

---

# Conseil des Délégués 2003 et XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : enjeux et résultats

FRANÇOIS BUGNION\*

Réunie sous le thème «*Protéger la dignité humaine*», la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a tenu ses assises à Genève du 2 au 6 décembre 2003, avec la participation de 1709 délégués représentant 153 gouvernements, 176 Sociétés nationales reconnues et 65 observateurs.

Le nombre des participants était plus élevé que lors des conférences antérieures; en outre plusieurs États étaient représentés par des ministres, vice-ministres, secrétaires d'État ou autres personnalités politiques. Ces deux facteurs témoignent d'un intérêt accru pour le droit international humanitaire et pour la Conférence. Comme d'habitude, la Conférence était précédée de la réunion de l'Assemblée générale de la Fédération (du 28 au 30 novembre) et du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (du 30 novembre au 2 décembre).

## Objectifs et enjeux

Les principaux objectifs des réunions statutaires étaient dictés par un environnement caractérisé par une montée des tensions internationales, par une remise en cause du rôle de l'État et par le retour d'épidémies face auxquelles la médecine ne dispose pas, pour l'heure, de moyens d'action appropriés.

\* François Bugnion est Directeur du droit international et de la coopération au sein du Mouvement au CICR. Conformément à l'article 22 du Règlement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR et la Fédération internationale publieront prochainement les *Actes* de la XXVIII<sup>e</sup> Conférence et du Conseil des Délégués, qui contiendront tous les documents officiels dont la publication est prévue par cette disposition. Ce rapport est disponible en anglais sur le site web de la *Revue*:

<[http://www.icrc.org/web/eng/siteeng.nsf/iwplList2/Info\\_resources:International\\_Review?OpenDocument](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng.nsf/iwplList2/Info_resources:International_Review?OpenDocument)>.

Si le monde avait espéré voir s'ouvrir une période de paix et de stabilité au lendemain de la chute du mur de Berlin, force est de reconnaître que cet espoir fut de courte durée. Les attentats du 11 septembre 2001, la guerre en Afghanistan puis en Irak ont révélé de nouvelles lignes de fracture de la communauté internationale, qui n'a pas cessé de se creuser. La reprise de la course aux armements témoigne de ce regain de tensions internationales, qui a aussi débouché sur une remise en question du droit international humanitaire.

Dans le même temps, la redéfinition du rôle de l'État, la contestation – et, dans bien des pays, le démantèlement – du modèle d'État social (*welfare-State*) développé durant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ont mis à nu des situations de détresse et d'exclusion qui ne peuvent manquer d'interpeller le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Enfin, l'épidémie du SIDA, le retour en force de la tuberculose dans des pays où l'on croyait cette maladie éradiquée, l'apparition de virus ou de bactéries résistant aux thérapies développées au cours des dernières décennies ont rappelé la vulnérabilité des individus et des sociétés et les limites de la médecine, et ébranlé les espoirs et le sentiment de sécurité qu'avaient suscités l'apparition des antibiotiques et l'éradication de maladies séculaires.

Au vu de cette situation, la réunion de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge revêtait une importance toute particulière. Mais dans le même temps les risques politiques étaient infiniment plus grands que lors des Conférences de 1995 et 1999. Le risque de voir la situation politique du Moyen-Orient faire irruption à la Conférence était d'autant plus réel que l'accord israélo-palestinien appelé « Initiative de Genève » avait été signé la veille de l'inauguration de la Conférence. Enfin, l'absence de solution de fond à la question de l'emblème continuait de menacer l'unité du Mouvement.

En plaçant les travaux de la Conférence sous le thème « *Protéger la dignité humaine* », le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a clairement voulu mettre la protection de la personne humaine et de ses droits fondamentaux au cœur des délibérations.

On comprend dès lors les objectifs que le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'étaient assignés en tant que co-organisateurs et co-hôtes du Conseil des Délégués et de la Conférence internationale :

En ce qui concerne le Conseil des Délégués :

- engager les composantes du Mouvement – Sociétés nationales, CICR et Fédération – à prendre conscience de leurs responsabilités face à la

montée de l'intolérance et à mieux définir leur rôle par rapport à cette dérive;

- reconnaître les progrès accomplis depuis 1999 en ce qui concerne la question de l'emblème et confirmer le mandat donné à la Commission permanente de suivre ce dossier.
- confirmer la validité des modes de fonctionnement du Mouvement et en particulier de l'Accord de Séville qui régit la conduite des opérations internationales;

En ce qui concerne la Conférence :

- que la XXVIII<sup>e</sup> Conférence confirme sans équivoque la pertinence du droit international humanitaire pour les conflits armés de notre temps;
- que la Conférence fasse siennes les conclusions principales de la conférence d'experts de février 2003 sur les disparus<sup>1</sup>;
- que la Conférence relève les conséquences humanitaires de l'emploi de certaines armes et invite les États à prendre des mesures concrètes pour y faire face;
- préciser le partenariat entre les Sociétés nationales et les États;
- rejeter fermement toute forme de discrimination ou de stigmatisation à l'encontre des victimes de maladies contagieuses, notamment le VIH/SIDA.

### **Participation**

Les principales questions de participation portaient sur la participation et la représentation de l'Irak et du Croissant-Rouge irakien ainsi que sur la participation de la Palestine, du Magen David Adom en Israël (MDA) et du Croissant-Rouge palestinien. Des solutions ont été trouvées dans le cadre d'une prénégociation, essentiellement conduite par le commissaire de la Conférence, l'ambassadeur Thomas Kupfer (Suisse). Elles n'ont donné lieu à aucune contestation lors des réunions statutaires. Le MDA et le Croissant-Rouge palestinien ont pris part aux réunions statutaires en qualité d'observateurs et siégeaient côte à côte sur le même banc, en tant que Sociétés nationales en attente de reconnaissance.

### **Conseil des délégués**

La cérémonie d'ouverture du Conseil des Délégués était consacrée à la remise des Médailles Henry Dunant attribuées cette année à M<sup>me</sup> Monique

1 Cf. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 849, mars 2003, pp. 194-203.

Basque, ancienne présidente de la Croix-Rouge de Côte-d'Ivoire, à M. André Durand, ancien délégué général et historien du CICR, au professeur Frits Kalshoven, très engagé dans le développement et la diffusion du droit international humanitaire, et à M<sup>me</sup> Noreen Minogue, volontaire de la Croix-Rouge australienne. Cette cérémonie a également été l'occasion pour la princesse Margriet des Pays-Bas de rendre compte des travaux de la Commission permanente, qu'elle a présidée de 1995 à 2003.

C'est le président du CICR, M. Jakob Kellenberger, qui a été élu à la présidence du Conseil des Délégués, alors que M. Hisham Harun Hashim, vice-président du Croissant-Rouge de Malaisie, était élu vice-président du Conseil.

Certains sujets ont fait l'objet d'une attention particulière lors des débats.

En premier lieu la préparation de la Conférence internationale avec la présentation de trois points de substance :

- Biotechnologie, armes et humanité
- Emblème, et
- Statut d'auxiliaires des Sociétés nationales dans le domaine humanitaire.

Le thème de l'auxiliarité a tout particulièrement retenu l'intérêt des Sociétés nationales, qui ont salué le travail accompli par la Fédération et vivement encouragé sa poursuite dans les années à venir<sup>2</sup>. La question de l'emblème a également suscité un grand nombre d'interventions en plénière ; toutefois, la résolution présentée a été bien accueillie et adoptée par consensus, sans modification<sup>3</sup>. Le Conseil a adopté une résolution soutenant l'initiative du CICR sur la biotechnologie, et a encouragé les Sociétés nationales à la promouvoir au niveau national<sup>4</sup>.

La mise en œuvre de l'*Accord de Séville* a donné lieu à de nombreuses interventions de Sociétés nationales qui souhaitent faire davantage entendre leur voix dans le cadre de la coordination des opérations internationales de secours. De nombreux orateurs ont insisté sur le fait qu'il restait beaucoup à faire pour améliorer la mise en œuvre de l'*Accord de Séville*, au vu notam-

<sup>2</sup> Résolution N° 6. Les onze résolutions du Conseil des Délégués ont été publiées dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 979-1009.

<sup>3</sup> La question de l'emblème ayant fait l'objet de débats et de délibérations aussi bien dans le cadre du Conseil des Délégués que dans celui de la Conférence internationale, nous avons regroupé le compte rendu de ces débats dans un chapitre séparé (voir ci-dessous).

<sup>4</sup> Résolution N° 4.

ment de la complexité croissante des opérations humanitaires, des risques d'instrumentalisation de l'action humanitaire et des dangers qu'affrontent les acteurs humanitaires sur le terrain.

La résolution finalement adoptée prévoit un groupe *ad hoc* de la Commission permanente, appelé à définir des procédures régissant la participation des composantes du Mouvement dans des contextes opérationnels; elle insiste sur le rôle de la Société nationale hôte et sur celui des Sociétés nationales actives sur le terrain. Ce groupe comprend des représentants du CICR, de la Fédération et des Sociétés nationales. Il travaillera dans le cadre des Statuts du Mouvement et prendra ses décisions par consensus<sup>5</sup>.

Le Conseil a parallèlement reconduit le mandat du groupe de travail *ad hoc* de la Commission permanente chargé de suivre, d'évaluer et d'analyser les progrès réalisés par toutes les composantes dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour le Mouvement* adoptée en 2001<sup>6</sup>.

Le Conseil a, par ailleurs, appelé toutes les composantes du Mouvement à promouvoir le respect des diversités et à lutter contre les discriminations et l'intolérance. Le Conseil a ainsi réaffirmé l'engagement pris par toutes les composantes du Mouvement, d'une part, de renforcer la diffusion et la mise en œuvre des Principes fondamentaux ainsi que la promotion des valeurs humanitaires par-delà les frontières religieuses, culturelles, politiques et ethniques, d'autre part, par le biais de leur action, d'anticiper les évolutions et d'atténuer les situations de nature à engendrer des discriminations et à déboucher sur la marginalisation et sur l'exclusion. La résolution adoptée par le Conseil comporte un plan d'action destiné à servir de base à la mise en œuvre des mesures préconisées<sup>7</sup>. Cette résolution témoigne de la volonté du Mouvement de réagir à la montée de l'intolérance et des discriminations dont il est aujourd'hui le témoin.

Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ce point de l'ordre du jour, qui constituait un suivi à la résolution adoptée par le Conseil des Délégués de 2001, visait à rappeler aux composantes du Mouvement l'importance de poursuivre et de développer leurs activités en faveur des réfugiés et des personnes déplacées. La résolution adoptée comprend un document intitulé *Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes et leurs parte-*

5 Résolution N° 8.

6 Résolution N° 7.

7 Résolution N° 9.

*naires opérationnels externes*. Ce document énonce une série de règles, de critères et de dispositions qui doivent être respectés lors de la signature d'un accord avec un partenaire externe au Mouvement, afin de garantir le respect des principes et des stratégies du Mouvement, ainsi qu'une utilisation de l'emblème conforme aux règles dont le Mouvement s'est doté<sup>8</sup>.

Le Conseil des Délégués a également prolongé jusqu'à fin 2009 la Stratégie du Mouvement concernant les mines et en a élargi le champ d'application aux restes explosifs de guerre (*explosive remnants of war*). Il a demandé aux composantes du Mouvement de participer aux efforts entrepris afin d'interdire l'usage des sous-munitions (y compris les bombes à dispersion) à l'intérieur ou à proximité de zones civiles<sup>9</sup>.

### **XXVIII<sup>e</sup> Conférence : cérémonie inaugurale**

Grâce à une présentation audiovisuelle qui a illustré les principales situations de détresse auxquelles le monde est confronté, la cérémonie d'ouverture a mis en évidence les défis que recouvre le thème de la Conférence, « *Protéger la dignité humaine* ». La présentation de M<sup>me</sup> Caroline Wyatt, journaliste de la BBC, s'est concentrée sur quatre sujets : l'impact de certaines armes ; le sort des personnes portées disparues lors de conflits armés ; les risques découlant des catastrophes et l'opprobre dont sont victimes les personnes vivant avec le SIDA.

Ces thèmes ont été repris dans les discours de la princesse Margriet des Pays-Bas, présidente de la Commission permanente<sup>10</sup>, de la ministre suisse des Affaires étrangères, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, représentant le gouvernement de l'État hôte, des autorités genevoises, et dans une communication audiovisuelle de M. Nelson Mandela.

Deux orateurs invités se sont exprimés au nom des proches de personnes portées disparues et au nom de personnes contaminées par le virus du SIDA, tandis que de jeunes volontaires des cinq continents rappelaient les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

### **Séances plénières**

Les participants à la Conférence ont utilisé les deux jours et demi de séances plénières pour exposer leurs préoccupations principales, leurs posi-

<sup>8</sup> Résolution N° 10.

<sup>9</sup> Résolution N° 11.

<sup>10</sup> Cf. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 881-885.

tions respectives sur des questions spécifiques et leurs engagements par rapport à l'action humanitaire et aux thèmes de la Conférence. Les interventions de 124 délégations en séance plénière ont aussi été l'occasion, pour beaucoup de participants gouvernementaux, d'exprimer leur soutien à l'action des composantes du Mouvement et pour indiquer les mesures prises sur le plan national afin de mettre en œuvre les engagements pris lors de la dernière Conférence en 1999.

#### Élection du président et des vice-présidents

Sur proposition du Conseil des Délégués, la Conférence a élu à la présidence M. Jaime Ricardo Fernandez Urriola, président de la Croix-Rouge de Panama. Les vice-présidents étaient M<sup>me</sup> l'ambassadeur Yolande Biké, représentante permanente du Gabon, le D<sup>r</sup> Abdelkader Boukhroufa, président du Croissant-Rouge algérien, M. Hisham Haroun Hashim, vice-président du Croissant-Rouge de Malaisie, et le D<sup>r</sup> René Rhinow, président de la Croix-Rouge suisse<sup>11</sup>.

#### Discours des présidents du CICR et de la Fédération

Importants et attendus, les discours des présidents du CICR et de la Fédération ont rencontré un large écho; ils ont été publiés dans le dernier numéro de la *Revue*<sup>12</sup>.

#### Débat sur « Les défis humanitaires contemporains et la protection des victimes de la guerre »

De très nombreuses délégations se sont exprimées sur ce sujet. Un survol de leurs interventions permet de dégager les grandes lignes suivantes:

- *un très grand intérêt pour le droit international humanitaire*, dont l'importance et la pertinence dans les conflits armés contemporains ont été réaffirmées. Certains délégués ont regretté que ceux-là même qui devraient le respecter remettent parfois en cause sa validité pour se dégager de leurs obligations. Des orientations ont été proposées pour améliorer le respect de ce droit, entre autres: la lutte contre l'impunité;

<sup>11</sup> Conformément aux dispositions en vigueur, le CICR et la Fédération publieront prochainement les *Actes* de la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale, qui comprendront notamment la liste de l'ensemble des personnes appelées à des fonctions électives dans le cadre du Conseil des Délégués et de la Conférence, ainsi que la liste des participants.

<sup>12</sup> *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 867-880.

le recours à la Commission internationale d'établissement des faits (CIEF) ; un renforcement de la fonction protectrice du CICR ; la mobilisation de la société civile ;

- *une condamnation unanime des actes de terrorisme dirigés contre la population civile* et le rappel que la dignité humaine est affectée non seulement par les violations du droit humanitaire, mais aussi par l'agression et par l'occupation étrangère ;
- *l'exigence du respect du droit humanitaire dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme »* : il n'y a pas de catégorie intermédiaire, entre les combattants et les civils, qui échapperait à la protection du droit humanitaire dans les conflits armés internationaux, ni de vide juridique entre la III<sup>e</sup> Convention de Genève, qui protège les prisonniers de guerre, et la IV<sup>e</sup> Convention, qui protège les personnes civiles ; en outre, plusieurs corps de droit complémentaires peuvent s'appliquer dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment les droits de l'homme, le droit pénal international et le droit national ;
- *une grande confiance manifestée au CICR* ainsi qu'un intérêt certain pour ses initiatives (biotechnologie, restes explosifs de guerre, droit coutumier, protection des femmes dans la guerre) *et une préoccupation croissante face aux attaques* dirigées contre sa mission et ses délégués et contre l'action humanitaire en général ;
- *la volonté de lutter contre l'érosion des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* et contre leur transgression (remise en cause de la pertinence de la neutralité ou de l'impartialité, montée de la xénophobie) ;
- *un soutien réaffirmé à la solidarité du Mouvement et à une relation harmonieuse entre Sociétés nationales et États parties aux Conventions de Genève*. Comme le disait une délégation africaine : lorsque la population d'un pays souffre à la fois de conflits, d'inondations, du virus Ebola, du paludisme et du SIDA, la tâche a de quoi mobiliser toutes les énergies. La dignité humaine, c'est aussi l'accès aux soins de base, aux médicaments, à l'eau, à un emploi décent, à l'éducation ;
- *un soutien affirmé à la lutte contre l'épidémie du VIH/SIDA* et contre toutes les formes de stigmatisation et d'exclusion qui s'y attachent.

Élection de la Commission permanente

Il a suffi d'un tour pour l'élection des membres de la Commission permanente. Ont été élus :

- D<sup>r</sup> Mohammed Al-Hadid, président du Croissant-Rouge jordanien;
- M<sup>me</sup> Janet Davidson, membre du Conseil de la Croix-Rouge du Canada;
- M. Philippe Cuvillier, membre du Conseil de la Croix-Rouge française;
- M. Freddy Pedersen, président de la Croix-Rouge danoise;
- M<sup>me</sup> Zoy Katevas de Sclavos, présidente de la Croix-Rouge chilienne.

Pour la seconde législature consécutive, aucune personnalité africaine n'a été élue à la Commission permanente. L'Afrique avait deux candidats, de sorte que les suffrages se sont répartis entre ces candidats, dont aucun n'a été élu, ce qui a une nouvelle fois confirmé l'importance d'une consultation préalable et d'une entente au sein des groupes régionaux.

Lors de sa réunion constitutive, le 5 décembre 2003, la Commission nouvellement élue a porté à la présidence le D<sup>r</sup> Al-Hadid et à la vice-présidence M<sup>me</sup> Davidson. Ces élections se sont faites par acclamation.

#### Rapports spéciaux/Femmes et guerre

La première séance plénière a été l'occasion d'évoquer la mise en œuvre du Plan d'action pour les années 2000-2003 adopté lors de la Conférence précédente. Outre le rapport sur l'emblème, plusieurs rapports spéciaux ont ensuite été présentés, qui portaient sur les questions suivantes:

- le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics;
- la Journée des volontaires;
- le droit international coutumier;
- les femmes et la guerre.

La reine Rania Al-Abdullah de Jordanie a bien voulu apporter son soutien au projet « Les femmes et la guerre » en prononçant une allocution très écoutée et en inaugurant l'exposition de photos préparée par le CICR.

#### Commissions

Les quatre séances de travail en commission ont permis d'apporter un éclairage complémentaire aux débats qui se sont tenus en plénière et au sein du Comité de rédaction sur la Déclaration et sur chacun des thèmes traités dans l'Agenda pour l'action humanitaire.

La formule consistant à faire introduire les débats par un « panel » d'intervenants, comprenant également des personnalités extérieures au Mouvement (experts ou représentants de victimes), a été généralement bien appréciée. Le fait d'avoir deux Commissions plénières travaillant en parallèle

a permis à de nombreuses délégations d'intervenir dans les débats pour faire entendre leur voix. Enfin, la possibilité offerte aux rapporteurs des Commissions de présenter oralement une synthèse des travaux de ces instances devant le Comité de rédaction a permis de mieux mettre en relation ces organes.

### **Comité de rédaction**

Présidé par l'ambassadeur Johan Molander, ancien représentant permanent de la Suède, le Comité de rédaction a siégé pendant deux jours et demi et s'est réuni chaque fois jusqu'à minuit afin de parvenir à un consensus sur tous les textes que la Conférence était appelée à adopter.

Les négociations ont essentiellement porté sur le projet de Déclaration et sur le projet d'Agenda pour l'action humanitaire sur lesquels de nombreux États et Sociétés nationales sont intervenus.

#### Déclaration

Le document final adopté par la Conférence présente une claire réaffirmation de la pertinence du droit international humanitaire et de la responsabilité des États de respecter et faire respecter ce corps de règles, quelle que soit la nature ou l'origine du conflit. Tous les sujets contenus dans le projet de Déclaration soumis au Comité de rédaction ont été maintenus et certaines formulations ont même été renforcées. Tel est le cas de la protection des travailleurs humanitaires, qui inclut désormais un engagement à dénoncer les attaques à leur encontre et à veiller à ce que de telles attaques ne demeurent pas impunies. La Déclaration réaffirme l'indépendance des travailleurs humanitaires vis-à-vis des acteurs politiques et militaires, ainsi que la protection de l'assistance humanitaire.

Une référence a été insérée dans la Déclaration pour préciser que les auteurs présumés de crimes avaient droit à un procès juste et équitable, ce qui représente un élément important pour la protection des personnes capturées lors d'un conflit armé.

De plus, une référence à la protection spéciale et au respect que le droit international humanitaire garantit aux femmes et aux enfants a été ajoutée au texte.

En relation avec la diffusion du droit humanitaire, une référence spécifique a été insérée concernant l'éducation de la population civile, en collaboration avec les médias, les institutions religieuses ou d'autres organisations comparables.

S'agissant des normes de santé, une mention a été introduite sur la réduction des risques sanitaires par le biais de mesures globales concernant la prévention, les traitements et les soins, y compris l'accès à des médicaments d'un coût abordable.

#### Agenda pour l'action humanitaire

Il y a tout lieu d'être satisfait du contenu final du document adopté. Les quatre sujets couverts par ce texte étaient: (i) les personnes portées disparues et l'assistance à leurs familles; (ii) le coût humain de la disponibilité, de l'emploi et de l'utilisation abusive des armes dans les conflits armés; (iii) la réduction des risques liés aux catastrophes et à leurs effets et l'amélioration des mécanismes de préparation et d'action; (iv) la réduction des risques liés au VIH/SIDA et aux autres maladies infectieuses, ainsi que de leurs effets.

- Respecter et restaurer la dignité des personnes portées disparues lors de conflits armés et d'autres situations de violence armée, et de leurs familles

Par rapport à ce texte, l'enjeu principal était de préserver la référence au droit des familles de connaître le sort de leurs membres portés disparus et de veiller à ce que cet objectif et les actions proposées couvrent à la fois les conflits armés et les situations de violence interne. Ces deux points ont été largement débattus et ont fait l'objet de compromis. L'article 32 du I<sup>er</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève, qui fait référence au droit des familles de connaître le sort de leurs membres, est cité dans l'Agenda. Dans cet esprit, les familles doivent être informées du sort de leurs membres disparus dans le cadre d'un conflit armé ou d'autres situations de violence armée, y compris du lieu où ils se trouvent et, s'ils sont morts, de la cause de leur décès. En outre, il est précisé que ces dispositions s'appliquent aux conflits armés et aux autres situations de violence armée.

- Renforcer la protection des civils contre l'emploi et les effets indiscriminés des armes, et celle des combattants contre les souffrances inutiles et les armes prohibées, en contrôlant le développement, la prolifération et l'emploi des armes

Contrairement aux craintes prévalant avant la Conférence de voir la section relative aux armes donner lieu à controverse, cette partie du texte n'a subi en fait que très peu de modifications. Aucun des points importants traités dans cette section n'a été retiré et les changements les plus importants ont consisté à remplacer un engagement des États à adhérer à certains traités,

tels que la Convention d'Ottawa<sup>13</sup>, par une invitation à adhérer à ces instruments. L'adoption, une semaine avant la XXVIII<sup>e</sup> Conférence, d'un Protocole à la Convention de 1980 sur les armes conventionnelles relatif aux restes explosifs de guerre<sup>14</sup> a facilité la manière dont se sont déroulés les débats sur le coût humain de la disponibilité, de l'emploi et de l'utilisation abusive des armes dans les conflits armés. Un ou deux États auraient voulu inclure dans le texte une référence aux armes nucléaires, mais la majorité des participants s'y est opposée.

- Atténuer le plus possible l'impact des catastrophes en mettant en œuvre des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes et en améliorant les mécanismes de préparation et d'intervention

Le Comité de rédaction a salué le travail mené par la Fédération internationale sur les règles, les lois et les principes applicables aux actions internationales de secours en cas de catastrophe. Toutefois, les États ont souhaité éviter de donner leur appui à un processus qui pourrait aboutir à la création d'un nouveau corps de règles de droit international, parallèle au droit international humanitaire. Toutes les références au droit international des interventions lors de catastrophes ont été retirées du texte, à l'exception de celles qui se référaient spécifiquement au projet de la Fédération, et remplacées par les mots «les règles, les lois et les principes applicables aux actions internationales de secours en cas de catastrophe».

- Réduire la vulnérabilité accrue aux maladies du fait de la stigmatisation et de la discrimination ainsi que du manque d'accès à des services complets de prévention, de soin et de traitement

De nombreux participants ont éprouvé le sentiment que le projet de texte mettait exagérément l'accent sur la réduction des vulnérabilités dues à la stigmatisation et aux discriminations dont sont victimes les personnes infectées et ne soulignait pas suffisamment l'importance du traitement et des soins. Ils ont dès lors souhaité ajouter cette précision. C'est la section de l'Agenda pour l'action humanitaire qui a donné lieu aux discussions les plus vives au sein du Comité de rédaction. En effet, certains participants souhaitaient effacer toute référence aux programmes de prévention qui prévoient notamment des mesures visant à prévenir l'échange des seringues entre toxicomanes et à encourager la distribution de préservatifs, alors que d'autres

<sup>13</sup> Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines anti-personnel et sur leur destruction, signée à Ottawa le 18 septembre 1997.

<sup>14</sup> Protocole N° 5.

participants tenaient au maintien de ces références. En outre, certains États ne considèrent pas le droit à la santé comme un droit fondamental.

La question du « droit à la santé » a finalement été résolue en se référant aux termes de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé. Celle-ci considère la possession du meilleur état de santé susceptible d'être atteint comme l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques et sa condition économique ou sociale.

- Résolutions

La résolution 1 valant adoption de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire n'a subi que des changements mineurs en vue de l'aligner sur le texte de la Déclaration.

La résolution 2 sur la révision du règlement du Fonds de l'Impératrice Shōken et la résolution 4 sur le lieu et la date de la prochaine Conférence internationale ont été adoptées sans discussion.

Le Comité de rédaction a adopté la résolution sur l'emblème en prenant note que deux États avaient exprimé leurs positions nationales.

Tous les documents mis au point par le Comité de rédaction ont été adoptés par consensus lors de la dernière séance plénière de la Conférence, le 6 décembre 2003<sup>15</sup>.

### Ateliers

Conçus comme des lieux d'échanges informels sur des sujets humanitaires actuels, les ateliers ont bénéficié d'une participation et d'un intérêt soutenus pendant la Conférence, confirmant la tendance déjà observée en 1999. De nombreuses propositions avaient été soumises à la Commission permanente, qui en a finalement retenu onze. Toutes se rattachaient au thème général de la Conférence et à des points spécifiques des projets de Déclaration et d'Agenda pour l'action humanitaire. Ces ateliers se sont déroulés dans de bonnes conditions.

Six des ateliers portaient sur la mise en œuvre du droit international humanitaire dans les conflits armés (le droit humanitaire et les défis que posent les conflits armés contemporains; les enfants et les conflits armés; la biotechnologie; les armes légères et la sécurité humaine; la mise en œuvre

<sup>15</sup> Les résolutions de la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale, la Déclaration et l'Agenda pour l'action humanitaire ont été publiés dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 917-950.

nationale du Statut de la Cour pénale internationale; les défis opérationnels et la sécurité de l'action humanitaire). Deux autres pouvaient également s'y rattacher (les Sociétés nationales et la coopération entre civils et militaires; la préparation des Sociétés nationales aux situations de conflits et de catastrophes naturelles). D'autres, enfin, se rattachaient à d'autres chapitres de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire (VIH/SIDA: prévention, prise en charge et traitement; lutte contre la stigmatisation et les discriminations; la participation de la société civile à des partenariats internationaux en faveur de la santé). Le choix des panélistes et les contributions des participants ont permis des échanges vivants et instructifs.

### «Pledges»

Tout comme en 1999<sup>16</sup>, la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale a permis aux participants de prendre des engagements individuels (*pledges*) en marge du consensus dégagé à travers l'adoption des résolutions de la Conférence. Au total, 372 engagements distincts ont été enregistrés. Ce nombre, en augmentation notable par rapport à la XXVII<sup>e</sup> Conférence, réunie en 1999, a confirmé la volonté des participants de s'assigner des objectifs humanitaires qui leur soient propres. Mieux, parmi ces 372 engagements, 64 étaient des engagements collectifs, affirmant la volonté de plusieurs participants (par exemple le gouvernement et la Société nationale d'un même pays ou tous les gouvernements ou Sociétés nationales d'une même région) de s'associer autour d'objectifs humanitaires communs.

Bon nombre des engagements pris apparaissent comme des mesures de soutien à l'Agenda pour l'action humanitaire. Ainsi, plusieurs gouvernements et Sociétés nationales, de même que le CICR, ont pris des engagements ayant un lien direct avec la question des personnes disparues. D'autres ont pris des engagements spécifiques en ce qui concerne la prohibition ou la limitation de l'emploi de certaines armes; d'autres encore pour la réduction des risques liés aux catastrophes ou pour la lutte contre les risques liés au virus du SIDA.

Par ailleurs, un nombre important de gouvernements et de Sociétés nationales ont rappelé leur attachement à certains thèmes du Plan d'action de 1999, notamment concernant la promotion, la diffusion et la mise en œuvre du droit international humanitaire et le renforcement des Sociétés nationales et de leurs capacités opérationnelles.

<sup>16</sup> *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 81, N° 836, décembre 1999, pp. 826-827.

### Question de l'emblème

Les débats sur la question de l'emblème se sont déroulés dans une atmosphère exceptionnellement sereine, compte tenu de l'environnement politique au Moyen-Orient. Malgré les divergences de vues et la charge émotionnelle qui entourent cette question, l'attitude de modération dont ont fait preuve les principaux intervenants a permis d'adopter par consensus deux importantes résolutions: la résolution 5 du Conseil des Délégués et la résolution 3 de la Conférence internationale par laquelle celle-ci a fait sienne la résolution du Conseil des Délégués.

#### Bilan

- De nombreuses délégations, tant des États que des Sociétés nationales, ont relevé les progrès réalisés depuis la dernière Conférence internationale (1999) sous les auspices de la Commission permanente en vue de parvenir à une solution globale et durable de la question de l'emblème, fondée sur le projet de Troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à l'emblème. De nombreux délégués ont déploré que ce processus n'ait pu être mené à son terme avec l'adoption du projet de Protocole, ont indiqué que cette question devait rester à l'ordre du jour de la communauté internationale et ont manifesté leur souhait qu'une conférence diplomatique soit convoquée en vue d'examiner et d'adopter le projet de Protocole III aussitôt que les circonstances permettront d'entrevoir une chance raisonnable de succès.
- Pour leur part, les représentants du groupe arabe ont eu le sentiment d'avoir été écoutés. Tout en réitérant leurs réserves sur certaines dispositions du projet de Troisième Protocole et leur opposition à une convocation prochaine de la conférence diplomatique chargée d'adopter ce projet, ils n'ont pas remis en question le processus engagé et ne se sont pas opposés au consensus sur le projet de résolution légèrement modifié.
- L'adoption de cette résolution renvoie dans le camp des États la balle qui avait rebondi dans celui du Mouvement suite à l'ajournement de la conférence diplomatique qui aurait dû se réunir en octobre 2000. Comme Christina Magnuson, rapporteur spécial de la Commission permanente sur la question de l'emblème, l'a souligné dans son intervention devant le Conseil des Délégués: «The Movement has acquired the means to resolve a pressing problem that had threatened its unity and undermined the effectiveness of its operations, and that for more than 50 years has prevented it from achieving the full universality to which it aspires.

However, despite this major progress, the edifice we seek to construct remains unfinished. It still lacks the cornerstone that only the States can lay through the adoption of the new additional protocol.»

- Si l'on peut se féliciter qu'en adoptant cette résolution les États ont réinscrit le dossier de l'emblème sur leur agenda diplomatique et confirmé leur adhésion au processus engagé, en revanche, force est de constater que cette résolution n'apporte pas d'élément nouveau permettant d'espérer que ce processus puisse trouver une conclusion dans un proche avenir. L'aboutissement de la négociation diplomatique sur la question de l'emblème reste donc, aujourd'hui comme hier, tributaire des développements politiques au Moyen-Orient, comme sont venus le rappeler par leurs interventions l'ambassadeur d'Algérie, s'exprimant au nom du groupe arabe, et le représentant adjoint de la Mission permanente d'Iran suite à l'adoption de la résolution de la Conférence.
- Dans cette intervention, l'ambassadeur d'Algérie a déclaré: «[...] le groupe arabe souligne son attachement au consensus autour du principe du Protocole III à condition que l'emblème ne soit porteur d'aucune signification politique, religieuse, ethnique, raciale ou régionale. Dans ce cadre, le groupe arabe considère que le projet du Protocole proposé actuellement est toujours soumis à discussion et susceptible d'être modifié. À ce propos, le groupe arabe rappelle qu'il a proposé que ce texte soit modifié juste avant l'arrêt du processus de négociation.»
- Pour sa part, la délégation du MDA a souligné le développement de la coopération opérationnelle entre la Société israélienne et d'autres composantes du Mouvement: «The relationship between MDA and the Red Cross / Red Crescent Movement has undergone a period of intense change and growth since the last international Conference in 1999. Ties have been created and cooperation has been improved in diverse spheres of activity as a direct result of the strategic decision of the Movement to develop ties with MDA... It is the hope of MDA that the Movement will continue forward down the path it has selected so as to achieve the vital and all important goal of universality... MDA is deeply appreciative of the efforts of both Movement leadership and likeminded States and National Societies to this end.»

Par le biais des résolutions adoptées, le Conseil des Délégués et la Conférence ont donné mandat à la Commission permanente de «continuer à accorder une grande priorité aux efforts déployés pour aboutir, dès que les circonstances le permettront, à une solution globale et durable de la question

de l'emblème, en coopération avec le gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, et avec les autres gouvernements concernés et les composantes du Mouvement, sur la base du projet de troisième protocole additionnel »<sup>17</sup>.

### **Séance de clôture de la Conférence**

Lors de la dernière séance plénière, la Conférence a reçu une information générale sur :

- les réflexions faites dans le cadre des ateliers ;
- les engagements souscrits (*pledges*) ;
- les travaux des Commissions et du Comité de rédaction.

La Conférence a ensuite adopté par consensus les résolutions qui lui étaient soumises, avec parfois des explications de vote.

La troisième séance plénière s'est conclue par une cérémonie de clôture qui a été l'occasion pour les présidents du CICR, de la Fédération internationale et de la Commission permanente de dresser un bilan en tout point positif de la Conférence.

### **Résultats et conclusions**

En dépit d'un environnement politique difficile, la Conférence a pu se tenir dans de bonnes conditions, grâce à une intense préparation. Les représentants des États comme ceux des Sociétés nationales ont reconnu et respecté le caractère spécifique et la vocation humanitaire de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

En ce qui concerne la substance, de nombreux délégués ont relevé la qualité des documents préparatoires, qui reflétaient, pour les plus importants, un large processus de consultation. C'était en particulier le cas du rapport sur le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits contemporains.

Quant aux résultats, il convient en premier lieu de relever qu'aussi bien le Conseil des Délégués que la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale ont adopté toutes leurs résolutions par consensus. À aucun moment la Conférence ne s'est divisée. Même sur le dossier de l'emblème, il a été possible de parvenir à un consensus sur un texte pratiquement identique à celui que la Commission permanente avait proposé.

<sup>17</sup> Résolution N° 5 du Conseil des Délégués, paragraphe 6.

Ainsi :

- la Conférence a confirmé sans équivoque la pertinence du droit international humanitaire dans le cadre des conflits actuels ;
- elle a reconnu que nul ne pouvait être rejeté en dehors de toute protection juridique et a formellement déclaré que les personnes poursuivies avaient droit à un procès équitable ;
- en ce qui concerne les disparus, la Conférence a confirmé le droit des familles de connaître le sort de leurs membres et a fait siennes les principales conclusions de la Conférence d'experts de février 2003 ; elle a également accepté la référence aux conflits armés et aux autres situations de violence armée ;
- la Conférence s'est félicitée de l'adoption du Protocole V à la Convention de 1980 sur les restes explosifs de guerre (*explosive remnants of war*) et a encouragé les États à le ratifier ;
- elle a marqué son soutien à l'initiative du CICR en ce qui concerne la biotechnologie, les armes et l'humanité, y compris au projet de déclaration ministérielle ;
- elle a souligné la nécessité d'atténuer le plus possible l'impact des catastrophes en mettant en œuvre des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes et en améliorant les mécanismes de préparation et d'intervention ;
- elle a souligné la nécessité de réduire la vulnérabilité accrue aux maladies qui résulte de la stigmatisation et des discriminations ainsi que du manque d'accès à des services complets de prévention, de soins et de traitement ;
- elle s'est félicitée de l'étude réalisée par la Fédération internationale sur le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ;
- enfin, le Conseil des Délégués et la Conférence ont reconnu les progrès effectués depuis 1999 en vue de parvenir à une solution globale et durable de la question de l'emblème sur la base du projet de Protocole III ; ils ont donné mandat à la Commission permanente de poursuivre ses travaux en vue de mettre en œuvre cette solution aussitôt que les circonstances le permettront.

En adoptant toutes ses résolutions par consensus, en réaffirmant sans équivoque la pertinence et la force obligatoire du droit international humanitaire dans les conflits de notre temps, en marquant son appui à la poursuite et au développement d'une action humanitaire fondée sur les Principes

fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Conférence est parvenue à s'élever au-dessus des divisions et des controverses. Elle a donné au monde le message d'unité qui était attendu d'une Conférence internationale placée sous les signes de la croix rouge et du croissant rouge.

Tout dépendra maintenant du suivi que les États, les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale donneront à ces résolutions. C'est très largement à travers les dispositions prises pour assurer le suivi de ces réunions qu'il sera possible de transformer les résultats obtenus dans le cadre des réunions statutaires en mesures concrètes permettant de renforcer effectivement la protection des victimes de la guerre et des autres situations de violence armée, des catastrophes naturelles, des épidémies et des autres fléaux qui frappent l'humanité.