi et a produit une étude évaluant l'incidence de la crise sur les conditions de travail et la productivité du travail.

Je pense que les composantes internationales du Mouvement, en consultation avec les États et les Sociétés nationales, devront procéder à une évaluation des coûts financiers qu'engendreraient des réunions fréquentes. Cela entraînerait effectivement des frais, c'est pourquoi il faudrait peser soigneusement le pour et le contre d'un nouveau calendrier de conférences. S'agissant des avantages, le Mouvement serait plus prompt à réagir face aux défis humanitaires internationaux. Pour ce qui est des inconvénients, je dirais prolifération et gaspillage. Il faudrait faire en sorte de trouver un point d'équilibre entre ces deux aspects. Ce qui est sûr, c'est que les Conférences ne devraient pas faire double emploi avec les travaux des Sociétés nationales. Leur fonction est de synthétiser et d'orienter. En conséquence, une autodiscipline stricte et une introspection institutionnelle s'imposent au moment de décider s'il faut ou non convoquer une conférence.

***Pour vous, quels sont les sujets que doit traiter la Conférence internationale ? Comme nous l'avons mentionné, le thème dominant a été pendant longtemps le droit international humanitaire. Aujourd'hui, d'autres questions humanitaires, telles que les changements climatiques et les catastrophes naturelles, occupent une place de plus en plus importante à la Conférence, de même que dans les priorités politiques.***

Je répondrai spontanément que le droit international humanitaire à caractère contraignant devrait en être l'élément fondamental, complété par un droit souple en plein essor. Sa création remonte aux préoccupations humanitaires de la fin du dix-neuvième siècle et il s'applique directement aux situations de conflit armé, que ce soit entre États ou groupes armés.

Toutefois, de plus en plus de calamités frappent par ailleurs – catastrophes, changements climatiques, implosions au sein de sociétés dysfonctionnelles, etc. La migration, qui, en soi, n'est pas une activité illégale ni inhabituelle, pose aussi beaucoup de nouveaux défis. Le domaine de la prévention des maladies et de l'amélioration de la santé, dont s'occupe depuis longtemps le mouvement humanitaire, reste au cœur des priorités de la communauté internationale. Il englobe la promotion de la santé et les soins curatifs. Il faudrait que le Mouvement soit aveugle pour ne pas avoir conscience des effets des changements climatiques sur les populations vulnérables. Le socle devrait rester le droit international humanitaire, qui devrait continuer d'évoluer. Cela étant, d'autres dispositions de droit souple doivent s'appliquer à diverses situations, à travers le monde, face auxquelles le Mouvement est tenu d'agir efficacement.

***Abordons maintenant un sujet précis relevant du droit international humanitaire. On a beaucoup débattu récemment de la question très politisée de la prolifération des armes nucléaires, dont l'emploi aurait certainement un impact humanitaire considérable. À votre avis, des sujets tels que la non-prolifération et le désarmement nucléaires ont-ils leur place à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ? Ou devraient-ils être traités uniquement par la Conférence du désarmement, ici à Genève ?***

Il faut espérer que les armes nucléaires ne seront jamais employées. Si elles le sont un jour, délibérément ou accidentellement, les coûts en termes humanitaires seront énormes. C'est pourquoi la préparation et les mesures à prendre en cas d'emploi de ces armes occupent une place aussi importante parmi les préoccupations internationales. L'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, la Conférence du désarmement, l'Agence internationale de l'énergie atomique et tout un ensemble d'institutions nationales se penchent sur ces questions. En tant qu'invités permanents du Comité permanent interorganisations des Nations Unies, le CICR et la Fédération peuvent suivre les progrès accomplis en la matière et participer aux prises de

décisions. Actuellement, la place accordée aux ONG dans les instances traitant du désarmement est limitée, comparé à celle qui leur est accordée ailleurs, comme au Conseil des droits de l'homme. Le CICR, lui, jouit d'un statut particulier dont il peut pleinement tirer parti. Cela fait des années qu'il étudie les effets catastrophiques des armes classiques. Après délibération interne, le Mouvement pourrait tout à fait porter son attention, de façon plus concrète, sur les conséquences de l'éventuelle utilisation d'armes de destruction massive.

***Nombre de conférences internationales sont hautement politisées. À la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des questions politiques très épineuses semblent être exclues afin d'éviter les conflits.***

Quand différentes questions sont à l'ordre du jour dans une instance internationale, il est inévitable que des divergences de vues surgissent. Cela est naturel et sain. Il ne faut pas systématiquement appeler cela un 'conflit', car ce mot a une connotation négative. Que ce soit au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale ou au Conseil des droits de l'homme, les États (et les ONG) auront toujours des façons différentes de voir les choses. Les joutes qui s'engagent en vue de rapprocher leurs intérêts ne devraient pas être considérées comme des conflits. Ce qui importe, c'est que les personnes qui président les débats et leurs collaborateurs emploient des méthodes efficaces qui permettent d'aboutir à des décisions.

Il y a des situations où l'on ne peut pas parvenir à un consensus, même si tous les efforts possibles sont déployés. Si le règlement n'impose pas le consensus, on peut procéder à un vote et voir ce que souhaite la majorité – puis prendre une décision, que la minorité doit respecter.

Le consensus est particulièrement important pour le Mouvement, car plus la participation à la prise d'une décision est large, plus l'application de cette décision sera efficace. En conséquence, il convient d'apporter toute sa diligence à la recherche d'un consensus. Si l'on ne peut y parvenir, la meilleure solution est de procéder à un vote et mettre un point final à la question, au lieu de repousser indéfiniment la décision.

***Vous en avez fait vous-même l'expérience à une Conférence, quand la question de l'adoption du troisième emblème a été mise aux voix. Ce n'est certes pas l'issue que l'on souhaite dans une Conférence internationale. Cela étant, quand on vise le consensus, on risque de vider la règle ou la résolution d'une partie de sa substance. Comment peut-on concilier ces deux objectifs : s'efforcer de parvenir à un consensus et faire en sorte que le contenu d'une résolution reste substantiel ?***

Je donnerai deux exemples. Le premier est celui de la conférence diplomatique sur l'adoption d'un signe distinctif additionnel – le cristal rouge – en 2005, suivie de la XXIX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2006 sur le même thème. Certaines divergences de vues n'ont pas pu être résolues et l'issue a été un vote.

Depuis, la décision prise par la majorité a été mise en œuvre. Des problèmes subsistent, mais si la question n'avait pas été mise aux voix, il n'y aurait toujours pas de décision prise aujourd'hui. Quand on ne peut pas faire concorder des opinions clairement divergentes, il faut procéder au vote.

Le second exemple est celui des consultations de 2007 pour la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, dont je présidais le Comité de rédaction. La Conférence a adopté une déclaration et quatre résolutions. Nous avons adopté les résolutions par consensus, mais elles ne reflétaient pas le 'plus petit dénominateur commun'. Nous nous sommes employés à leur ajouter de la valeur et nous y sommes parvenus. Nous avons trouvé la 'médiane' qui convenait à tous. Pour obtenir cette valeur ajoutée, il a fallu collaborer avec les parties prenantes au lieu d'essayer de les tenir à l'écart. Cette démarche a été fructueuse.

***La question de la participation de certains États, et même de Sociétés nationales, à la Conférence a souvent été intensément débattue. La Conférence de 1991 qui devait se tenir à Budapest a même été annulée en raison d'un différend sur la participation de la Palestine. Comment gérer un tel problème, qui risque de prendre le pas sur toute une Conférence ?***

Il s'agit là de situations délicates et il n'existe pas de réponse toute faite. Il ne peut pas y avoir d'instructions formelles en la matière. Une solution possible consiste à prendre des initiatives diplomatiques dûment réfléchies et à faire intervenir le poids de certains États membres – et de Sociétés nationales influentes – pour tenter de résoudre le problème. Cette démarche est fructueuse si l'on travaille en coulisse. La sincérité et l'intégrité sont également de mise car, loin de n'être que des termes abstraits, elles peuvent être instantanément perçues et faire merveille pour instaurer un climat de confiance. Les interlocuteurs s'écoutent mutuellement et étudient des moyens de prendre en compte les préoccupations des principaux acteurs du différend. En pareil cas, on peut trouver des médiateurs qui apportent leur aide en toute bonne foi. Il est toujours prudent d'utiliser leur bonne volonté et leurs compétences pour rapprocher les groupes opposés.

***En règle générale, la Conférence internationale tient compte des politiques suivies par l'ONU ou d'autres instances en matière de participation. Devrait-on appliquer la même politique que dans toutes les autres instances ou pourrait-on envisager plus de souplesse, étant donné la nature spécifique de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ? Pourrait-on par exemple inviter, à un titre ou à un autre, certains acteurs non étatiques qui jouissent d'une grande influence sur l'agenda humanitaire ? Ou cela entraînerait-il selon vous une politisation injustifiée ?***

Je comprends que le Mouvement éprouve le désir d'inviter de telles entités, mais il faut être prudent. J'ai écouté dans de nombreuses instances le débat sur l'intégration d'acteurs non étatiques. En fait, l'expression 'acteur non étatique' est un euphémisme qui recouvre plusieurs réalités. Il convient donc de définir et déconstruire le concept. Si l'on se trouve en présence d'organisations que le droit international qualifie de 'terroristes', mais qui se font passer pour des organismes respectables, il ne faut pas les légitimer. J'ai vu à plusieurs reprises des groupes terroristes tenter de s'associer au CICR ou à la Fédération pour obtenir reconnaissance et respectabilité. Ce type de situation doit être évité.

Dans les contextes de conflit, le CICR et la Fédération peuvent être amenés à devoir transiger avec de telles organisations – mais transiger ne veut pas dire reconnaître. Il convient de trouver un équilibre. Cette question doit être débattue plus avant pour gagner en clarté juridique.

***La Conférence internationale est un énorme rassemblement de plus de 2 000 délégués sur trois jours. Au début de l'entretien, vous avez souligné l'importance non seulement du processus en soi, mais aussi de la phase préparatoire. Nombre de participants ont le sentiment que tout se décide à l'avance, au cours du processus de consultation. La Conférence pourrait-elle être un rassemblement plus dynamique ou sa nature ne lui permet-elle d'être que la partie émergée de l'iceberg du processus préparatoire ?***

En ce qui concerne la dernière Conférence, le CICR et la Fédération avaient lancé le processus préparatoire bien avant qu'elle ne débute. Pour fixer et affiner les priorités, ils avaient consulté des membres du personnel de Sociétés nationales, des instituts de recherche, des établissements d'enseignement, des ONG et des organisations internationales concernées, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Organisation mondiale de la Santé. À Genève même, je sais que les ambassadeurs ont été consultés à plusieurs reprises. Si le CICR et la Fédération



savaient qu'un pays s'intéressait à une question particulière, ils organisaient des consultations soit en tête-à-tête, soit en groupe.

Même si les décisions sont préparées à l'avance – et je ne dis pas que c'est le cas – les parties intéressées ont déjà participé d'une manière ou d'une autre au processus de prise de décision et ce, de façon beaucoup plus poussée qu'en se trouvant simplement dans une salle de conférence. Pour moi, ce processus consultatif est unique et efficace, car il diffère de la façon dont nous prenons les décisions à l'Assemblée générale des Nations Unies. À l'Assemblée générale, on fait des déclarations, on rédige des résolutions qui sont ensuite débattues – soit ouvertement en réunion, soit en coulisse – et on se met d'accord. Dans le cadre de la Conférence internationale, on tient des consultations plus larges, pas seulement à Genève, avant et pendant la Conférence, mais aussi dans des capitales et bien d'autres lieux de la planète.

Pour résumer, il existe deux modèles. D'une part, le modèle propre aux Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. D'autre part, le système plus familier du Conseil des droits de l'homme ou de l'Assemblée générale, où l'on privilégie les réunions formelles qui durent plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Là encore, il faudrait soupeser soigneusement les avantages et les inconvénients des deux formules, mais je ne pense pas que la courte durée des Conférences internationales amoindrisse l'efficacité de leur processus de prise de décision.

***La Conférence internationale s'est tenue dans de nombreux pays – les Philippines, la Roumanie, l'Iran, la Turquie, l'Inde, le Canada, etc. Ces dernières années, elle a eu lieu à Genève, surtout parce que les diplomates en poste à Genève traitent les mêmes questions et connaissent bien les instances internationales installées dans cette ville. Seriez-vous favorable à ce qu'il y ait à nouveau une décentralisation vers différentes régions, afin de renforcer l'universalité du Mouvement, ou à ce que l'on privilégie plutôt une concentration sur le processus diplomatique de prise de décision, qui est relativement axé sur Genève ?***

Je préfère nettement Genève. Je pense que c'est l'endroit le plus approprié au monde pour les conférences, du fait de l'ambiance qui y règne, des structures qu'elle offre pour les réunions, de son accessibilité, de sa sécurité et de la facilité que l'on a à y traiter des affaires. Genève a une symbolique à part, tout particulièrement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Quand on organise une conférence dans une nouvelle ville, il faut passer par toutes les tracasseries liées aux négociations avec le pays hôte, le choix du lieu de la conférence, l'organisation des modalités pratiques. De tels efforts représentent inmanquablement une grosse perte de temps.

Cela dit, il pourrait être judicieux de tenir parfois la Conférence dans différentes régions du monde, afin notamment de susciter un sentiment d'adhésion plus large. Une telle décision serait fonction de plusieurs critères : la valeur ajoutée qu'un lieu peut apporter à la Conférence, la visibilité que l'on veut donner à celle-ci et la volonté de l'organiser dans un pays développé, en développement ou à revenu intermédiaire. J'ai participé à bien des conférences à Genève et dans d'autres régions du monde. Ayant été en poste à Genève, je connaissais déjà toute la ville et je m'y sentais on ne peut plus à l'aise. Quand les délégués vont dans un nouvel endroit, c'est toujours déconcertant pour eux, qui doivent repenser toute leur organisation pendant sept ou huit jours. Pour des raisons de symbolisme politique, néanmoins, il serait bon que la Conférence internationale ait parfois lieu dans d'autres villes.