

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : défis, enjeux et réalisations

François Bugnion*

François Bugnion, docteur ès Sciences politiques, est consultant indépendant en droit et en action humanitaires. De janvier 2000 à juin 2006, il était directeur du Droit international et de la Coopération au Comité international de la Croix-Rouge.

Résumé

Depuis la Conférence constitutive d'octobre 1863 qui donna naissance à la Croix-Rouge¹, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est réunie à trente reprises. La première session a eu lieu à Paris en 1867, la trentième à Genève en novembre 2007.

En quoi la Conférence a-t-elle contribué au développement du droit et de l'action humanitaires ? Quels ont été les principaux défis auxquels la Conférence a été confrontée ? Quels ont été ses succès et ses échecs ? Telles sont les questions auxquelles le présent article a pour objet de répondre.

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : un forum sans équivalent

La composition de la Conférence internationale

Les objets soumis à la Conférence internationale, la nature de ses débats et la portée de ses décisions sont déterminés par la composition de celle-ci. Fait quasiment unique parmi les instances internationales, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunit en effet les institutions issues de l'initiative privée – le Comité international de la Croix-Rouge, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération – ainsi que les États parties aux Conventions de Genève².

Cette composition mixte, réunissant des institutions issues de l'initiative privée et des États, découle des buts mêmes de l'œuvre. En effet, dans l'esprit d'Henry Dunant et des autres fondateurs de la Croix-Rouge, il ne s'agissait pas d'ouvrir de nouvelles officines des

* Cet article est une contribution personnelle de son auteur et ne reflète pas nécessairement les positions du CICR. Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre : 'The International Conference of the Red Cross and Red Crescent – challenges, key issues and achievement', dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 876, décembre 2009, pp. 675-712.

¹ Conformément à un usage plus que centenaire, nous utiliserons l'expression de « *Croix-Rouge internationale* » ou, plus simplement, celle de « *Croix-Rouge* » pour désigner le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment lorsque nous nous référons à des époques où ces expressions étaient seules en vigueur.

² Le seul organisme qui présente une composition comparable est la Conférence internationale du Travail, qui réunit les États membres de l'Organisation internationale du Travail ainsi que les fédérations syndicales et les fédérations patronales de ces pays.

administrations publiques, mais de créer des Sociétés de secours volontaires issues de l'initiative privée et qui feraient appel aux ressources de la charité privée³. Toutefois, pour pouvoir se porter au secours des blessés sur le champ de bataille, les nouvelles sociétés devaient établir dès le temps de paix une forte relation avec les autorités civiles et militaires⁴.

Ce lien devait être assuré sur deux plans. Sur le plan national, chaque Société nationale devait se mettre en rapport avec les autorités de son pays afin de s'assurer que ses services soient agréés en cas de guerre⁵. Sur le plan international, cette liaison était assurée par la participation des États à la Conférence internationale de la Croix-Rouge, et cela, dès la première conférence, réunie à Paris en 1867.

Aux termes des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en octobre 1986⁶, la Conférence internationale réunit les délégations :

- des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dûment reconnues⁷;
- du Comité international de la Croix-Rouge;
- de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- des États parties aux Conventions de Genève⁸.

Les délégations des Sociétés nationales, du CICR, de la Fédération et celles des États sont égales en droits au sein de la Conférence internationale. Elles sont également habilitées à

³ L'histoire de la fondation de la Croix-Rouge est bien connue et la littérature qui lui est consacrée est abondante. On pourra notamment se référer aux témoignages et travaux suivants : J. Henry Dunant, *Un Souvenir de Solférino*, Genève, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1862, nombreuses rééditions; Henry Dunant, *Mémoires*, texte établi et présenté par Bernard Gagnebin, Genève, Institut Henry-Dunant, et Lausanne, Éditions L'Âge d'Homme, 1971, en particulier les pp. 32-121; Alexis François, *Le Berceau de la Croix-Rouge*, Genève, Librairie A. Jullien, et Paris, Librairie Édouard Champion, 1918; Pierre Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solférino à Tsoushima*, Paris, Librairie Plon, 1963 (réédition par procédé photomécanique : Genève, Institut Henry-Dunant, 1978), pp. 7-165; François Bugnion, 'La fondation de la Croix-Rouge et la première Convention de Genève, dans : *De l'utopie à la réalité : Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, publiés par Roger Durand avec la collaboration de Jean-Daniel Candaux, Genève, Société Henry-Dunant, 1988, pp. 191-223; François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, deuxième édition, Genève, CICR, juin 2000, pp. 11-30.

⁴ Le projet des fondateurs de la Croix-Rouge s'est notamment concrétisé dans les Résolutions et les Vœux adoptés par la Conférence constitutive d'octobre 1863 qui donna naissance à la Croix-Rouge. Ces Résolutions ont constitué la base sur laquelle se sont créées les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'armature statutaire du Mouvement, jusqu'à l'adoption par la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Haye en 1928, des premiers Statuts de la Croix-Rouge internationale. Les Résolutions et les Vœux de la Conférence constitutive sont notamment reproduits dans : *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne* (Extrait du *Bulletin* N° 24 de la Société genevoise d'Utilité publique), Genève, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1863, pp. 147-149; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, Genève, Comité international de la Croix-Rouge - Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1994, pp. 631-633; *Droit des conflits armés, Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, Documents recueillis et annotés par Dietrich Schindler et Jiri Toman, Genève, Comité international de la Croix-Rouge et Institut Henry-Dunant, 1996, pp. 337-339.

⁵ Article 3 des Résolutions de la Conférence constitutive d'octobre 1863, *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, *op. cit.*, note 4, p. 631.

⁶ Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en octobre 1986, *Revue internationale de la Croix-Rouge* (ci-dessous : *RICR*), N° 763, janvier-février 1987, pp. 25-59; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, *op. cit.*, note 4, pp. 429-446.

⁷ La Société nationale israélienne utilise la dénomination de Bouclier-de-David-Rouge.

⁸ Article 9, alinéa 1, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

prendre part aux délibérations et aux votes; lors des scrutins, chaque délégation dispose d'une voix⁹.

La Conférence internationale se réunit en principe tous les quatre ans. De fait, cependant, les intervalles entre deux conférences ont été parfois plus longs, soit que la volonté de se réunir ait fait défaut (années 1869-1884), soit que la Conférence ait été empêchée de se réunir en raison d'un conflit généralisé (1912-1921, 1938-1948), soit en raison d'obstacles politiques liés à la représentation de certains États ou de certaines entités politiques. Ainsi, il ne fut pas possible de réunir la Conférence internationale entre 1957 et 1965 en raison de divergences relatives à la représentation de la Chine. De même, il fallut annuler au dernier moment la Conférence qui aurait dû se réunir à Budapest en 1991 en raison de divergences relatives à la participation de la Palestine.

Les attributions de la Conférence internationale ressortent de la pratique des premières conférences et, depuis 1928, des Statuts de la Croix-Rouge internationale. C'est vers ces attributions qu'il faut maintenant se tourner.

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

Selon les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « *la Conférence internationale est la plus haute autorité délibérante du Mouvement*¹⁰ ». Elle a seule compétence pour amender les Statuts et le Règlement du Mouvement et pour trancher en dernier ressort tout différend relatif à l'interprétation et à l'application des Statuts et du Règlement, ainsi que toute question que le Comité international ou la Fédération lui soumettraient au sujet de leurs éventuels différends. Elle contribue à l'unité du Mouvement ainsi qu'à la réalisation de la mission de celui-ci dans le strict respect des Principes fondamentaux; elle contribue au respect et au développement du droit international humanitaire; elle peut attribuer des mandats au Comité international et à la Fédération dans les limites de leurs statuts et des Statuts du Mouvement; en revanche, elle ne peut modifier les statuts du Comité international ni ceux de la Fédération, ni prendre des décisions contraires à leurs statuts¹¹.

Enfin, la Conférence élit les membres de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui est le mandataire de la Conférence internationale entre deux conférences et dans les limites des attributions qui lui sont conférées par les Statuts du Mouvement¹².

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

Bien que la Conférence internationale s'efforce d'adopter ses résolutions par consensus, rien n'interdit de procéder à des votes. Ceux-ci peuvent avoir lieu au bulletin secret ou par appel nominal.

⁹ Articles 9, alinéa 2, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹⁰ Article 8 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹¹ Article 10 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹² Créée par la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Haye en 1928, la Commission permanente se compose de neuf membres, dont deux représentants du CICR, deux représentants de la Fédération et cinq membres de Sociétés nationales élus à titre personnel par la Conférence internationale. Sur l'origine et les fonctions de la Commission permanente, on pourra se reporter à notre article : "The Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent: Its Origins, Role and Prospects for the Future" dans: *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, édité par Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek et Bahia Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, décembre 2003, pp. 41-59.

Quelle est la portée des résolutions de la Conférence internationale ? Telle est la question qu'il convient d'examiner avant de pouvoir se tourner vers les principaux défis auxquels la Conférence internationale est confrontée.

La portée juridique des décisions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Dès la Seconde Conférence internationale, réunie à Berlin en 1869, on demanda que les délégués des Sociétés nationales soient munis d'instructions précises et de pouvoirs suffisants pour l'exercice du droit de vote¹³. De même, il a toujours été admis que les délégués gouvernementaux n'agissent pas à titre personnel, mais qu'ils représentent les États dont ils expriment la position officielle par leurs interventions et par leurs votes¹⁴.

S'il est vrai que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constitue essentiellement une association internationale de type non gouvernemental, la participation des représentants des États confère à la Conférence internationale un statut mixte, à la fois privé et public. Ainsi que le relève Richard Perruchoud, la composition de la Conférence internationale détermine également la portée des résolutions adoptées en son sein:

« Le vote des États transforme l'acte originellement privé en un acte juridique semi-privé, de caractère mixte : les résolutions des Conférences 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 ultérieurement¹⁵. »

Deux types de résolutions revêtent un statut particulier en raison de leur nature fondamentale ou constitutionnelle : les Statuts du Mouvement et les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Les Statuts visent à régler les rapports entre les composantes du Mouvement. Ils sont la base juridique sur laquelle s'appuient toutes les délibérations de la Conférence internationale et de ses organes. Ils revêtent donc un caractère constitutionnel qui détermine leur portée juridique à l'égard des composantes du Mouvement et à l'égard des États dans le cadre de la Conférence internationale.

« L'acte constitutif fixe de façon impérative les droits et les obligations des membres et détermine les pouvoirs des organes; son caractère obligatoire découle nécessairement de sa qualité constitutionnelle car, de par la volonté des parties, il est leur pacte social » écrit avec raison Richard Perruchoud¹⁶.

Le fait que les Statuts n'ont pas été adoptés en la forme d'un traité n'affaiblit en rien cette conclusion :

« Le fait que les Statuts n'ont pas été adoptés en la forme d'un traité ne signifie pas cependant que les États ne sont pas liés : ces derniers ont la faculté de donner à leur consentement la forme de leur choix. Même si l'adoption des Statuts n'a pas revêtu la

¹³ Circulaires du Comité central prussien, 23 novembre 1868 et 1^{er} mars 1869, *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, Berlin, Imprimerie J.-F. Starcke, 1869, pp. 3-5 et 7-9.

¹⁴ Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1979, pp. 46-49 et 394-397.

¹⁵ *Ibid.*, p. 48.

¹⁶ *Ibid.*, p. 106.

forme d'un traité international, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un acte international qui, par sa nature, engage les États » relève encore Richard Perruchoud¹⁷.

On peut donc conclure à l'instar de Richard Perruchoud :

« Par leur vote, les États ont reconnu l'existence de la Croix-Rouge internationale [...]. Par conséquent, la totalité des Statuts leur est opposable, qu'il s'agisse des dispositions réglementant les compétences des organes ou de celles statuant sur les attributions du CICR ou de la Ligue¹⁸ ».

De même, lors de l'adoption des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge, il était admis que ceux-ci représentaient des maximes de comportement pour les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération. Lors de l'adoption des nouveaux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge par la Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève en octobre 1986, les Principes fondamentaux ont été insérés dans le préambule des nouveaux Statuts, ce qui illustre bien le caractère constitutionnel et fondamental de ces principes.

Ces Principes fondamentaux ne sont pas en soi obligatoires pour les États qui sont, par définition, des institutions politiques. Mais ils peuvent néanmoins constituer indirectement une source d'obligations pour les États.

Ainsi, les Statuts du Mouvement disposent que *« tous les participants à la Conférence internationale doivent respecter les Principes fondamentaux et tous les documents soumis doivent leur être conformes¹⁹ »*. Les Principes fondamentaux sont donc une source d'obligations pour les États dans le cadre de la Conférence.

De même, par le biais des Statuts du Mouvement, les États se sont engagés *« [à respecter] en tout temps l'adhésion de toutes les composantes du Mouvement aux Principes fondamentaux²⁰ »*.

Ainsi, si les États ne sont pas directement tenus de respecter les Principes fondamentaux du Mouvement en dehors du cadre de la Conférence internationale, ils doivent en revanche s'y conformer dans le cadre de celle-ci et accepter que les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'y conforment en tout temps²¹.

Bien que la plupart des résolutions aient un caractère exhortatoire, comparable à celui des résolutions des organisations internationales, certaines résolutions ont un caractère réglementaire et sont obligatoires pour les membres du Mouvement. C'est notamment le cas du Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge par les Sociétés nationales, des Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de désastre, des Principes et règles de la coopération au développement Croix-Rouge et Croissant-Rouge, des règlements des fonds et médailles et, bien évidemment, des Statuts du Mouvement et des Principes fondamentaux.

Ayant ainsi rappelé la composition et les attributions de la Conférence internationale, il est maintenant possible de revenir aux principaux défis auxquels celle-ci a été confrontée. Il convient à cet effet de distinguer entre les enjeux qui sont liés à la composition de la conférence, d'une part, et ceux qui ont trait au droit et à l'action humanitaires, de l'autre.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 107-108. Dans le même sens, Auguste-Raynald Werner, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*, Genève, Georg et Cie, 1943, p. 79.

¹⁸ Richard Perruchoud, *op. cit.*, note 14, p. 108. En 1991, l'Assemblée générale de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge décida d'adopter le nom de Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹⁹ Article 11, alinéa 4, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

²⁰ Article 2, alinéa 4, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

²¹ Nous reviendrons sur la genèse et sur la portée des Statuts du Mouvement et des Principes fondamentaux dans la section du présent article relative à l'organisation de l'action humanitaire (voir ci-dessous).

Les enjeux liés à la composition de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Les questions de participation et le risque d'éclatement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

On trahirait la vérité en affirmant que les questions liées à la composition de la Conférence internationale ne se sont pas posées avant la Seconde Guerre mondiale. Des questions de cette nature ont été soulevées dès le XIX^e siècle, mais, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, elles n'ont pas fait obstacle à la réunion de la Conférence, ni au bon déroulement de ses travaux. C'est ainsi, par exemple, qu'en dépit de la guerre civile qui déchirait l'Espagne, les deux Sociétés espagnoles rivales ont accepté de prendre part à la Seizième Conférence internationale, réunie à Londres en juin 1938²².

Il devait en aller tout autrement durant la seconde moitié du XX^e siècle. Trois questions ont gravement hypothéqué les réunions de la Conférence internationale :

- la question de la représentation de la Chine;
- l'expulsion de la délégation du gouvernement de l'Afrique du Sud;
- la question de la participation de la Palestine.

La question de la représentation de la Chine

La Seconde Guerre mondiale a conduit à la division de l'Allemagne et de la Corée, a préparé celle du Viet-Nam et provoqué une reprise de la guerre civile chinoise, qui a débouché sur la défaite des armées du Kuo-Min-Tang sur le continent et sur le repli des nationalistes chinois sur l'île de Taiwan (Formose).

Mais, tandis que « les deux Allemagnes », « les deux Corées » et « les deux Viet Nam » acceptaient de plus ou moins mauvaise grâce de siéger côte à côte dans les enceintes internationales, les frères ennemis chinois n'étaient d'accord que sur un point, c'est qu'il n'y avait qu'une seule Chine. En d'autres termes, la présence de l'un des gouvernements chinois était exclusive de celle de l'autre. Or, alors même que le gouvernement nationaliste n'exerçait plus aucun contrôle sur la plus grande partie du territoire et de la population de la Chine, il était parvenu, grâce au soutien des États-Unis et de leurs alliés, à continuer à représenter la Chine aux Nations Unies et à conserver le fauteuil de membre permanent du Conseil de Sécurité²³.

Cette question devait empoisonner les Dix-Huitième et Dix-Neuvième Conférences internationales et faire obstacle à la réunion de la Conférence qui aurait dû se réunir à Genève en 1963, à l'occasion du centenaire de la Croix-Rouge.

Confrontée aux prétentions rivales des deux gouvernements chinois, la Commission permanente de la Croix-Rouge internationale, qui a notamment pour tâche de superviser la préparation des conférences internationales, pensait avoir trouvé l'œuf de Colomb en invitant les deux gouvernements chinois : le gouvernement de Pékin en tant que gouvernement responsable de la mise en œuvre des Conventions de Genève sur le continent, et celui de

²² *Seizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Londres du 20 au 24 juin 1938, Compte rendu*, The British Red Cross Society, Londres, 1938, p. 17.

²³ C'est le 25 octobre 1971 que l'Assemblée générale des Nations Unies décida de reconnaître la République populaire de Chine comme seule représentante légitime de la Chine aux Nations Unies et comme membre permanent du Conseil de Sécurité.

Taipeh en tant que responsable de la mise en œuvre des Conventions de Genève sur l'île de Taiwan²⁴.

Lors de la Dix-Huitième Conférence internationale, réunie à Toronto en juillet-août 1952, la solution retenue par la Commission permanente fut violemment attaquée de part et d'autre, ce qui provoqua des débats purement politiques qui empoisonnèrent l'atmosphère de la conférence. En définitive, la conférence confirma par 58 voix contre 25 et 5 abstentions les mesures prises par la Commission permanente pour envoyer les invitations aux Sociétés nationales et aux gouvernements. N'ayant pu obtenir l'expulsion du gouvernement de Pékin, la délégation de la République de Chine préféra quitter la Conférence²⁵.

Lors de la Dix-Neuvième Conférence, réunie à La Nouvelle Delhi en octobre-novembre 1957, le gouvernement de la République de Chine, tout en envoyant des délégués dans la capitale indienne, refusa de prendre part à la conférence, du fait qu'il avait été invité en tant que « *gouvernement de Taiwan* » et non pas en tant que « *République de Chine* ».

Le gouvernement des États-Unis déposa un projet de résolution aux termes duquel chaque gouvernement invité à prendre part à la conférence devait y être invité sous son nom officiel, c'est-à-dire sous le nom qu'il se donnait²⁶.

Ce projet de résolution était doublement inacceptable pour les délégués de République populaire de Chine et pour la Croix-Rouge chinoise, puisqu'il visait à une double représentation de la Chine et puisque le gouvernement de Taiwan siégerait au sein de la Conférence, si ce projet était accepté, sous le nom de « *République de Chine* », alors même qu'il n'exerçait plus d'autorité sur le continent. Le gouvernement de Pékin eut recours à un tir de contre-batterie en déposant un projet de résolution visant à interdire toute forme d'invitation adressée à Taiwan²⁷.

Cet imbroglio provoqua des discussions interminables. Pour permettre à la conférence de traiter des questions de substance en vues desquelles elle avait été convoquée, il fut décidé de reporter jusqu'à la dernière séance plénière toute décision quant au projet de résolution déposé par les États-Unis et quant au contre-projet chinois. Lorsque la question fut finalement mise aux voix, le projet de résolution américain fut accepté par 62 voix contre 44 et 16 abstentions²⁸. Déclarant que la Conférence avait violé ses propres statuts, les délégués de la République populaire de Chine et ceux de la Croix-Rouge chinoise quittèrent la salle en signe de protestation solennelle. Ils furent suivis par un tiers des délégations, dont celle de la Croix-Rouge indienne, société invitante²⁹. Alors que la conférence touchait à son terme, les délégués de Taiwan entrèrent, triomphants, dans une salle à moitié vide³⁰. La conférence se terminait en psychodrame.

Peu avant ce vote dramatique, la Conférence de La Nouvelle Delhi avait accepté une invitation du CICR, de la Ligue et de la Croix-Rouge suisse à réunir la Vingtième Conférence

²⁴ La République de Chine avait participé à la Conférence diplomatique de 1949 et avait signé les nouvelles Conventions de Genève du 12 août 1949. Elle était en outre liée par sa ratification des Conventions de 1929. La République populaire de Chine, qui n'avait pas participé à la Conférence diplomatique de 1949, accéda le 28 décembre 1956 aux Conventions de Genève du 12 août 1949.

²⁵ *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto, juillet-août 1952, Compte rendu*, Croix-Rouge canadienne, Toronto, 1952, pp. 12, 48-51 et 54-72; Catherine Rey-Schyr, *De Yalta à Dien Bien Phu, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, Vol. III, 1945-1955*, CICR et Georg Éditeurs, Genève, 2007, pp. 120-125.

²⁶ *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, Croix-Rouge indienne, La Nouvelle Delhi, 1958, pp. 56-58.

²⁷ *Ibid.*, pp. 64-73.

²⁸ Résolution XXXVI, *Ibid.*, pp. 156 et 179.

²⁹ *Ibid.*, pp. 157-163.

³⁰ *Ibid.*, p. 161.

internationale en octobre 1963 à Genève, cette conférence devant marquer le point culminant des manifestations organisées à l'occasion du centenaire de la fondation de la Croix-Rouge³¹.

De fait, cependant, entre 1957 et 1963, la question de la représentation de la Chine n'a fait aucun projet en direction d'une solution. Devant le risque d'une nouvelle division du Mouvement et de débats purement politiques qui auraient terni les manifestations commémoratives, la Commission permanente décida, à son corps défendant, de reporter de deux ans la Vingtième Conférence internationale³².

Celle-ci put finalement se réunir à Vienne en octobre 1965. Le gouvernement de Pékin et la Croix-Rouge chinoise refusèrent d'y participer du fait des invitations adressées « à la clique de Tchang Kai Chek³³ ». Dans l'intervalle, cependant, les relations entre Pékin et Moscou s'étaient nettement refroidies, de sorte que l'URSS et ses alliés se contentèrent de protestations relativement platoniques, sans se retirer de la Conférence, qui put ensuite délibérer dans un climat de sérénité³⁴. Seule la République de Chine prit part à la Vingt-et-Unième Conférence internationale, réunie à Istanbul en septembre 1969³⁵.

En définitive, le gouvernement de Taiwan devait tomber dans son propre piège. En effet, l'Assemblée générale des Nations Unies décida, le 25 octobre 1971, de reconnaître la République populaire de Chine comme seule représentante légitime de la Chine et d'expulser le gouvernement de Taiwan de tous les organes des Nations Unies³⁶.

Dès lors que la question de la représentation de la Chine avait été tranchée par le principal organe politique de la communauté internationale, le Mouvement n'avait qu'à s'aligner sur cette solution. Seules la République populaire de Chine et la Croix-Rouge chinoise furent invitées à la Vingt-Deuxième Conférence internationale réunie à Téhéran en novembre 1973³⁷. Il en alla de même lors des conférences ultérieures.

Ainsi, cette question qui avait dominé plusieurs conférences internationales disparut de l'agenda du Mouvement dès le moment où l'Assemblée générale des Nations Unies la trancha dans un sens conforme à l'effectivité.

Toutefois, d'autres questions relatives à la composition de la Conférence n'allèrent pas tarder à se poser.

L'expulsion de la délégation du gouvernement de l'Afrique du Sud

La Vingt-Cinquième Conférence internationale, réunie à Genève en octobre 1986, avait à son ordre du jour plusieurs questions importantes, notamment la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale. De fait, cependant, dès l'ouverture de la Conférence, ces questions furent occultées par une motion, présentée au nom du Groupe africain par le gouvernement du Kenya et demandant la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine en raison

³¹ Résolution XL, *Ibid.*, pp. 144-146 et 180.

³² *Congrès du Centenaire de la Croix-Rouge internationale, Journée commémorative, Conseil des Délégués, Compte rendu*, CICR – Ligue – Croix-Rouge suisse, Genève, 1963, pp. 102-103.

³³ Lettre de Mme Li Te-chuan, présidente de la Croix-Rouge chinoise, à l'ambassadeur André François-Poncet, président de la Commission permanente, 30 janvier 1965, annexée à la lettre du président Samuel Gonard aux membres du CICR, 24 février 1965, Archives du CICR, Procès-verbaux des séances plénières du CICR; *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 2-9 octobre 1965, Compte rendu*, Croix-Rouge autrichienne, Vienne, 1965, p. 41 (int. Lauda).

³⁴ *Ibid.*, pp. 40-46.

³⁵ *Vingt-et-Unième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Istanbul du 6 au 13 septembre 1969, Compte rendu*, Croissant-Rouge turc, Istanbul, 1969, p. 11.

³⁶ Résolution 2758 (XXVI) 1971, adoptée le 25 octobre 1971, *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-sixième session, 21 septembre - 22 décembre 1971*, Assemblée générale, Documents officiels : vingt-sixième session, Supplément N° 29, Document A/8429, pp. 2-3.

³⁷ *Vingt-Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Téhéran du 8 au 15 novembre 1973, Compte rendu*, Société du Lion-et-Soleil-Rouge de l'Iran, Téhéran, 1973, p. 12.

du fait que la politique du gouvernement de Pretoria bafouait les règles humanitaires et les principes humanitaires universellement reconnus en appliquant la politique de l'*apartheid*, que cette politique avait été universellement condamnée et que le gouvernement sud-africain ne remplissait pas les conditions requises pour représenter la majorité de la population sud-africaine³⁸.

Cette motion fut soutenue par la plupart des délégations des pays du Tiers-Monde et par celles du bloc soviétique. Elle fut combattue par les délégations des pays occidentaux et par de nombreuses Sociétés nationales, au motif qu'elle ne s'appuyait sur aucun fondement juridique, qu'elle entraînait la Conférence sur le terrain politique, qu'elle violait le principe fondamental d'universalité et qu'il était nécessaire de poursuivre le dialogue avec le régime de l'*apartheid*.

Après trois jours de discussions qui avaient placé la conférence sous les feux des projecteurs, la motion fut adoptée par 159 voix contre 25 et 8 abstentions³⁹. Considérant qu'il s'agissait d'une question de nature politique, le CICR et 46 Sociétés nationales ont refusé de prendre part au vote. Sommé de quitter la salle, le représentant de l'Afrique du Sud jeta son badge dans un geste théâtral que les télévisions du monde entier n'ont pas manqué d'immortaliser.

En Occident, l'expulsion de la délégation gouvernementale sud-africaine a provoqué une vive émotion. Tout en condamnant l'*apartheid*, nombreux sont ceux qui ont vu dans cette décision une violation des Statuts et des Principes fondamentaux du Mouvement. Or, ainsi que l'avait relevé avant le vote le délégué de la France « *une association, une organisation, un mouvement, quel qu'il soit, qui ne respecte pas ses propres statuts est condamné*⁴⁰ ». « *La Conférence chavire* », titrait le *Journal de Genève*, quelques heures avant le vote fatidique⁴¹.

À quelque chose, malheur est bon. Le traumatisme provoqué par l'expulsion de la délégation sud-africaine fut si profond que personne n'a plus voulu prendre le risque de provoquer de nouvelles fractures. Ainsi, les nouveaux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui représentaient l'enjeu le plus délicat porté à l'ordre du jour de la conférence, furent adoptés par consensus, en quelques minutes et sans débat⁴².

La Vingt-Cinquième Conférence internationale avait décidé que la Conférence suivante aurait lieu en 1990 à Carthagène (Colombie)⁴³. De fait, cependant, en raison de difficultés liées à la question de la représentation palestinienne, la Conférence suivante ne put se réunir qu'en 1995 à Genève. Dans l'intervalle, l'*apartheid* avait été démantelé en Afrique du Sud, de telle sorte que la question de la représentation du gouvernement sud-africain ne s'est plus posée.

³⁸ Intervention de l'ambassadeur D. D. Afande, *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, Croix-Rouge suisse, Berne, 1987, pp. 77-78.

³⁹ *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, pp. 97-98.

⁴⁰ Intervention du ministre Jean Mouton Brady, *ibid.*, p. 83.

⁴¹ 'Croix-Rouge : la conférence chavire', dans *Journal de Genève*, 25 octobre 1986, p. 16; Jacques Moreillon, 'Suspension de la délégation gouvernementale de la République d'Afrique du Sud de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève – 1986) : Différentes perceptions d'un même événement', dans *RICR*, N° 764, mars-avril 1987, pp. 135-153; Yves Sandoz, 'Analyse juridique de la décision de suspendre la délégation gouvernementale sud-africaine de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge', dans *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXII, 1986, pp. 591-602.

⁴² *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, pp. 121-122; Paul-Émile Dentand, 'Croix-Rouge : derniers compromis', dans *Journal de Genève*, 1^{er} novembre 1986, p. 24.

⁴³ En raison de la situation d'insécurité prévalant alors en Colombie, la Croix-Rouge colombienne se vit dans l'obligation de renoncer à organiser la Conférence. La Commission permanente décida que celle-ci se réunirait en 1991 à Budapest.

Durant ce temps, cependant, la question de la représentation palestinienne avait provoqué le naufrage d'une autre conférence.

La question de la participation de la Palestine

Alors que la Vingt-Cinquième Conférence internationale était dans les affres du débat sur la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine, l'observateur permanent de la Palestine auprès de l'Office européen des Nations Unies fit parvenir au président de la Conférence une lettre par laquelle il demandait que la Palestine fût admise à prendre part à la conférence. La Suisse, pays hôte de la conférence, offrit les bons offices de sa diplomatie pour éviter que cette question ne vienne alourdir un climat déjà suffisamment orageux.

Au terme de discrètes négociations, la Palestine renonça à demander un débat sur la question de sa participation, à condition que le président de la conférence fît une déclaration par laquelle il demandait qu'une solution adéquate à la question de la participation palestinienne fût trouvée avant la conférence suivante.

Le président fit cette déclaration juste avant la cérémonie de clôture de la Vingt-Cinquième Conférence internationale⁴⁴. Ainsi la Vingt-Cinquième Conférence se voyait épargner un deuxième débat sur une question de participation, mais cela revenait en quelque sorte à placer une bombe à retardement sous le sol de la Vingt-Sixième Conférence.

Dans l'intervalle, d'autres paramètres devaient faire monter les enchères. En effet, à la suite des revers subis du fait de l'offensive israélienne de l'été 1982 au Liban, la direction de l'Organisation de Libération de la Palestine dû se replier à Tunis, où elle proclama un État palestinien. Le 21 juin 1989, la Suisse reçut de l'observateur permanent de la Palestine auprès de l'office européen des Nations Unies une communication aux termes de laquelle le Comité exécutif de l'Organisation de Libération de la Palestine avait décidé d'adhérer aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles additionnels à ces Conventions⁴⁵.

Estimant qu'il ne lui appartenait pas, en sa qualité d'État dépositaire, de trancher la question de savoir si la Palestine avait ou non qualité pour adhérer aux Conventions de Genève, la Suisse communiqua la note palestinienne aux États parties aux Conventions de Genève, sans se prononcer à ce sujet. Certains États parties accueillirent la communication palestinienne comme un acte d'adhésion, alors que d'autres États refusaient de considérer la Palestine comme un État partie aux Conventions de Genève.

Ainsi, la Commission permanente, qui avait la responsabilité de préparer la Vingt-Sixième Conférence internationale, se trouvait en plein imbroglio au sujet du statut juridique de la Palestine. Alors que les États arabes demandaient que la Palestine fût invitée en qualité d'État partie aux Conventions de Genève et donc en tant que membre de plein droit de la Conférence, d'autres États s'opposaient non moins fermement à cette participation. Comme le leadership de l'Organisation de Libération de la Palestine avait apporté son soutien à Saddam Hussein lors de l'occupation irakienne du Koweït puis lors de la guerre du Golfe (1991), les États-Unis en particulier s'opposaient à toute participation de la Palestine à la Vingt-Sixième Conférence internationale.

En tant qu'institution du Mouvement, la Commission permanente, qui avait notamment la responsabilité de dresser la liste des membres de la Conférence, était dans l'incapacité de trancher une question éminemment politique, puisque celle-ci portait sur le statut international de la Palestine. Avec le soutien d'un groupe de diplomates accrédités à Genève, elle s'efforça de parvenir à une solution transactionnelle. Le groupe arabe accepta

⁴⁴ *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, p. 147.

⁴⁵ Schindler et Toman, *op. cit.*, note 4, p. 668.

finalement que la Palestine soit invitée en qualité d'observateur, mais les États-Unis rejetèrent cette solution.

La négociation se poursuivit jusqu'à la veille de l'ouverture de la conférence, mais sans qu'il soit possible de parvenir à un accord. Réunie à Budapest à moins de vingt-quatre heures de l'ouverture de la conférence, la Commission permanente constata qu'il était impossible de trouver un terrain d'entente et que la conférence risquait de siéger sans le groupe arabe, si la Palestine n'était pas invitée en qualité d'observateur, et sans les États-Unis et Israël, si la Palestine était invitée, fût-ce en qualité d'observateur. La Commission se résolut, la mort dans l'âme, à reporter la Vingt-Sixième Conférence, alors que de nombreuses délégations étaient déjà dans la capitale hongroise et que d'autres étaient dans les airs.

Pour le Mouvement, la défaite était cinglante.

Vers la fin de la Conférence internationale ?

Au lendemain de l'échec de Budapest, de nombreuses voix se sont élevées au sein du Mouvement pour proclamer haut et fort que la Conférence internationale était morte à Budapest et qu'il n'était ni possible – ni même souhaitable – de tenter de la faire renaître de ses cendres.

Le discrédit était d'autant plus grand qu'il n'avait pas été possible de réélire la Commission permanente, puisque c'est la Conférence elle-même qui élit les membres de celle-ci. Comment une commission qui avait depuis longtemps dépassé le terme de son mandat et qui portait les stigmates d'une défaite aussi retentissante pourrait-elle surmonter l'échec qu'elle venait de subir ?

Les Sociétés nationales et la Fédération semblaient prendre leur parti de la disparition de la Conférence internationale, car elles trouvaient dans les organes de la Fédération les lieux de dialogue auxquels elles tenaient le plus. Il en allait différemment pour le CICR. Confronté aux conflits de l'ex-Yougoslavie et du Caucase, sans parler des conflits plus anciens, le CICR ressentait douloureusement la disparition d'un forum de dialogue avec les États parties aux Conventions de Genève.

C'est donc une nouvelle fois le CICR qui prit les initiatives qui allaient permettre de faire renaître la Conférence internationale de l'humiliation subie à Budapest⁴⁶. Il y parvint grâce au soutien de la diplomatie suisse. En effet, le CICR persuada la Suisse, agissant en sa qualité d'État dépositaire des Conventions de Genève, de convoquer une conférence *ad hoc* réunissant les États parties aux Conventions de Genève, ainsi que le CICR et la Fédération. Les Sociétés nationales furent représentées à travers leur Fédération⁴⁷.

⁴⁶ Le CICR avait déjà par deux fois préservé la Conférence internationale de la disparition. Ainsi, à la suite de la guerre franco-allemande de 1870-1871, les récriminations entre les anciens belligérants furent si violentes que la Croix-Rouge autrichienne, qui avait invité la Troisième Conférence internationale à se réunir à Vienne en 1871, préféra l'ajourner *sine die*. Après avoir vainement demandé durant plus de dix ans à la Croix-Rouge autrichienne d'honorer ses engagements, le CICR se résolut à convoquer lui-même la Troisième Conférence internationale, qui se réunit à Genève en septembre 1884. De même, au lendemain de la Première Guerre mondiale, la Croix-Rouge française déclara qu'elle ne siégerait pas avec la Croix-Rouge allemande aussi longtemps que celle-ci ne se serait pas excusée pour les violations du droit de la guerre dont l'Allemagne s'était rendue responsable. La Croix-Rouge allemande répondit qu'elle n'avait pas à s'excuser pour des crimes imputés au gouvernement impérial et que des violations avaient en tout état de cause été commises de part et d'autre. Après avoir vainement tenté durant plus de deux ans de parvenir à un accord, le CICR décida de convoquer la Dixième Conférence internationale, qui se réunit à Genève du 30 mars au 7 avril 1921. La Croix-Rouge française refusa d'y prendre part.

⁴⁷ Il n'était pas possible d'inviter les Sociétés nationales, car la composition de la conférence aurait alors été identique à celle de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Or, si le gouvernement suisse, dépositaire des Conventions de Genève, a qualité pour convoquer une réunion des États

En sa qualité d'État hôte de la Conférence, la Suisse était en mesure de prendre une décision au sujet d'une éventuelle invitation adressée à la Palestine, avec un espoir raisonnable qu'aucun État ne prendrait la responsabilité de provoquer le naufrage de la réunion en remettant en cause les choix de l'État hôte.

La Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre siégea à Genève du 30 août au 1^{er} septembre 1993 et fut un succès complet. Il n'y eut aucun débat sur les questions de participation. L'important rapport que le CICR avait préparé en vue de cette conférence⁴⁸ fut bien accueilli et la Conférence adopta par consensus, presque sans modification, la déclaration finale que le CICR avait préparée avec l'aide d'un groupe de négociation⁴⁹.

La confiance était ainsi restaurée et, sitôt après la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre, le CICR et la Fédération se remirent à l'œuvre pour préparer la Vingt-Sixième Conférence internationale. Celle-ci se réunit à Genève du 1^{er} au 7 décembre 1995. La Palestine fut invitée en qualité d'observateur et cette solution ne donna lieu à aucun débat, ni lors de cette conférence⁵⁰, ni lors des conférences ultérieures.

De fait, les enjeux liés à la composition de la Conférence, qui avaient occupé le devant de la scène lors des conférences internationales réunies durant les années de la guerre froide, ont pratiquement disparu depuis la Vingt-Sixième Conférence, réunie à Genève en 1995. S'il y eut encore quelques escarmouches lors de conférences ultérieures, elles n'ont jamais compromis la tenue de la conférence ni le bon déroulement de ses travaux. La conférence put ainsi se tourner vers des questions liées au droit et à l'action humanitaires.

C'est vers ces enjeux qu'il faut maintenant se tourner.

Les enjeux liés au droit et à l'action humanitaires

Introduction

Bien entendu, il ne saurait être question d'énumérer en quelques pages les enjeux liés aux différentes questions de substance qui ont occupé les trente sessions des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Un livre n'y suffirait pas. On se contentera d'indiquer ici les enjeux qui nous paraissent les plus importants, en sachant que tout choix est arbitraire et peut légitimement être critiqué.

Pour la clarté, on regroupera ces enjeux autour des cinq thèmes principaux suivants :

- le développement du droit international humanitaire;
- le mandat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- l'organisation et les principes de l'action humanitaire;
- les relations entre les composantes du Mouvement et les États;
- la mise en œuvre du droit international humanitaire.

parties à ces Conventions, il n'a pas qualité pour réunir la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sans mandat de celle-ci ou de la Commission permanente.

⁴⁸ 'Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 30 août - 1er septembre 1993), *Rapport sur la protection des victimes de la guerre*, Préparé par le Comité international de la Croix-Rouge, Genève, juin 1993', dans *RICR*, N° 803, septembre-octobre 1993, pp. 415-471.

⁴⁹ « Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 30 août - 1^{er} septembre 1993), *Déclaration finale de la Conférence et autres documents* », dans *RICR*, N° 803, septembre-octobre 1993, pp. 380-413.

⁵⁰ *Vingt-Sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 1er au 7 décembre 1995, Compte rendu*, Comité international de la Croix-Rouge et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1996, p. 40.

Le développement du droit international humanitaire

Si l'histoire ne devait retenir qu'une seule contribution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au progrès de l'humanité, c'est sans conteste les impulsions données au développement du droit international humanitaire qu'il faudrait relever. En effet, chacune des étapes de ce développement a reçu l'appui d'une prise de position de la Conférence.

Ainsi, ce sont les trois vœux que la Conférence constitutive d'octobre 1863 avait adoptés à l'adresse des gouvernements qui ont ouvert la voie à la convocation d'une conférence diplomatique et à l'adoption de la première Convention de Genève du 22 août 1864.

De même, la Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Stockholm en août 1948, ne s'est pas contentée d'examiner article par article et d'approuver les projets de conventions révisées ou nouvelles que le Comité international de la Croix-Rouge avait préparés avec le concours d'experts gouvernementaux afin de prendre en compte les enseignements de la Seconde Guerre mondiale; elle a également déclaré « *que ces projets, en particulier la convention nouvelle relative à la protection des personnes civiles, correspondent aux aspirations profondes des peuples du monde* » et recommandé « *à tous les gouvernements de se réunir le plus rapidement possible en Conférence diplomatique pour adopter et signer les textes [qu'elle venait] d'approuver*⁵¹».

De même, la Vingt-Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Téhéran en novembre 1973, apporta son soutien aux projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève⁵².

En vérité, chacune des étapes du développement du droit international humanitaire a bénéficié de l'appui de la Conférence internationale, qui a toujours soutenu les projets que le CICR lui a soumis, avec une seule exception, mais une exception importante.

En effet, à la suite des bombardements d'agglomérations urbaines durant la Seconde Guerre mondiale, qui devait culminer avec la destruction d'Hiroshima et de Nagasaki, le CICR entreprit des consultations au sujet de la protection des populations civiles contre les hostilités. Avec le concours d'experts hautement qualifiés, il prépara un Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre.

Il s'agissait en fait d'un projet de convention qui visait à restaurer le principe de l'immunité des populations civiles, à définir les objectifs militaires, qui pouvaient seuls être attaqués, à prescrire les précautions à prendre dans l'attaque, à interdire les bombardements de zone ainsi que l'usage des armes « *dont l'action nocive – notamment par dissémination d'agents incendiaires, chimiques, bactériologiques, radioactifs ou autres – pourrait s'étendre d'une manière imprévue ou échapper dans l'espace ou dans le temps au contrôle de ceux qui les emploient ou mettre en péril la population civile*⁵³». Si elle avait été acceptée, cette disposition aurait entraîné une interdiction de tout usage des armes nucléaires, dans la guerre terrestre tout au moins.

Le Projet de Règles fut soumis à la Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Nouvelle Delhi en octobre et novembre 1957. C'est évidemment la question des armes atomiques qui fut au centre des controverses. Les délégations des pays

⁵¹ Résolution XIX-5, *Dix-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Stockholm du 20 au 30 août 1948, Compte rendu*, Croix-Rouge suédoise, Stockholm, 1948, pp. 95-96.

⁵² Résolution XIII, *Vingt-Deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Téhéran du 8 au 15 novembre 1973, Compte rendu*, pp. 134-135.

⁵³ Article 14, *Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, CICR, Genève, septembre 1956, p. 99.

socialistes critiquaient le manque de netteté du projet du CICR et réclamaient l'interdiction pure et simple des armes nucléaires et thermonucléaires. Les Occidentaux, pour leur part, dénonçaient le caractère illusoire d'une interdiction d'emploi qui ne s'appuierait pas sur un désarmement général assorti de mesures de contrôle effectif. En définitive, la Conférence chargea le Comité international de transmettre le Projet de Règles aux gouvernements pour examen⁵⁴. Ce n'était qu'un artifice destiné à donner le change. En vérité, l'affaire était coulée.

Plus récemment, la Conférence internationale a apporté son appui à l'interdiction des mines terrestres anti-personnel⁵⁵, des armes aveuglantes à laser⁵⁶, ainsi qu'au Troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à l'emblème⁵⁷.

Le mandat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Conférence constitutive d'octobre 1863, qui donna naissance à la Croix-Rouge, n'avait posé qu'en termes très généraux les devoirs et les attributions des futures Sociétés nationales et n'avait pratiquement pas soufflé mot de celles du CICR, dont on envisageait alors la prochaine disparition.

L'une des premières tâches des Conférences internationales fut donc de préciser le mandat des Sociétés nationales et celui du CICR. De fait, cette question fut au premier plan des préoccupations des premières conférences.

Le rôle des Sociétés nationales en temps de paix

La première question fut celle du rôle des Sociétés nationales en temps de paix. En effet, les Sociétés avaient été créées en vue de venir en aide aux militaires blessés. Dans cette perspective, il était prévu que leur tâche principale en temps de paix serait de se préparer à s'acquitter des responsabilités qui seraient les leurs en cas de guerre et, en particulier, de recruter et de former les « *volontaires zélés* » qu'Henry Dunant avait appelés de ses vœux. De fait, cependant, dès la Seconde Conférence internationale, réunie à Berlin en 1869, les Sociétés nationales firent valoir qu'il leur était impossible de recruter, de former, et surtout d'entretenir la motivation de leurs volontaires dans la seule perspective d'être prêtes à agir en cas de guerre, perspective dont personne en vérité ne souhaitait la réalisation. Les Sociétés nationales voulaient donc pouvoir se tourner vers des activités du temps de paix, notamment dans le domaine de la formation du personnel hospitalier, des soins aux malades et de la lutte contre les épidémies et contre les autres calamités susceptibles de survenir en temps de paix.

Fondateur de l'œuvre, le Comité de Genève s'est érigé en défenseur du respect intégral des buts en vue desquels la Croix-Rouge avait été créée. Il a vu dans les activités du temps de paix une menace pour les objectifs initiaux : absorbées par ces activités, les Sociétés

⁵⁴ Résolution XIII, *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, p. 170; *Ibid.*, *Actes concernant le Projet de Règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre*, CICR, Genève, avril 1958, ronéographié.

⁵⁵ Résolution II-G, *Vingt-Sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 1er au 7 décembre 1995, Compte rendu*, pp. 132-133.

⁵⁶ Résolution II-H, *ibid.*, p. 133.

⁵⁷ Résolution III, *Vingt-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2003, Compte rendu*, Comité international de la Croix-Rouge et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2004, pp. 31-32. Sur la contribution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au développement du droit international humanitaire, on pourra se reporter à l'article suivant : 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', dans *RICR*, N° 815, septembre-octobre 1995, pp. 567-600.

nationales ne tarderaient pas à oublier leur mission première, l'assistance aux militaires blessés sur le champ de bataille.

Il en est résulté un premier débat relatif au rôle des Sociétés nationales, débat que le Comité de Genève a perdu. En effet, la Seconde Conférence internationale, réunie à Berlin en 1869, adopta une résolution par laquelle elle encourageait les Sociétés nationales à développer leurs activités du temps de paix, notamment la lutte contre les épidémies et les autres calamités par le biais du développement de leurs sections locales, du recrutement de volontaires et de la formation des infirmiers et des infirmières⁵⁸.

La composition et les tâches du CICR

Il était non moins urgent de définir la composition et le rôle du Comité de Genève. En effet, si les membres de ce comité avaient envisagé de se séparer avec le sentiment du devoir accompli dès l'adoption d'un traité protégeant les militaires blessés et les membres du service de santé sur le champ de bataille, on s'aperçut bientôt qu'il était nécessaire de préserver le Comité de Genève afin de veiller aux intérêts généraux de l'œuvre commune et d'assurer l'échange des communications entre les nouvelles Sociétés nationales. Mais encore fallait-il en préciser la composition et les attributions. Cette question occupa plusieurs conférences internationales. Alors que le Comité lui-même avait dans un premier temps envisagé son élargissement, afin d'y faire entrer un représentant de chaque Société nationale, il renversa totalement sa position à ce sujet au lendemain de la guerre franco-allemande de 1870-1871. En effet, alors que chacun pensait que les Sociétés nationales resteraient en cas de guerre au-dessus de la mêlée, on vit les jeunes Sociétés nationales emboucher les trompettes de la propagande la plus venimeuse et s'entre-déchirer à belles dents. C'est une leçon que le CICR devait d'autant moins oublier qu'elle devait peu ou prou se répéter lors des conflits ultérieurs.

Dans le même temps, la guerre franco-allemande avait mis en évidence l'importance du rôle d'intermédiaire neutre que le Comité de Genève était appelé à remplir en cas de guerre afin de faciliter l'échange des communications, non seulement entre les Sociétés nationales des pays belligérants, mais également entre les gouvernements eux-mêmes⁵⁹.

La question de la composition et des attributions du CICR devait occuper les quatre premières conférences internationales. Les deux premières conférences en ont débattu sans parvenir à des conclusions quant à la composition du CICR, mais en lui conférant une tâche qui allait connaître un développement considérable dès la guerre franco-allemande de 1870-1871 : celle de créer en cas de guerre une agence de correspondance et de renseignements qui facilite l'échange des communications et la transmission des secours⁶⁰.

La Troisième et la Quatrième Conférence internationale, réunies à Genève en 1884 puis à Karlsruhe en 1887, étaient confrontées à deux projets résolument opposés.

D'une part, le Comité central de la Croix-Rouge russe avait déposé un projet de réorganisation de la Croix-Rouge visant à régler les rapports entre les institutions de Croix-

⁵⁸ *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 3-5, 7-9, 15-18, 27-36, 153-208, 211-215 et 251-253; P. Boissier, *op. cit.*, note 3, pp. 304-306 et 310-311. Les représentants du CICR ne sont pas intervenus dans le débat sur cette question lors de la Conférence de Berlin, estimant sans doute qu'elle devait être tranchée par les Sociétés nationales elles-mêmes. En revanche, le CICR avait indiqué dans la correspondance préliminaire son opposition à cette extension du champ d'activité des Sociétés nationales.

⁵⁹ Sur le développement des activités du Comité international durant la guerre franco-allemande de 1870-1871, on pourra se reporter à P. Boissier, *op. cit.*, note 3, pp. 317-356; F. Bugnion, *op. cit.*, note 3, pp. 36-43.

⁶⁰ Résolution IV/3, *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, p. 254.

Rouge sur la base d'un traité et à transformer le Comité de Genève en un véritable organisme international comprenant un représentant de chaque Société nationale. Ce Comité se trouverait ainsi dans une position d'autorité vis-à-vis des Sociétés nationales. En temps de guerre, il aurait pour mission de prévenir les violations de la Convention de Genève en envoyant sur le théâtre des hostilités des délégués neutres chargés de contrôler la façon dont les belligérants s'acquittaient de leurs obligations⁶¹.

D'autre part, le CICR demandait à être maintenu dans sa composition et dans ses attributions, telles qu'elles s'étaient développées à travers la pratique⁶².

Les discussions furent particulièrement animées. En effet, ce qui était en jeu dans le projet russe, ce n'était pas seulement la composition du CICR. C'était aussi l'indépendance dont les Sociétés nationales avaient joui depuis l'origine de l'œuvre. C'est ce qui en provoqua l'échec. En définitive, la Conférence de Carlsruhe adopta une résolution qui confirmait le *status quo* :

« Dans l'intérêt général de la Croix-Rouge, il est utile de maintenir, tel qu'il existe depuis l'origine de l'oeuvre, le Comité international qui siège à Genève.

Il continuera comme précédemment :

- a) à travailler à maintenir et à développer les rapports des Comités centraux entre eux;*
- b) à notifier la constitution des nouvelles Sociétés nationales, après s'être assuré des bases sur lesquelles elles sont fondées;*
- c) à publier le Bulletin international [...];*
- d) à créer, en temps de guerre, une ou plusieurs Agences internationales de renseignements, aux bons offices desquelles les Sociétés nationales puissent recourir pour faire parvenir des secours, en argent ou en nature, aux blessés des armées belligérantes;*
- e) à prêter en temps de guerre, s'il en est requis, son entremise ou celle de ses Agences aux Sociétés nationales des belligérants, pour la transmission de leur correspondance⁶³.»*

Ainsi, plus de vingt ans après sa fondation, le CICR était finalement fixé sur son sort et maintenu dans sa composition et dans ses attributions.

La protection des prisonniers de guerre

La Conférence internationale devait rouvrir le débat sur le mandat de la Croix-Rouge à la suite de la Première Conférence internationale de la Paix, réunie à La Haye du 18 mai au 29

⁶¹ *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1er au 6 septembre 1884, Compte rendu, CICR, Genève, 1885, pp. 61-66, 69, 84-85 et 86; Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge, Rapport présenté par le Comité international à la Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge à Carlsruhe en 1887, CICR, Genève, 1887, pp. 9-14; Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu, Berlin, Comité central des associations allemandes de la Croix-Rouge, 1887, pp. 92-93, 95-97 et 101.*

⁶² *Troisième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Genève du 1er au 6 septembre 1884, Compte rendu, pp. 74-83; Du rôle du Comité international et des relations des Comités centraux de la Croix-Rouge, pp. 22-24; Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu, pp. 19-20, 90 et 93-94.*

⁶³ *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu, p. 90.*

juillet 1899. En effet, par une étrange inconséquence, la Conférence de La Haye avait confié des tâches à des sociétés de secours aux prisonniers de guerre qui n'existaient pas⁶⁴.

Fallait-il créer des sociétés de secours aux prisonniers de guerre pour donner suite aux décisions de la Conférence de la Haye ? C'était aller au-devant d'un échec. En effet, le public verrait en elles un symbole de défaitisme. Restant inactives en temps de paix, ces sociétés tomberaient dans la léthargie. Force était donc de confier les tâches prévues par la Conférence de La Haye à des sociétés qui existaient déjà et, parmi ces dernières, seule la Croix-Rouge était en mesure de mobiliser les ressources considérables qui seraient nécessaires pour venir en aide aux prisonniers de guerre en cas de conflit prolongé.

Mais n'était-ce pas détourner la Croix-Rouge de ses buts ? Jusqu'alors, en effet, la Croix-Rouge ne s'était occupée – officiellement tout au moins – que des blessés et des malades.

Ce débat allait occuper trois Conférences internationales⁶⁵. Finalement, la Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Washington en mai 1912, adopta une importante résolution aux termes de laquelle la Croix-Rouge décidait de se charger de l'assistance aux prisonniers de guerre dans les termes prévus par la Convention de La Haye et faisait du Comité international la cheville ouvrière de l'œuvre de secours aux prisonniers de guerre. La Résolution VI de la Conférence de Washington disposait en effet :

« La Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, considérant les Sociétés de la Croix-Rouge comme naturellement appelées à assister les prisonniers de guerre [...], exprime le vœu que ces Sociétés organisent, dès le temps de paix, une "Commission spéciale", chargée en temps de guerre, de recueillir et de confier aux bons soins du Comité international de Genève, les secours qui lui seront remis pour les militaires en captivité.

Le Comité international, par l'intermédiaire de délégués neutres, accrédités auprès des Gouvernements intéressés, assurera la distribution des secours qui seront destinés à des prisonniers désignés individuellement, et répartira les autres dons entre les différents dépôts de prisonniers, en tenant compte des intentions des donateurs, des besoins des captifs, et des instructions des autorités militaires [...].

*Les Commissions spéciales pour les prisonniers de guerre se mettront en rapport avec le Comité international de Genève [...].»*⁶⁶

Deux ans plus tard, le déclenchement de la Première Guerre mondiale allait montrer toute l'importance de cette résolution.

La Croix-Rouge et la guerre civile

Le droit de la guerre est né de la confrontation sur le champ de bataille entre souverains égaux en droits. Lors de la création de la Croix-Rouge, ce sont donc tout naturellement les conflits armés internationaux que l'on avait à l'esprit. Enfin, la première Convention de Genève, du 22 août 1864, ne faisait droit qu'entre les parties contractantes, c'est-à-dire entre des États.

⁶⁴ Article 15 du Règlement annexé à la Convention (II) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 20 juillet 1899. Sur l'origine de cette disposition, on pourra se reporter à notre ouvrage *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 73-80; Roger Durand, « Les prisonniers de guerre aux temps héroïques de la Croix-Rouge », dans : *De l'utopie à la réalité, Actes du Colloque Henry Dunant tenu à Genève au palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, pp. 225-297.

⁶⁵ Les Septième, Huitième et Neuvième Conférences internationales, réunies à Saint-Petersbourg en 1902, à Londres en 1907 et à Washington en 1912.

⁶⁶ Résolution VI, *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, The American Red Cross, Washington, 1912, p. 318.

Pourtant, dès l'insurrection de 1876 en Herzégovine, la Croix-Rouge a été confrontée à la question de ses possibilités d'action en cas de guerre civile⁶⁷. Il faudra toutefois attendre la Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Washington en mai 1912, pour que la question de l'action de la Croix-Rouge en cas de guerre civile soit portée devant la Conférence internationale⁶⁸. Le débat tourna court. En Effet, le général Yermolov, représentant du gouvernement de Saint-Pétersbourg, s'est opposé avec véhémence à tout examen de cette question, de sorte que la Conférence ne prit aucune décision à ce sujet⁶⁹.

La question fut à nouveau portée devant la Dixième Conférence internationale, réunie à Genève du 30 mars au 7 avril 1921. Dans l'intervalle, le CICR et plusieurs Sociétés nationales étaient intervenus lors de la guerre civile qui déchira la Russie à la suite de la révolution d'Octobre (1918-1921)⁷⁰. De fait, l'intervention de la Croix-Rouge en cas de guerre civile avait été sollicitée par ceux-là mêmes qui, à Washington, s'y étaient le plus violemment opposés. En outre, plusieurs Sociétés nationales étaient intervenues dans leurs propres pays à l'occasion des troubles qui suivirent la Première Guerre mondiale⁷¹.

Si donc la question est inscrite à l'ordre du jour de la Dixième Conférence, ce n'est pas pour discuter du principe de l'intervention de la Croix-Rouge en cas de guerre civile – qui est acquis – mais pour fixer les modalités de cette intervention.

Au terme d'un débat approfondi, la Conférence adopta une importante résolution par laquelle la Croix-Rouge proclamait « *son droit et son devoir d'action secourable en cas de guerre civile, de troubles sociaux et révolutionnaires* »; elle demandait le respect par analogie des principes des Conventions de Genève et de La Haye en cas de guerre civile et faisait du CICR le pivot de l'action du Mouvement dans ces situations⁷².

On ne saurait sous-estimer l'importance de la Résolution XIV de la Dixième Conférence internationale. En effet, c'est sur cette résolution que le CICR devait fonder l'importante action qu'il parvint à déployer tout au long de la guerre civile espagnole (1936-1939)⁷³. En outre, cette résolution a ouvert la voie à l'adoption de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, véritable « *convention en miniature*⁷⁴ » qui fixe les normes juridiques minimales applicables aux conflits armés non internationaux et autorise le CICR à offrir ses services aux parties aux conflits.

La Croix-Rouge et la paix

⁶⁷ 'L'insurrection dans l'Herzégovine', dans *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N° 25, janvier 1876, pp. 1-4; 'Une mission au Monténégro: Rapport présenté au Comité international de la Croix-Rouge par ses délégués', dans *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N° 26, avril 1876, pp. 55-70.

⁶⁸ Ce fut à l'initiative de la Croix-Rouge américaine, qui avait soumis à la Conférence un rapport sur la question de l'intervention de la Croix-Rouge en cas de guerre civile. *Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Washington du 7 au 17 mai 1912, Compte rendu*, pp. 45-48 et 200-203.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 45 et 199-208.

⁷⁰ Sur l'action du CICR durant la guerre civile russe, on pourra se reporter à notre ouvrage : *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, pp. 284-295.

⁷¹ C'était notamment le cas de la Croix-Rouge allemande, de la Croix-Rouge finlandaise, de la Croix-Rouge polonaise, de la Croix-Rouge portugaise, de la Croix-Rouge ukrainienne et du Croissant-Rouge turc. Chacune de ces Sociétés nationales avait soumis à la Dixième Conférence internationale un rapport sur le rôle de la Croix-Rouge en cas de guerre civile.

⁷² Résolution XIV, *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, Compte rendu*, CICR, Genève, 1921, pp. 217-218.

⁷³ Sur l'action du CICR durant la guerre civile espagnole, voir *op. cit.* (note 70), pp. 307-328; Pierre Marqués, *La Croix-Rouge pendant la Guerre d'Espagne (1936-1939) : Les Missionnaires de l'humanitaire*, L'Harmattan, Paris et Montréal, 2000, 452 pages.

⁷⁴ C'est à la délégation soviétique à la Conférence diplomatique de 1949 qu'appartient la paternité de cette expression.

La Croix-Rouge est une organisation humanitaire. Ce n'est pas une organisation pacifiste. Toutefois, dès l'origine, la Croix-Rouge a tenu à manifester son rejet de la guerre, afin que son action en vue d'atténuer les souffrances provoquées par la guerre ne soit pas perçue comme une légitimation de celle-ci⁷⁵.

Durant un siècle, ces prises de position n'ont guère dépassé le niveau du discours. En effet, la Croix-Rouge estimait qu'elle ne pouvait prendre des initiatives en vue de prévenir la guerre ou de mettre fin à un conflit, puisqu'il s'agit à l'évidence de questions politiques. En s'engageant sur ce terrain, la Croix-Rouge n'aurait pas manqué de trahir ses principes fondamentaux et de compromettre ses possibilités d'action, si la guerre devait éclater en dépit de son intervention.

Il en alla tout autrement lors de la crise des missiles de Cuba (octobre 1962) qui conduisit l'humanité à deux doigts d'une guerre nucléaire opposant les États-Unis et l'Union soviétique.

Alors que la tension entre Washington et Moscou était à son comble, le président du CICR profita de ce que le directeur exécutif du CICR était à New York pour faire savoir aux Nations Unies que le CICR était prêt à soutenir les efforts du secrétaire général, qui s'efforçait de trouver une issue pacifique à la crise, si son intervention pouvait être de quelque utilité⁷⁶.

Cette initiative ne devait pas tarder à faire son chemin. Dans la nuit du 29 au 30 octobre 1962, le secrétaire général des Nations Unies fit appel au CICR pour lui demander de prêter son concours en vue de visiter les navires soviétiques qui faisaient route vers Cuba, afin de contrôler que ceux-ci ne transportaient aucun armement nucléaire.

Cette demande allait placer le CICR devant un choix d'une extrême gravité. D'un côté, en effet, elle plaçait le CICR au cœur de la confrontation qui opposait Moscou et Washington. Mais d'un autre côté, il était évident que tout devait être fait pour prévenir une guerre nucléaire. En définitive, le CICR a estimé qu'il ne pouvait pas se dérober, alors que la paix du monde et l'avenir même de l'humanité étaient en danger. Il décida donc d'accepter en principe de donner suite à la demande du secrétaire général et d'envoyer son ancien président à New York, afin de préciser les modalités de son intervention⁷⁷.

Cette acceptation de principe provoqua des réactions passionnées au sein de l'opinion publique et, plus encore, au sein des Sociétés nationales, à la mesure des émotions que cette crise sans précédent avait soulevées. Ces réactions allaient de l'approbation chaleureuse à la condamnation sans appel. D'anciens volontaires de la Croix-Rouge renvoyaient leurs cartes de membres en signe de protestation solennelle.

Une fois la crise dénouée, le CICR jugea donc nécessaire de soumettre les initiatives qu'il avait prises au verdict du Conseil des Délégués, réuni à Genève en 1963⁷⁸, puis à celui de la Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne en 1965.

⁷⁵ Voir à ce sujet le discours introductif de Gustave Moynier lors de la Conférence constitutive d'octobre 1863, *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne*, pp. 8-9.

⁷⁶ "Interoffice memorandum" de Martin Hill, sous-secrétaire général adjoint, à C. V. Narasimhan, chef de cabinet du secrétaire général, 26 octobre 1962, reproduit dans Chadwyck-Healey Inc. et The National Security Archives (ed.), *Documents on the Cuban Missile Crisis 1962*, Microfiche Collection, Chadwyck-Healey, Alexandria, 1990, document 1392, cité par Thomas Fischer, 'The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis', dans *RICR*, N° 842, juin 2001, pp. 287-309, ad p. 294. Relevons que l'initiative du CICR n'est connue qu'à travers le document sus-mentionné des Nations Unies. Ni le président Léopold Boissier, ni Roger Gallopin, directeur exécutif, n'ont fait état de la démarche de ce dernier auprès des Nations Unies.

⁷⁷ Archives du CICR, procès-verbal de la séance plénière des mercredi 31 octobre et jeudi 1er novembre 1962, *Rapport annuel 1962*, pp. 31-35; T. Fischer, 'The ICRC and the 1962 Cuban missile crisis', *op. cit.*, note 76, pp. 287-309. Françoise Perret et François Bugnion, *De Budapest à Saïgon, Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, Vol. IV, 1956-1965*, Georg Editeur/CICR, Genève, décembre 2009, pp. 473-502.

⁷⁸ Le Conseil des Délégués réunit les représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, ceux du CICR et ceux de la Fédération. La Commission permanente avait décidé de réunir le Conseil des

Aux termes de sa Résolution X, la Vingtième Conférence

« ... [encourageait] le Comité international de la Croix-Rouge à entreprendre, en liaison constante avec l'Organisation des Nations Unies et dans le cadre de sa mission humanitaire, tous les efforts susceptibles de contribuer à la prévention ou au règlement de conflits armés éventuels, ainsi qu'à s'associer, d'entente avec les États en cause, à toutes les mesures appropriées à cet effet [...] »⁷⁹.

Avec cette résolution, la Conférence approuvait l'action du CICR lors de la crise des missiles de Cuba et l'encourageait à prendre des initiatives analogues au cas où la paix du monde serait à nouveau menacée.

Il était toutefois bien entendu que cette résolution ne devait pas entraîner une réorientation fondamentale de l'action du CICR ou de la Croix-Rouge tout entière, dont la priorité devait rester humanitaire. Issue de circonstances exceptionnelles, elle ne devait s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles.

De fait, le CICR n'a, à notre connaissance, invoqué la Résolution X de la Vingtième Conférence qu'à deux reprises : lors de l'invasion israélienne du Liban en été 1982 et lors de l'occupation du Koweït par l'Irak en été 1990⁸⁰.

« La paix, qui est bien le problème crucial de tous les temps, déchaîne inmanquablement dans les congrès qui prétendent lui trouver quelque affermissement, des débats aussi pénibles que dangereux » observait le président du CICR, Léopold Boissier, dans son rapport relatif au Conseil des Délégués réuni à Genève en septembre 1963, à l'occasion du centenaire de la fondation de la Croix-Rouge⁸¹.

De fait, la question de la paix fut l'une des principales pommes de discorde au sein des Conférences internationales de la Croix-Rouge réunies sous l'empire de la guerre froide. L'Union soviétique et ses alliés souhaitaient que la Conférence internationale dénonce l'agression, qui, selon la doctrine marxiste-léniniste, ne pouvait être que le fait des États capitalistes, alors que les gouvernements et les Sociétés nationales des pays occidentaux ne voulaient en aucun cas aller au-delà d'une condamnation de la guerre en termes généraux, la dénonciation de l'agression et la désignation de l'agresseur étant des questions politiques qui relevaient des Nations Unies. En définitive, la division du Mouvement put être évitée, grâce notamment à l'application systématique de la règle du consensus pour toute résolution relative à la paix. De fait, quelle eût été la crédibilité d'une résolution sur la paix adoptée à la suite d'un vote par lequel la Conférence se serait divisée ?

Délégués à Genève en 1963, en lieu et place de la Conférence internationale qu'elle avait dû renoncer à convoquer en raison des divergences sur la question de la représentation de la Chine. Sur l'origine, le rôle et les attributions du Conseil des Délégués, on pourra se reporter à Elzbieta Mikos-Skuza, "The Council of Delegates", dans: *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, édité par Liesbeth Lijnzaad, Johanna van Sambeek et Bahia Tahzib-Lie, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden et Boston, décembre 2003, pp. 123-136.

⁷⁹ Résolution X, *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 2-9 octobre 1965, Compte rendu*, pp. 102-103.

⁸⁰ Procès-verbaux du Conseil exécutif du CICR, 1^{er} juillet 1982, 11 et 12 août 1982, 19 août 1982 et 26 août 1982; Procès-verbaux de l'Assemblée du CICR, 19 août et 1^{er} septembre 1982; *RICR*, N° 737, septembre-octobre 1982, p. 305; *Rapport d'activité 1982*, pp. 56-59; *Keesing's Contemporary Archives*, 1983, pp. 31914-31920; F. Bugnion, *op. cit.*, note 3, p. 564; Note 241 de la délégation de Bagdad + annexes, 12 septembre 1990, Archives du CICR, dossier 232 (214-00); *Rapport d'activité 1990*, pp. 79-80 ; Christophe Girod, *Tempête sur le désert: Le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre du Golfe, 1990-1991*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, et LGDJ, Paris, 1995, pp. 64-65.

⁸¹ Léopold Boissier, Exposé sur certains aspects du centenaire de la Croix-Rouge présenté au CICR dans sa séance du 3 octobre 1963, document D 841, annexé au procès-verbal de la séance plénière du 3 octobre 1963, p. 2.

Bien entendu, la Conférence internationale a adopté de nombreuses autres résolutions visant une extension du mandat du Mouvement, par exemple en ce qui concerne l'assistance aux réfugiés⁸² et aux personnes déplacées⁸³. Comme il n'était pas possible de les analyser toutes, nous avons choisi de nous concentrer ici sur les débats qui impliquaient de véritables réorientations du Mouvement.

Enfin, on relèvera que si la Conférence internationale a adopté bon nombre de résolutions relatives au mandat des Sociétés nationales ou à celui du CICR, elle ne s'est guère prononcée sur celui de la Fédération. Cela tient à la fois au fait que le CICR et la Fédération occupent des positions différentes sur l'échiquier des relations internationales et au fait que le mandat de la Fédération relève bien davantage des décisions des organes de celle-ci que des résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

L'organisation de l'action humanitaire

La question de l'organisation de l'action humanitaire a occupé pratiquement toutes les Conférences internationales. Comme il n'est pas possible de résumer ici chacun de ces débats, nous avons choisi de nous concentrer sur les deux enjeux les plus importants pour le Mouvement et pour les États :

- les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Pendant plus d'un demi-siècle, la Croix-Rouge s'est contentée d'une structure relativement lâche formée par les résolutions de la Conférence constitutive d'octobre 1863, qui donna naissance à la Croix-Rouge, et quelques résolutions qui visaient à préciser les tâches des Sociétés nationales et celles du CICR. Chaque conférence internationale adoptait son propre règlement en s'inspirant de celui des conférences antérieures.

La création de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, au lendemain de la Première Guerre mondiale, en-dehors du cadre statutaire de la Conférence internationale, obligea le Mouvement à se doter de statuts⁸⁴. Comme de toutes parts on pressait le CICR et la Ligue de fusionner, les deux institutions se sont senties, l'une comme l'autre, menacées.

Nulle surprise dans ces conditions que les relations entre les deux institutions aient rapidement tourné à un rapport d'hostilité.

Cette question devait absorber une bonne partie des travaux de trois conférences internationales⁸⁵, plus une Conférence spéciale réunie à Berne en 1926⁸⁶. Ce fut en vain. Tous les projets de réorganisation de la Croix-Rouge internationale soumis aux Dixième, Onzième et Douzième Conférences internationales échouèrent. Il en alla de même pour la Conférence de Berne.

En effet, alors que les Sociétés nationales qui avaient fondé la Ligue tenaient au maintien d'un organe fédératif au sein duquel elles étaient dûment représentées, le CICR

⁸² Résolution XXI de la Vingt-Quatrième Conférence internationale, Manille, 1981, et Résolution XVII de la Vingt-Cinquième Conférence internationale, Genève, 1986.

⁸³ Résolution IV- A de la Vingt-Sixième Conférence internationale, Genève, 1995.

⁸⁴ Sur la création de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, on pourra se reporter à Daphne A. Reid et Patrick F. Gilbo, *Beyond Conflict: The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 1919-1994*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1997, pp. 26-41.

⁸⁵ Les Dixième, Onzième et Douzième Conférences internationales, réunies à Genève en 1921, 1923 et 1925.

⁸⁶ *Conférence internationale spéciale de la Croix-Rouge tenue à Berne du 16 au 18 novembre 1926, Compte rendu*, Croix-Rouge suisse, Berne (s. d.).

tenait à préserver l'indépendance qu'il jugeait indispensable à la poursuite de sa mission. Malgré son admiration pour la Société des Nations, il restait convaincu que la guerre n'était pas un fléau que l'on pouvait abolir d'un trait de plume et qu'il devait préserver pour l'avenir sa position d'intermédiaire neutre dont la Première Guerre mondiale avait souligné l'importance.

Il n'y a pas lieu de retracer ici les laborieuses négociations conduites durant plus de huit ans en vue de rétablir l'unité de la Croix-Rouge⁸⁷. Après avoir examiné en vain d'innombrables projets de fusion, on finit par se convaincre de la nécessité de maintenir dans leur complémentarité et dans leur composition le CICR et la Ligue.

Pour sortir de l'impasse, le CICR et la Ligue désignèrent deux négociateurs qui n'avaient pris aucune part aux discussions antérieures, le juge Max Huber, récemment élu membre du CICR, et le colonel Paul Draudt, vice-président de la Ligue.

Ceux-ci parvinrent en quelques mois à élaborer un projet d'accord qui maintenait le CICR et la Ligue dans leur composition et dans leurs attributions, mais les englobait dans un ensemble plus vaste, la Croix-Rouge internationale⁸⁸. La Treizième Conférence internationale, réunie à La Haye en octobre 1928, adopta à l'unanimité moins cinq abstentions le projet de Statuts de la Croix-Rouge internationale préparé par Max Huber et Paul Draudt⁸⁹.

Pour le CICR et pour la Ligue, les Statuts de la Croix-Rouge internationale, adoptés après huit années de vaines négociations et de confrontation, constituaient un véritable traité de paix.

En dépit de l'action gigantesque qu'il avait déployée au cours de la Seconde Guerre mondiale, en dépit du Prix Nobel de la Paix qui lui fut octroyé pour la seconde fois en 1944, le CICR se retrouva en position d'accusé au lendemain de la capitulation de l'Allemagne et du Japon. On le tint pour responsable du sort des prisonniers de guerre soviétiques en mains allemandes, dont près de trois millions étaient morts en captivité; on lui reprocha de n'avoir rien fait pour protéger les partisans et les résistants au pouvoir des Puissances de l'Axe; on lui reprocha enfin son silence au sujet des camps de concentration et du génocide⁹⁰.

L'Union soviétique et ses alliés demandèrent avec insistance une révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale, qui permettrait de supprimer le CICR et de transférer toutes ses attributions à la Ligue.

Face à cette situation, la stratégie du CICR consista à mettre tous ses efforts dans le processus de révision des Conventions de Genève – pour le CICR, cette révision était d'autant plus urgente qu'il était convaincu que le monde marchait à grands pas vers une troisième guerre mondiale – et à bloquer dans l'intervalle toute renégociation des Statuts de la Croix-Rouge internationale⁹¹.

Cette stratégie aboutit. Alors que la Dix-Septième Conférence internationale, réunie à Stockholm en août 1948, consacra l'essentiel de ses travaux à l'examen des projets de conventions préparés par le CICR, elle n'aborda pas la question de la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale.

Cette question fut portée devant la Dix-Huitième Conférence, réunie à Toronto en juillet-août 1952. Dans l'intervalle, les paramètres avaient changé du tout au tout. D'une part,

⁸⁷ Pour l'histoire de ces négociations, on pourra notamment se reporter aux ouvrages suivants : André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1978, pp. 113-159; D. A. Reid et P. F. Gilbo, *op. cit.*, note 84, pp. 52-54 et 79-86.

⁸⁸ Colonel Draudt et Max Huber, 'Rapport à la XIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les statuts de la Croix-Rouge internationale', dans *RICR*, N° 119, novembre 1928, pp. 991-1010.

⁸⁹ *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, Imprimerie nationale, La Haye, 1929, pp. 12-19, 48-75, 85, 101-114, 117-118 et 182-186.

⁹⁰ C. Rey-Schyr, *op.cit.*, note 25, pp. 42-48.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 51-134. Dominique-Debora Junod, *La Croix-Rouge en péril, 1945-1952 : La stratégie du CICR, de la Seconde Guerre mondiale au conflit de Palestine - Eretz-Israël*, Éditions Payot, Lausanne, 1997, *passim*.

les nouvelles Conventions de Genève avaient été adoptées. Or ces conventions confirmaient la position du CICR, qui est mentionnée dans de nombreuses dispositions. D'autre part, le CICR avait fait sur le terrain la démonstration de son rôle d'intermédiaire neutre à l'occasion de plusieurs conflits, en particulier lors du conflit israélo-arabe de 1948-1949⁹². Enfin, les fronts de la guerre froide s'étaient durcis. Les Occidentaux n'avaient plus aucune raison de sacrifier le CICR sur l'autel de leurs relations avec Moscou.

Le projet de nouveaux Statuts de la Croix-Rouge internationale, élaborés par une commission conjointe du CICR et de la Ligue sous les auspices de la Commission permanente⁹³, donna lieu à des débats orageux lors de la Conférence de Toronto, dont l'atmosphère était en tout état de cause empoisonnée par la question de la représentation de la Chine. L'URSS et ses alliés rejetèrent toutes les dispositions relatives au « *soi-disant Comité international* ». En définitive, les nouveaux Statuts de la Croix-Rouge internationale furent adoptés par 70 voix contre 17⁹⁴.

Il en alla tout autrement devant la Vingt-Cinquième Conférence internationale. Alors que celle-ci émergeait de trois jours de débats traumatisants débouchant sur l'expulsion de la délégation gouvernementale de l'Afrique du Sud, personne n'a voulu prendre la responsabilité de provoquer une nouvelle division en mettant en cause les nouveaux projets de statuts préparés par une commission conjointe du CICR et de la Ligue. C'est donc par consensus et quasiment sans débat que la Vingt-Cinquième Conférence internationale adopta les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui sont en vigueur aujourd'hui⁹⁵.

Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Dès l'origine, la Croix-Rouge a eu conscience d'obéir à quelques principes fondamentaux dictés par les buts de l'institution et par la nature des activités qu'elle se proposait d'entreprendre.

Dans une large mesure, ces principes ont trouvé expression dans les Résolutions et les Vœux de la Conférence constitutive d'octobre 1863, ainsi que dans l'article 6 de la Convention de Genève du 22 août 1864, qui dispose :

« Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent ».

Dès lors, les références aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge furent innombrables; ainsi, en 1869, la Conférence de Berlin chargea le Comité international de la sauvegarde et de la diffusion de ces principes⁹⁶. De même, pour être acceptées au sein du

⁹² Sur l'action du CICR lors du conflit israélo-arabe de 1948-1949 et sur la façon dont cette action s'inscrivait dans la stratégie de survie du CICR, on pourra notamment se reporter à D. D. Junod, *op. cit.*, note 91.

⁹³ *Statuts de la Croix-Rouge internationale et Règlement de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, Projet de Révision*, Présenté par la Commission permanente de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à la XVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, 7 décembre 1951 (Document A.18/1952), ronéographié, 16 pages.

⁹⁴ *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Toronto, juillet-août 1952, Compte rendu*, pp. 33-39, 100-105 et 169-172.

⁹⁵ Résolution XXXI, *Vingt-Cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Genève du 23 au 31 octobre 1986, Compte rendu*, pp. 121-122 et 169.

⁹⁶ *Compte rendu des Travaux de la Conférence internationale tenue à Berlin du 22 au 27 avril 1869 par les Délégués des Gouvernements signataires de la Convention de Genève et des Sociétés et Associations de Secours aux Militaires blessés et malades*, pp. 80-84 et 264.

mouvement, les nouvelles Sociétés nationales devaient adhérer aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge⁹⁷. L'existence de ces principes était admise et leur autorité reconnue.

En revanche, durant près d'un siècle, on ne fit guère d'efforts pour parvenir à une définition cohérente et universellement acceptée de ces principes.

En 1874, Gustave Moynier, président du CICR, entreprit une première formulation en doctrine des principes de la Croix-Rouge. Ayant constaté que les Sociétés de la Croix-Rouge « se rattachaient les unes aux autres par l'engagement qu'elles ont pris de se conduire selon certaines règles identiques », Moynier distinguait quatre principes fondamentaux : les principes de centralisation, de prévoyance, de mutualité et de solidarité⁹⁸.

Révisant ses statuts au lendemain de la Première Guerre mondiale, le CICR y introduisit la mention de quatre « principes fondamentaux et uniformes qui sont à la base de l'institution de la Croix-Rouge, à savoir : l'impartialité, l'indépendance politique, confessionnelle et économique, l'universalité de la Croix-Rouge et l'égalité des membres qui la composent⁹⁹ ».

Cette énumération ne pouvait cependant pas être considérée comme exhaustive. Ainsi, alors même que l'existence et le caractère impératif des principes fondamentaux étaient universellement admis, la formulation de ces principes restait incertaine. La Croix-Rouge ne cessait de se réclamer de normes fondamentales dont elle ne semblait pas désireuse – ou pas capable – de définir le contenu.

Cette carence devait avoir des conséquences désastreuses durant l'entre-deux-guerres et, plus encore, durant la Seconde Guerre mondiale. On observa en effet les plus graves dérives au sein de certaines Sociétés nationales, notamment la Croix-Rouge allemande, dérives auxquelles le Mouvement n'a pas eu la volonté et n'a pas trouvé les moyens de répondre¹⁰⁰.

Le Conseil des Gouverneurs de la Ligue¹⁰¹ se saisit de cette question au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Aux quatre principes dégagés antérieurement, il en ajouta treize autres, où l'on retrouvait pêle-mêle l'énoncé des buts de la Croix-Rouge, de ses principes fondamentaux et de simples règles d'application¹⁰².

La Conférence de Toronto endossa cette nouvelle énumération, tout en soulignant que les quatre principes dégagés antérieurement demeuraient « la pierre angulaire de la Croix-Rouge », ce qui ne faisait qu'ajouter à la confusion¹⁰³.

⁹⁷ *Organisation générale et programme de la Croix-Rouge (D'après les décisions prises dans les Conférences internationales par les Fondateurs et les Représentants de cette Institution)*, deuxième édition, CICR, Genève, 1898, pp. 25-26.

⁹⁸ Gustave Moynier, 'Ce que c'est que la Croix-Rouge', dans *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, N° 21, janvier 1875, pp. 1-8; André Durand, 'Quelques remarques sur l'élaboration des principes de la Croix-Rouge chez Gustave Moynier', dans *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, édité par Christophe Swinarski, CICR, Genève, et Martinus Nijhoff, La Haye, 1984, pp. 861-873.

⁹⁹ 'Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 10 mars 1921, article 3', dans *RICR*, N° 28, avril 1921, pp. 379-380.

¹⁰⁰ Sur la situation de la Croix-Rouge allemande durant la Seconde Guerre mondiale, on pourra se reporter à : Dieter Riesenberger, *Das Deutsche Rote Kreuz, Eine Geschichte 1864-1990*, Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2002, en particulier pp. 269-371; Birgitt Morgenbrod et Stephanie Merkenich, *Das Deutsche Rote Kreuz unter der NS-Diktatur, 1933-1945*, Ferdinand Schöningh, Paderborn/München/Wien/Zürich, 2008.

¹⁰¹ Aujourd'hui, Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹⁰² Conseil des Gouverneurs, XIXe session, Oxford, 1946, Résolution XII, révisée par la Résolution VII de la XXe session, Stockholm 1948, *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, douzième édition, CICR-Ligue, Genève, 1983, pp. 565-567.

¹⁰³ Résolution X, *Dix-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, pp. 117-118 et 154.

Puisqu'on avait pris l'initiative de chercher à formuler les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, il convenait de parvenir à un libellé susceptible de faire l'objet d'un assentiment général. La Commission permanente désigna dans ce but une commission mixte du CICR et de la Ligue.

Se fondant sur les résolutions des conférences antérieures et, surtout, sur les travaux de Max Huber et de Jean Pictet, qui avaient fait faire à la question des progrès décisifs¹⁰⁴, cette commission rédigea un projet en sept articles qui fut communiqué à toutes les Sociétés nationales et approuvé à l'unanimité par le Conseil des Délégués réuni à Prague en 1961¹⁰⁵. Ce projet fut ensuite transmis à la Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne en 1965, qui l'adopta par un vote unanime sous le titre de « *Proclamation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge*¹⁰⁶ ».

Depuis cette date, les Principes fondamentaux – qui sont lus solennellement à la cérémonie d'ouverture de chaque Conférence internationale – ont été reconnus comme la charte fondamentale du Mouvement. Leur autorité n'a pas été remise en question.

Dans le cadre de la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale, la proclamation des Principes fondamentaux – dont la formulation n'a subi aucune modification, sous réserve de la substitution de l'expression « *Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* » à celle de « *Croix-Rouge* » – a été intégrée dans le préambule des nouveaux Statuts du Mouvement¹⁰⁷. Cette position confirme bien le caractère normatif des Principes fondamentaux, ainsi que leur prééminence dans le droit de la Croix-Rouge.

Dans son arrêt du 27 juin 1986 en l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la Cour internationale de Justice a reconnu sans ambiguïté que les principes fondamentaux de la Croix-Rouge étaient opposables aux États, lorsque ceux-ci se mêlent de fournir une assistance humanitaire :

« Un élément essentiel de l'aide humanitaire est qu'elle doit être assurée 'sans discrimination' aucune. Selon la Cour, pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, non seulement l'assistance humanitaire doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir 'prévenir et alléger les souffrances des hommes' et 'protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine'; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin ...¹⁰⁸ ».

On le constate, la Cour internationale de Justice a reconnu la force obligatoire des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge. Ainsi, les États ne se sont pas seulement engagés à tolérer que les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'y conforment, mais ces principes peuvent également devenir une source d'obligations pour les États lorsque ceux-ci prétendent déployer une activité humanitaire.

¹⁰⁴ Max Huber, *La pensée et l'action de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, 1954; Jean S. Pictet, *Les principes de la Croix-Rouge*, Genève, CICR, 1955.

¹⁰⁵ *Conseil des Délégués de la Croix-Rouge internationale, Compte rendu des débats, Prague, 1961*, p. 48. Lors du Conseil des Délégués, il n'y eut qu'un seul débat, provoqué par une intervention du président de l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'URSS. Ce débat porta sur le rôle de la Croix-Rouge en ce qui concerne la préservation de la paix, mentionné dans le cadre du principe d'humanité.

¹⁰⁶ Résolution VIII, *Vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Compte rendu*, pp. 53-54 et 101-102; Hans Haug, avec la collaboration de Hans-Peter Gasser, Jean Pascalis, Françoise Perret et Jean-Pierre Robert-Tissot, *Humanité pour tous : Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Berne, Stuttgart et Vienne, Éditions Paul Haupt, et Genève, Institut Henry-Dunant, 1993, pp. 443-494.

¹⁰⁷ *RICR*, N° 763, janvier-février 1987, pp. 27-28; *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, Comité international de la Croix-Rouge - Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1994, pp. 431-432.

¹⁰⁸ Cour internationale de Justice, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, Arrêt du 27 juin 1986, *C. I. J. Recueil 1986*, pp. 14-150, ad p. 115.

L'articulation de l'action humanitaire des composantes du Mouvement avec celle des États

De par sa composition même, la Conférence internationale constitue un forum privilégié de dialogue sur l'articulation de l'action humanitaire des composantes du Mouvement avec celle des États.

À des degrés divers, cette question a été abordée à l'occasion de la plupart des Conférences internationales. La Trentième Conférence internationale a adopté une importante résolution portant sur « *Le caractère spécifique de l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire*¹⁰⁹ ».

De même, tout le débat relatif à la question de l'emblème a mis en cause la relation entre les composantes du Mouvement et les États, puisque ce sont les mêmes emblèmes qui sont utilisés pour la protection des services de santé en cas de guerre et pour l'identification du personnel et des biens des Sociétés nationales, en temps de guerre comme en temps de paix¹¹⁰.

La mise en oeuvre du droit humanitaire

La Conférence internationale a pris une part trop importante au développement du droit international humanitaire pour pouvoir se désintéresser de la mise en œuvre de ce droit.

De fait, le CICR n'a pas seulement soumis à chaque Conférence internationale un rapport sur ses activités. Il a également profité de ce forum de dialogue entre les composantes du Mouvement et les États pour faire le point sur la mise en œuvre du droit international humanitaire¹¹¹. L'exposé du président du CICR a toujours représenté l'un des temps forts de la Conférence internationale.

Cette question a souvent donné lieu à des débats homériques au sein de la Conférence, notamment lorsque celle-ci s'est penchée sur des situations spécifiques. En effet, certaines délégations ont saisi l'occasion du rapport d'activité du CICR pour dénoncer les violations des règles humanitaires imputables à tel ou tel État. Les tensions qui divisaient la communauté internationale ont alors fait irruption au sein de la Conférence, comme ce fut le cas à propos des questions de participation.

Ces débats n'en sont pas moins nécessaires et l'expérience montre que de nombreux États se préparent attentivement à affronter le regard de leurs pairs à l'occasion d'une prochaine conférence internationale. Le CICR, pour sa part, attache un grand prix à cette occasion de dialogue avec les États au sujet de la mise en œuvre du droit international humanitaire.

¹⁰⁹ Résolution 2, *Ensemble pour l'humanité, Trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007, Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 23-27 novembre 2007, Résolutions, CICR – Fédération, Genève, 2008, pp. 78-80.*

¹¹⁰ En ce qui concerne cette question, on pourra se reporter à notre étude : *Croix rouge, croissant rouge, cristal rouge*, CICR, Genève, 2007.

¹¹¹ On pourra mentionner à titre d'exemples les deux importants rapports que le CICR a soumis à la Vingt-Huitième puis à la Trentième Conférence internationale : Vingt-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport présenté par le Comité international de la Croix-Rouge, Genève, octobre 2003, 74 pages; Trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport présenté par le Comité international de la Croix-Rouge, octobre 2007 (document 30IC/07/8.4), 70 pages. Ces deux rapports sont accessibles sur le site web du CICR : icrc.org, rubrique : « Droit humanitaire », sous-rubrique : « Réaffirmation et développement ».

Même si les résolutions que la Conférence peut adopter à ce sujet ne sont pas en tant que telles obligatoires pour les parties au conflit, elles n'en constituent pas moins une prise de position de la communauté internationale dont les parties au conflit se doivent de tenir compte. Un appel de la Conférence internationale en vue du respect du droit humanitaire ne saurait laisser personne indifférent, surtout s'il est adopté par un vote unanime.

En outre, les résolutions adoptées par la Conférence internationale ont parfois permis de trancher des controverses au sujet de l'interprétation des Conventions de Genève.

Ainsi, au lendemain de l'insurrection hongroise et du coup de force soviétique du 4 novembre 1956, qui ont jeté sur les chemins de l'exil près de 200'000 Hongrois, une controverse s'est élevée entre le gouvernement de Budapest et ceux des pays d'accueil des réfugiés hongrois au sujet des regroupements familiaux. Alors que les pays d'accueil demandaient que les regroupements familiaux s'effectuent vers la Hongrie ou vers l'un ou l'autre des pays d'accueil selon la volonté des personnes concernées ou, dans le cas d'enfants, selon la volonté du chef de famille, le gouvernement hongrois entendait traiter en priorité du retour des réfugiés vers la Hongrie et se refusait à toute discussion des possibilités d'émigration.

Réunie à la Nouvelle Delhi en 1957, la Dix-Neuvième Conférence internationale trancha la question en adoptant une importante résolution par laquelle elle en appelait à toutes les Sociétés nationales et à tous les gouvernements afin qu'ils «*facilitent par tous les moyens la réunion de personnes déplacées, tant adultes qu'enfants, avec leurs familles en se conformant aux désirs exprimés par ces personnes et, lorsqu'il s'agit d'enfants mineurs, en respectant les désirs exprimés par la personne ayant qualité de chef de famille, quel que soit son domicile*»¹¹².

De même, lors de la guerre d'Algérie, les autorités françaises imposèrent un véritable «*blocus sanitaire*» aux régions contrôlées par l'insurrection¹¹³. Aux termes de sa Résolution XVII, la Conférence de La Nouvelle Delhi demanda que :

- a) *les blessés soient soignés sans discrimination, et que les médecins ne soient inquiétés en aucune manière à l'occasion des soins qu'ils sont appelés à donner dans ces circonstances,*
- b) *le principe sacré du secret médical soit respecté,*
- c) *il ne soit apporté à la vente et à la libre circulation des médicaments aucune restriction autre que celles prévues par la législation internationale, étant entendu que ces médicaments seront exclusivement utilisés à des fins thérapeutiques ...*¹¹⁴.

Ainsi, la Conférence possède la compétence d'interpréter les normes du droit humanitaire. Toutefois, seules des résolutions adoptées par un vote unanime des États peuvent être qualifiées d'interprétation authentique. Seules ces résolutions peuvent être considérées comme donnant une interprétation qui est obligatoire pour les États.

Un regard vers l'avenir

¹¹² Résolution XX, *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, p. 172

¹¹³ Tout acheminement de médicaments vers les zones tenues par l'insurrection était prohibé et les médecins étaient tenus d'annoncer les blessures suspectes, ce qui revenait de fait à interdire aux insurgés blessés de se faire soigner. Inversement, plusieurs médecins d'origine européenne tombèrent dans des embuscades ou des attentats.

¹¹⁴ Résolution XVII, *Dix-Neuvième Conférence internationale de la Croix-Rouge, La Nouvelle Delhi, octobre-novembre 1957, Compte rendu*, pp. 113-114 et 171.

L'histoire a une valeur en soi, mais le regard porté sur le passé doit être aussi un moyen de mieux comprendre le présent et de préparer l'avenir.

Quels sont les principaux défis qui attendent la Conférence internationale ?

Aucune boule de cristal ne permet de dire aujourd'hui quels seront les principaux problèmes de participation ou de substance auxquels les Conférences internationales seront confrontées à l'avenir. Sur la base de l'étude du passé, on peut toutefois identifier sept questions qui ne manqueront pas de se poser à l'avenir :

- le lieu de réunion de la Conférence internationale;
- la période de l'année durant laquelle se réunit la Conférence internationale ;
- la participation des États;
- la constitution d'un organe de gestion des crises politiques;
- l'organisation des travaux;
- l'élection des membres de la Commission permanente;
- l'évolution de l'environnement.

Le siège de la Conférence internationale : Genève ou ...

Rien dans les Statuts du Mouvement n'oblige la Conférence à se réunir à Genève et, par le passé, la Conférence a souvent siégé dans d'autres villes : Paris (1867), Berlin (1869), Carlsruhe (1887), Rome (1892), Vienne (1897), Saint-Petersbourg (1902), Londres (1907), Washington (1912), etc.

La réunion de la Conférence ailleurs qu'à Genève est un moyen efficace de faire connaître le Mouvement dans les différentes parties du monde. Pour autant que la Conférence atteigne les objectifs en vue desquels elle est convoquée, cela permet aussi de renforcer le profil de la Société nationale hôte de la Conférence.

Force est toutefois de reconnaître qu'en acceptant les invitations des Sociétés nationales en vue de la réunion de la prochaine Conférence internationale, le Mouvement n'a pas toujours eu la main heureuse. Ainsi, la Quatorzième Conférence accepta l'invitation de la Croix-Rouge japonaise à réunir la Quinzième Conférence à Tokyo. Celle-ci se réunit en 1934 dans la capitale japonaise. Même si cela ne ressort pas des *Actes* de la Conférence, nul doute que de nombreux délégués ont dû ressentir un profond malaise à l'idée de se réunir dans la capitale d'un pays qui s'était lancé à la conquête d'un autre pays¹¹⁵. Répondant à une invitation de la Croix-Rouge espagnole, la Quinzième Conférence décida que la conférence suivante se tiendrait en 1938 à Madrid. Elle dut se réunir à Londres en raison de la guerre civile qui déchirait l'Espagne. De même, la Dix-Septième Conférence internationale accepta l'invitation de la Croix-Rouge américaine de réunir la conférence suivante à Washington en 1952. Elle se réunit à Toronto du fait que le gouvernement des États-Unis refusait de délivrer des visas aux représentants de la République populaire de Chine.

En outre, la Vingt-Deuxième Conférence se réunit à Téhéran en 1973, la Vingt-Troisième à Bucarest en 1977 et la Vingt-Quatrième à Manille en 1981. Ces conférences furent donc inaugurées par le Shah d'Iran, Nicolae Ceausescu et Ferdinand Marcos, dont les photos et les discours figurent en bonne place dans les *Actes* de ces conférences.

Il y a donc de sérieux avantages à réunir la Conférence à Genève. D'une part, cela évite des choix délicats si plusieurs Sociétés nationales proposent d'inviter la Conférence

¹¹⁵ Entre 1931 et 1933, le Japon avait envahi les provinces chinoises de la Mandchourie et du Jehol et avait réuni ces deux provinces pour former l'État fantoche du « Mandchoukouo ». Pour contraindre la Chine à renoncer au boycott des produits japonais, le Japon avait également occupé la région de Shanghai. Le 31 mai 1933, un armistice avait mis fin aux affrontements, mais chacun savait qu'il ne s'agissait que d'une trêve et que les hostilités pouvaient reprendre d'un moment à l'autre.

internationale. Cela évite également le risque de se réunir dans un pays qui a une triste réputation en matière de respect des droits de l'homme ou qui se trouve impliqué dans un conflit armé. Enfin, le corps diplomatique à Genève est rompu à la pratique de la diplomatie multilatérale et connaît les questions humanitaires, dont il traite tout au long de l'année, et peut donc participer à la préparation de la Conférence internationale¹¹⁶.

La réunion de la Conférence à Genève simplifie les travaux de préparation de la Conférence et réduit les frais de transports et de déplacement pour le CICR et pour la Fédération, qui mettent à la disposition de la Conférence l'essentiel du secrétariat de celle-ci.

De fait, les Vingt-Cinquième, Vingt-Sixième, Vingt-Septième, Vingt-Huitième, Vingt-Neuvième et Trentième Conférences se sont réunies à Genève.

Faudrait-il ancrer cette pratique dans les Statuts du Mouvement ? Le CICR et la Fédération seraient mal inspirés d'en faire la proposition, ce qui pourrait être perçu comme de l'arrogance ou comme la volonté de s'arroger un monopole. Il suffit, à notre avis, de laisser la pratique consolider une coutume qui est en train de s'imposer.

La période de l'année durant laquelle se réunit la Conférence internationale

Depuis la Dix-Neuvième Conférence internationale, réunie à La Nouvelle Delhi en novembre 1957, toutes les sessions de la Conférence internationale ont eu lieu en automne, alors que l'attention des gouvernements est déjà mobilisée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le Mouvement ne devrait-il pas examiner la possibilité de réunir la Conférence internationale au printemps, à des dates qui ne devraient évidemment pas entrer en conflit avec la session annuelle du Conseil des droits de l'homme¹¹⁷ ?

La participation des États

Certains observateurs ont vu dans la participation des États à la Conférence internationale une menace pour l'indépendance du Mouvement.

De fait, il y a une contradiction entre la disposition des Statuts qui définit la Conférence internationale comme « *la plus haute autorité délibérante du Mouvement*¹¹⁸ » et le fait que la Conférence est composée pour moitié de représentants gouvernementaux qui n'appartiennent pas au Mouvement.

Quel parlement accepterait de laisser siéger en son sein des délégués qui ne seraient pas membres du parlement en question ?

En outre, bien que les Statuts disposent que « *tous les participants à la Conférence internationale doivent respecter les Principes fondamentaux*¹¹⁹ », la participation des États a souvent conduit à une politisation de la Conférence internationale et à l'irruption de débats purement politiques, notamment au sujet de la représentation de tel ou tel État ou de telle ou telle entité politique.

On se souvient que les questions de la représentation de la Chine, de l'Afrique du Sud et de la Palestine ont empoisonné les débats des Dix-Huitième, Dix-Neuvième et Vingt-Cinquième Conférences internationales, et contraint la Commission permanente à repousser les Conférences prévues en 1963 et 1991.

¹¹⁶ Les arguments qui militent en faveur de la réunion de la Conférence internationale à Genève ne s'appliquent pas au Conseil des Délégués puisque les États n'y participent pas.

¹¹⁷ Nous sommes reconnaissants à Mme Angela Gussing Sapina, directrice-adjointe des Opérations du CICR, pour cette proposition aussi simple qu'utile.

¹¹⁸ Article 8 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹¹⁹ Article 11, alinéa 4, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Enfin, tout au long de la guerre froide, certaines Sociétés nationales n'auraient jamais osé s'écarter des positions de leur gouvernement. Les représentants de ces sociétés ne faisaient souvent que répéter la position de leur gouvernement. Dans certains cas, c'était d'ailleurs la même personne qui conduisait la délégation gouvernementale et celle de la Société nationale du pays en question.

Toutefois, la participation des États a également joué un rôle important, notamment sur les plans suivants :

- le développement du droit international humanitaire : il n'y a aucun doute que la Conférence a contribué à toutes les étapes du développement du droit international humanitaire, grâce au fait qu'elle est un important lieu de dialogue entre le Mouvement et les États;
- le respect du droit international humanitaire : chaque conférence permet un dialogue entre les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États au sujet du respect du droit humanitaire;
- le développement de l'action humanitaire et l'articulation entre l'action des composantes du Mouvement et celle des États¹²⁰.

Le Mouvement, pour sa part, attache un grand prix à la participation des États à la Conférence internationale. Il y voit un élément essentiel de sa spécificité, du statut qui lui est propre et de l'efficacité de son action.

Quant aux organismes humanitaires extérieurs au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui prennent part à la Conférence internationale en qualité d'observateurs, beaucoup d'entre eux y participent au premier chef en raison de la présence des gouvernements. Ils ne sont pas loin de jalouser le Mouvement pour ce forum.

De fait, en 140 ans, la Conférence internationale n'a jamais débattu d'une proposition en vue de modifier sa composition.

Lors de la Vingt-Neuvième Conférence internationale, réunie à Genève en juin 2006, plusieurs délégations de Sociétés nationales ont donné la preuve de leur indépendance en se distanciant, notamment lors des votes par appel nominal, des positions de leur gouvernement.

Vers la constitution d'un organe de gestion des crises politiques

Il appartient à la Commission permanente de « *veiller à la préparation de la Conférence internationale à venir*¹²¹ » et, à cette fin, de dresser la liste des participants¹²². Il s'agit à l'évidence d'une question politique chaque fois qu'il existe une contestation quant au droit d'un État ou d'une organisation non-étatique à participer à la conférence comme membre ou comme observateur.

¹²⁰ Sur le rôle des gouvernements dans le cadre de la Conférence internationale, on pourra notamment se reporter à l'article suivant : Thomas Kupfer and Georg Stein, 'The Role of Governments at International Conferences of the Red Cross and Red Crescent', dans : *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on humanitarian assistance and international humanitarian law in honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands*, pp. 107-118.

¹²¹ Article 18, alinéa 1, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

¹²² Par une étrange inconséquence, les Statuts du Mouvement disposent que la Commission permanente « *dresse par consensus la liste des observateurs* » (article 18, alinéa 1, d), mais sont muets sur l'établissement de la liste des participants (États et Sociétés nationales). Puisque cette question ne fait l'objet d'aucune attribution spécifique de compétence, elle s'inscrit à l'évidence dans le cadre de la compétence générale de la Commission permanente de « *veiller à la préparation de la Conférence internationale à venir* » (article 18, alinéa 1, des Statuts du Mouvement).

Or, en tant qu'organe du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Commission est liée par le principe de neutralité qui lui interdit de prendre part à toute controverse d'ordre politique. La Commission n'est donc pas en mesure de trancher une contestation de cette nature. Il n'y a donc pas d'adéquation entre la composition de la Commission et les responsabilités qui lui sont dévolues, ce qu'Yves Sandoz, qui fut durant de nombreuses années directeur du CICR et membre de la Commission permanente, n'a pas manqué de relever à travers une image expressive :

« *Funambule et illusionniste, la Commission permanente doit jongler avec la politique sans s'y brûler, dans le but de l'escamoter à l'aube des Conférences*¹²³ ».

De fait, cependant, il n'est pas possible d'« *escamoter la politique à l'aube des conférences* », comme l'ont montré les débats sur la représentation de la Chine, sur la suspension de la délégation gouvernementale sud-africaine et sur la participation de la Palestine. C'est alors la politique qui a fini par escamoter la Conférence.

Bien que des difficultés de cette nature n'aient pas entravé les travaux des cinq dernières conférences internationales, elles ne manqueront pas de resurgir un jour ou l'autre dans l'avenir.

Si donc le Mouvement veut se prémunir contre de telles difficultés, il a tout avantage à mettre en place une procédure ou un mécanisme qui permettront de trancher d'éventuelles controverses liées à des questions de participation¹²⁴.

C'est à l'évidence aux États qu'il appartient de trancher une question de cette nature. Deux solutions peuvent être envisagées :

- Soit la création d'une « commission diplomatique » formée d'un nombre limité de représentants gouvernementaux. Cette commission serait élue par la Conférence internationale et chargée de seconder la Commission permanente pour la préparation de la prochaine conférence. La Commission permanente pourrait référer à cette commission toute controverse liée à l'envoi des invitations.
- Soit la création d'un authentique comité de vérification des pouvoirs, formé de délégués gouvernementaux et qui aurait pour tâche de trancher toute controverse liée à la participation ou à la représentation d'un État ou d'une entité non-étatique.

À n'en pas douter, l'article 10, alinéa 8, des Statuts du Mouvement permet à la Conférence de créer un authentique comité de vérification des pouvoirs¹²⁵.

En revanche, la création d'une commission diplomatique élue par la Conférence internationale pour seconder la Commission permanente dans la préparation de la conférence suivante nécessiterait, à notre avis, une révision des Statuts. En effet, l'article 10, alinéa 8, permet à la Conférence de créer des organes subsidiaires pour la durée de la Conférence elle-même. Les Statuts n'autorisent pas la Conférence internationale à créer un organe subsidiaire qui siégerait jusqu'à la prochaine conférence.

Pour la préparation des dernières conférences, la Commission permanente a constitué un groupe d'ambassadeurs, qu'elle a consulté sur les questions de procédure et sur les points de substance. Ce groupe a rendu d'éminents services. Toutefois, ce groupe n'était pas élu par

¹²³ Yves Sandoz, 'Analyse juridique de la décision de suspendre la délégation gouvernementale sud-africaine de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge', *op. cit.*, note 41, p. 602.

¹²⁴ Il est à l'évidence infiniment plus facile de mettre en place un mécanisme ou une procédure permettant de trancher d'éventuelles questions de participation alors qu'aucune question de cette nature ne se présente que lorsqu'on y est confronté. En effet, à partir du moment où une telle controverse apparaît, les différents acteurs vont définir leur position par rapport à celle-ci, sans aucun égard pour l'intérêt général.

¹²⁵ « *La Conférence internationale peut créer, conformément au Règlement, des organes subsidiaires pour la durée de la Conférence* » dispose l'article 10, alinéa 8, des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

la Conférence, mais constitué par la Commission. Il était appelé à seconder celle-ci et n'avait donc pas l'autorité qui lui aurait permis de trancher, au nom de la Conférence, une éventuelle controverse sur une question de participation.

L'organisation des travaux

Seize Sociétés nationales et neuf gouvernements ont participé à la Première Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Paris en 1867¹²⁶. Cinquante-six Sociétés nationales et quarante-cinq délégations gouvernementales ont pris part à la Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à La Haye en 1928, qui adopta les Statuts de la Croix-Rouge internationale¹²⁷. Lors de la Trentième Conférence internationale, réunie à Genève en novembre 2007, on comptait près de 1800 délégués représentant 178 Sociétés nationales, 166 États et 65 observateurs¹²⁸.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes : la Conférence internationale a été victime de son succès ou, du moins, de l'intérêt qu'elle a suscité. Afin que chaque délégation puisse s'exprimer au moins une fois, il est indispensable de limiter le temps de parole. Ainsi, les débats en plénière ont cédé la place à une succession de brèves déclarations préparées à l'avance et souvent répétitives. La conférence a cessé d'être un lieu de débat et de nombreux délégués quittent Genève sans s'être exprimés, fût-ce une seule fois.

En outre, l'expérience a montré qu'il était exclu de parvenir à un accord sur les projets soumis à la Conférence internationale si ces projets n'avaient pas fait l'objet de consultations approfondies et même d'une véritable pré-négociation avant l'ouverture de la conférence. Les délégués qui n'ont pas participé à ces travaux préalables ont alors le sentiment que la vraie négociation a eu lieu avant la conférence et que les dés sont pipés.

Seul le Comité de rédaction, qui a pour tâche de mettre la dernière touche aux projets de résolutions soumis à la conférence demeure un véritable forum de négociation. Or, la plupart des Sociétés nationales redoutent de prendre part aux travaux du Comité de rédaction, dominés par des diplomates rompus à la pratique de la négociation multilatérale.

Quelle solution retenir ?

On a songé à prolonger la durée de la Conférence, mais alors l'intérêt des délégations fléchit rapidement. De nombreux délégués quittent Genève avant la fin des travaux, alors que d'autres ne viennent que pour la négociation finale.

On a songé à fractionner la conférence en commissions qui siègeraient simultanément, de telle sorte qu'un plus grand nombre de délégations puissent s'exprimer. Toutefois, cette solution est rejetée par les délégations des pays en développement éloignés de Genève, qui ne peuvent envoyer de nombreux délégués à Genève et ne peuvent donc suivre les travaux de toutes les commissions, tandis que d'autres délégations peuvent participer à toutes les commissions en parallèle. C'est donc le principe d'égalité des délégations qui est mis en cause.

Force est de reconnaître que le Mouvement n'est pas véritablement parvenu à dégager une formule qui permettrait à toutes les délégations de s'exprimer et qui rétablirait le cadre de véritables débats.

La formule des ateliers qui a été retenue lors des Vingt-Septième, Vingt-Huitième et Trentième Conférences internationales a certes permis à un grand nombre de délégations de prendre part aux réflexions, mais, par définition, ces ateliers n'étaient pas décisionnels. Leur

¹²⁶ Pierre Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solférino à Tsoushima*, p. 277.

¹²⁷ *Treizième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à La Haye du 23 au 27 octobre 1928, Compte rendu*, pp. 21-27.

¹²⁸ Message du Secrétariat de la Commission permanente à l'auteur du présent article, 3 juin 2009.

activité s'exerçait en marge des travaux du Comité de rédaction, qui est resté le véritable lieu de négociation.

Une autre solution – à notre avis plus prometteuse – consisterait à renforcer le rôle du Conseil des Délégués pour en faire véritablement la plus haute autorité délibérante du Mouvement et de débattre dans ce cadre des points de substance qui intéressent le Mouvement, en particulier lorsque le Conseil se réunit dans l'intervalle de deux conférences internationales. Le Mouvement pourrait ensuite porter ses décisions devant la conférence elle-même. Le CICR, les Sociétés nationales et la Fédération pourraient utiliser l'intervalle de deux ans qui sépare le Conseil des Délégués de la Conférence pour partager avec les États les décisions prises dans le cadre du Conseil, qui seraient ensuite examinées avec les États lors de la conférence suivante¹²⁹.

Rétablir la conférence dans sa fonction de lieu de dialogue et d'élaboration des politiques essentielles pour le Mouvement et pour la communauté internationale, c'est sans doute le plus important des défis auxquels seront confrontés les organisateurs des prochaines conférences.

L'élection des membres de la Commission permanente

L'article 10, alinéa 4, des Statuts du Mouvement dispose que la Conférence internationale élit à titre personnel cinq des membres de la Commission permanente et qu'elle « *tient compte de leurs qualités personnelles, ainsi que du principe d'une répartition géographique équitable*¹³⁰ ». Rien, toutefois, dans le mode d'élection des membres de la Commission, ne reflète ce souci du principe de répartition géographique équitable car il n'y a qu'une seule circonscription. En pratique, le respect de ce principe dépend très largement de la capacité de chacun des groupes régionaux à s'entendre sur un seul candidat. Ainsi, aucun africain n'a été élu par la Vingt-Septième ni par la Vingt-Huitième Conférence internationale du fait que le groupe africain n'était pas parvenu à s'entendre sur un seul nom¹³¹.

Nul doute qu'il conviendra de réexaminer cette question le jour où l'on décidera de réviser les Statuts et le Règlement du Mouvement. On pourrait en effet envisager de créer des circonscriptions séparées, par exemple en se référant aux groupes régionaux de la Fédération.

En revanche, il faut éviter d'étendre le nombre des membres de la Commission permanente, sous peine de ruiner l'efficacité de cet organe¹³².

La même conférence dans un autre environnement

En 140 ans, la Conférence internationale a traversé d'innombrables tempêtes, y compris deux guerres mondiales, sans que les éléments fondamentaux de sa composition ou de ses compétences soient modifiés, si ce n'est du fait de l'accroissement du nombre de ses membres. En revanche, l'environnement au sein duquel s'inscrit son action a profondément évolué, en particulier au cours des dernières années. Le centre de gravité du débat relatif au respect du

¹²⁹ Nous sommes reconnaissant à Mme Marion Harroff-Tavel, conseillère diplomatique du CICR, d'avoir procédé à une relecture attentive de notre manuscrit et de nous avoir fait part de cette proposition.

¹³⁰ Statuts du Mouvement, article 10, alinéa 4.

¹³¹ *Vingt-Septième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 31 octobre – 6 novembre 1999, Compte rendu, CICR - Fédération, Genève, 2000, p. 165; Vingt-Huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003, Compte rendu, pp. 291.*

¹³² Ces dernières années, plusieurs personnes, y compris des membres de la Commission permanente, ont proposé d'accroître le nombre des membres élus de celle-ci afin d'assurer une meilleure représentation des Sociétés nationales, dont le nombre s'est accru au fil des années. Toutefois, représenter les Sociétés nationales est la mission première de la Fédération. Il serait absurde de transformer la Commission permanente en une seconde fédération, ce qui impliquerait de créer un organe de coordination entre les deux.

droit international humanitaire tend en effet à se déplacer vers les organismes des Nations Unies et, en particulier, vers le Conseil des droits de l'homme.

Si l'on ne peut que se réjouir de voir les États se préoccuper davantage que par le passé du respect des conventions humanitaires qu'ils se sont engagés à respecter et à faire respecter, l'intérêt accru porté à ces questions dans le cadre des Nations Unies ne devrait pas entraîner une dévalorisation de la Conférence internationale.

Préserver ce rendez-vous quadriennal avec les États reste un défi majeur pour le CICR, les Sociétés nationales et la Fédération, pour qui la Conférence internationale demeure un instrument privilégié de diplomatie humanitaire et un élément essentiel de leur spécificité.

Conclusions

En dépit de vicissitudes que l'on ne saurait oublier, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a traversé 140 ans d'histoire, y compris deux guerres mondiales et quarante années de guerre froide.

Cette longévité – remarquable pour une institution internationale – témoigne à elle seule de l'importance de la Conférence internationale. En outre, par les impulsions qu'elle a données au développement du droit international humanitaire et de l'action humanitaire, la conférence internationale a bien mérité de l'humanité. Chacune des étapes du développement du droit international humanitaire a été marquée par une prise de position de la Conférence internationale.

Forum de dialogue entre les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États, la Conférence internationale a permis de définir les principes de l'action humanitaire et de préciser l'articulation de l'action humanitaire des composantes du Mouvement avec celle des États. La Conférence a élargi les champs d'activité des institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il suffit de rappeler ici la Résolution IV/3 de la Conférence de Berlin, relative à la création de l'Agence, la Résolution VI de la Conférence de Washington, relative à la protection des prisonniers de guerre, la Résolution XIV de la Dixième Conférence, relative à l'action de la Croix-Rouge en cas de guerre civile, et la Résolution X de la Vingtième Conférence, relative au rôle de la Croix-Rouge dans le domaine de la préservation de la paix.

Par ses résolutions, la Conférence a progressivement étendu les compétences du Mouvement, mais elle a surtout contribué à donner à l'action humanitaire, qui est issue des initiatives de la société civile et des attentes de l'opinion publique, sa place dans les priorités des gouvernements.

Pour le CICR, la Conférence internationale constitue un forum essentiel de dialogue avec les États, un relais pour le développement du droit humanitaire et un instrument privilégié de diplomatie humanitaire. Elle a permis de rehausser la place donnée aux questions humanitaires dans les priorités des États et a constitué un important vecteur de mobilisation humanitaire.

Pour l'avenir, le plus grand défi est peut-être de trouver les moyens d'assumer les conséquences de ce succès et, notamment de restaurer la fonction première de la Conférence internationale en tant que lieu de débat entre les États et les composantes du Mouvement.