

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

Genève, Suisse : 26-30 novembre 2007



RAPPORT SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION A

LA NATURE SPECIFIQUE DU MOUVEMENT DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE AU REGARD DE SON ACTION ET DE SES PARTENARIATS ET LE ROLE DES SOCIÉTÉS NATIONALES EN TANT QU'AUXILIAIRES DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE DOMAINE HUMANITAIRE

Présidente :

Jane Mc Gowan (Société canadienne de la Croix-Rouge)

Rapporteur :

Dr Muctarr A. S. Jalloh (Croix-Rouge de Sierra Leone)

RAPPORT A LA CONFERENCE

Présenté par le Dr Muctarr A. S. Jalloh – Rapporteur, Commission A

Madame la Présidente, Excellences, chers amis et collègues du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, j'ai l'honneur de présenter le rapport de la commission A qui s'est réunie hier pour examiner :

« La nature spécifique du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au regard de son action et de ses partenariats et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ».

1. Observations liminaires et contexte

La présidente de la commission, Mme Jane McGowan, présidente de la société canadienne de la Croix-Rouge, a souhaité la bienvenue aux représentants des gouvernements et du Mouvement. Elle a déclaré que la commission offrait une « merveilleuse occasion » de réfléchir au rôle des sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics et confirmé que la « nature singulière et spécifique » de ce rôle était inscrite dans la résolution dont devait être saisie la Conférence. Cette résolution ayant déjà été mise au point par le comité de rédaction, la commission n'était chargée de l'examiner ni en partie ni dans son ensemble. La présidente a proposé que la commission consacre sa séance du matin aux bonnes pratiques et celle de l'après-midi aux partenariats.

Elle a ensuite invité M. Ibrahim Osman, Secrétaire général adjoint de la Fédération internationale, à situer le sujet dans son contexte avant les exposés et le débat général. Dans un discours clair et bref qui lui a valu les compliments de plusieurs délégués, M. Osman a défini ce qui distingue les Sociétés nationales des autres organisations humanitaires, à savoir :

- Leur reconnaissance à l'échelle internationale et dans la législation nationale
- Les Principes fondamentaux et les emblèmes du Mouvement de la Croix-Rouge et du croissant-Rouge
- Leur présence sur tout le territoire national

Il a expliqué que les Sociétés nationales n'étaient pas censées agir systématiquement en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, les deux parties devant au préalable déterminer et définir clairement les activités qui seraient exécutées en cette qualité. Il a souligné que les interventions

humanitaires qui relèvent du rôle d'auxiliaire doivent être parfaitement conformes aux principes et valeurs de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Et il a précisé que, sauf accord préalable, le rôle d'auxiliaire n'entraînait aucune obligation financière pour le gouvernement.

2. Exposés des gouvernements et des Sociétés nationales

2.1 *Colombie*

Mme Adriana Mendoza, chargée d'affaires de la mission permanente de la Colombie à Genève, a décrit le rôle d'auxiliaire de la Croix-Rouge colombienne (CRC) comme revêtant « une importance fondamentale » compte tenu des divers problèmes humanitaires que connaît le pays, et attiré l'attention sur le fait que l'action de la Société nationale est soutenue et facilitée à la fois par une base juridique claire et solide et par le respect des Principes fondamentaux du Mouvement. Cette base juridique est principalement constituée de deux lois : l'une, qui a été actualisée en 2003, facilite les opérations et l'autre, qui a été révisée l'année suivante, régit l'utilisation de l'emblème. Mme Mendoza a fait état de la relation équilibrée qui existe entre la CRC et les pouvoirs publics à tous les échelons administratifs et mentionné en particulier le soutien apporté par le CICR à la Société nationale dans la tâche essentielle qu'elle assume en raison du long conflit interne avec lequel la Colombie est aux prises et qui a fait des millions de personnes déplacées. « C'est grâce à la CRC que cette population extrêmement vulnérable a pu bénéficier d'une aide humanitaire », a-t-elle affirmé.

Elle a souligné que le droit à la confidentialité garantie par la législation à la CRC dans ses rapports avec toutes les parties au conflit armé, est un élément fondamental de la confiance et de la compréhension mutuelles qui caractérisent les relations entre la société nationale et le gouvernement.

Le Dr. Fernando Jose Cardenas Guerrero, vice-président de la Croix-Rouge colombienne, a parlé avec enthousiasme de « la forte synergie de coresponsabilité » qui existe depuis de nombreuses années entre le gouvernement et la Société nationale et qui se fonde sur une solide base juridique, la reconnaissance de l'emblème et, par exemple, la place accordée à la Croix-Rouge dans le programme scolaire national. Il a expliqué que la CRC a accès aux plus hautes sphères du gouvernement, qu'elle est représentée au sein des organes qui prennent les décisions dans les situations d'urgence et que ses grands domaines d'activité sont l'information sur les mines, l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays à cause du conflit armé, le développement communautaire, la protection de l'environnement, les soins de santé et la promotion du don de sang. Il a remercié les Sociétés sœurs de leur partenariat et de leur

collaboration. Le Dr. Gardenas a déclaré que la diffusion du DIH est « une partie essentielle de notre mandat » d'auxiliaires du gouvernement et qu'elle comporte, entre autres, la formation des forces armées et la production de matériels. Il a laissé entendre que la coopération du gouvernement allait jusqu'à l'exonération fiscale et conclut en affirmant que sans le statut d'auxiliaire de la Société nationale et sans la collaboration du gouvernement, beaucoup d'activités de la Croix-Rouge en Colombie ne seraient pas possibles.

2.2 Finlande

Deux représentantes du ministère des Affaires extérieures de la Finlande se sont adressées à la commission. Mme Marja Lehto a parlé du cadre juridique sur lequel s'appuie l'action de la Croix-Rouge finlandaise et qui protège l'emblème. Bien que le gouvernement soit responsable de la protection de l'emblème sur le plan juridique, dans la pratique, la surveillance est toujours effectuée par la Croix-Rouge. Mme Lehto a dit que la Société nationale est une « partenaire respectée et digne de confiance », qui coopère avec le gouvernement dans plusieurs sphères humanitaires et notamment dans celles de la santé et des secours lors de catastrophes. Elle a ajouté que la migration reste un problème en Finlande. Passant à la question du droit international humanitaire, elle a indiqué que la Croix-Rouge finlandaise est membre du Comité national du DIH qui œuvre en faveur de la diffusion mais ne réalise pas d'activités concrètes dans ce domaine, tâche qu'assume la Société nationale auprès, entre autres populations, des membres des forces armées, des élèves de l'école secondaire et des étudiants en droit.

Mme Ulla-Maija Finskas a surtout parlé de l'assistance humanitaire et de l'adhésion du gouvernement finlandais aux Principes fondamentaux et aux principes qui régissent les bonnes pratiques d'action humanitaire. Disposant d'un budget annuel de 60 millions d'euros, l'unité gouvernementale chargée de l'assistance humanitaire décide avec la Croix-Rouge finlandaise du soutien à apporter au CICR et de la suite à donner aux appels de la Fédération internationale, allouant, s'il en est ainsi décidé, une partie du budget aux secours en nature de la Croix-Rouge. L'un des principaux objectifs du gouvernement est de renforcer les capacités sur le terrain.

La secrétaire générale de la Croix-Rouge finlandaise, Mme Kritiina Kumpula a parlé des valeurs humanitaires que partagent le gouvernement et la Société nationale - encore plus solides lorsqu'elles s'appuient sur une bonne compréhension des rôles et des mandats et sur une base juridique nationale et internationale établie de longue date. Pour illustrer la façon dont la Croix-Rouge finlandaise remplit son rôle d'auxiliaire, elle a cité l'exemple de la fusillade qui venait d'avoir lieu dans une école et une heure après laquelle des volontaires étaient déjà là pour venir en aide aux victimes et à leurs familles.

Mme Kumpula a ensuite décrit l'éventail des activités de la Société nationale et mentionné notamment celles qui consistent à compléter (et non pas remplacer) les services sociaux. « La liste est longue mais ce n'est pas une liste d'obligations », a-t-elle affirmé. A ses yeux, le rôle d'auxiliaire de la Société nationale représente les deux faces d'une même médaille, la Croix-Rouge finlandaise étant un partenaire sûr du gouvernement, en contact avec la population locale et avec la communauté internationale, et bénéficiant en retour d'une place spéciale dans la société civile ainsi que d'une stabilité à long terme. Son statut d'auxiliaire permet en outre à la Société nationale d'avoir accès à des partenaires importants comme les universités et de compter sur des professionnels hautement qualifiés, surtout dans le secteur de la santé. L'enjeu consiste à entretenir une relation équilibrée en démontrant constamment sa crédibilité et en comprenant que « l'on a rien sans rien ». C'est lorsque l'impératif humanitaire est contraire à la politique du gouvernement que la relation est véritablement mise à l'épreuve.

3. Résumé des interventions

Plus de 50 délégués gouvernementaux et Croix-Rouge/Croissant-Rouge ont participé à un échange de vues très animé. Pour des raisons de temps et d'espace, le résumé ci-dessous est forcément incomplet mais reprend bien entendu les principaux thèmes et problèmes soulevés.

3.1 *Les Partenariats et le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales dans la pratique*

Il est encourageant de constater qu'un certain nombre de délégués des gouvernements et du Mouvement ont accueilli favorablement la résolution concernant l'objectif 2 de la Conférence et en particulier la définition du « rôle d'auxiliaire » qui figure dans ce texte clé. Plusieurs orateurs ont estimé que cette résolution faciliterait le dialogue avec les gouvernements à propos du concept de rôle d'auxiliaire et d'autres que les « outils » mis au point seraient très utiles.

Les cinq domaines d'activité les plus fréquemment mentionnés par les Sociétés nationales comme étant ceux qui relèvent du rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics sont les suivants :

1. Diffusion du DIH dans l'enseignement secondaire (ou supérieur) et formation des forces armées
2. Préparation aux catastrophes et secours
3. Aide aux personnes et communautés touchées par un conflit armé

4. Action sociale
5. Santé et assistance au niveau communautaire, y compris la formation aux premiers secours et le recrutement de donateurs de sang volontaires.

Les inquiétudes suivantes ont été exprimées :

- Tous les acteurs ne connaissent pas bien le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales et une reconnaissance juridique est essentielle. Outre les relations de travail avec le gouvernement, la confirmation du statut d'auxiliaire devrait donner naissance à d'autres formes de collaboration dans le secteur public et ailleurs.
- Etant donné qu'à ce jour, le rôle n'est pas défini dans la réglementation, les gouvernements et d'autres considèrent trop souvent les Sociétés nationales comme l'une des organisations non gouvernementales (ONG) du pays, en général sans être au courant de leur appartenance à la Fédération internationale et sans comprendre la signification concrète de leur rattachement à un réseau mondial.
- Les gouvernements font souvent appel aux Sociétés nationales de façon ponctuelle pour apporter une aide humanitaire mais sans leur accorder les ressources nécessaires. Beaucoup de Sociétés nationales ont indiqué à titre d'exemple que l'on attend d'elles qu'elles prêtent assistance aux migrants (quel que soit leur statut) et aux personnes déplacées, et d'autres (de petits Etats insulaires en particulier) ont attiré l'attention sur l'inévitable chevauchement des rôles des responsables, lorsque les ressources sont limitées.
- Bien qu'elle collabore étroitement avec le gouvernement, la Société nationale doit conserver son indépendance.

Une question préalablement posée par la Croix-Rouge de Saint-Kitts-Et-Nevis portait sur la façon d'engager avec le gouvernement des pourparlers concernant la reconnaissance de la Société nationale en tant qu'« auxiliaire ». D'autres Sociétés, comme celle de l'Ouzbékistan, ont indiqué qu'elles avaient énormément de mal à convaincre le gouvernement que des fonctions autres que celles d'une ONG « normale » étaient nécessaires. De l'avis de Sociétés sœurs, du CICR et de la Fédération internationale, chaque Société nationale qui se trouve dans cette situation doit commencer par analyser sa capacité opérationnelle et ce qu'elle peut offrir aux pouvoirs publics en qualité d'auxiliaire. La maîtrise des techniques de négociation constitue aussi un avantage non négligeable en pareil cas. D'autres intervenants ont fait observer que les aspects concrets et la portée de la fonction d'auxiliaire ne pouvaient être déterminés que pays par pays.

La Croix-Rouge de Samoa a déclaré que ses relations avec son gouvernement avaient grandement bénéficié du protocole d'accord signé avec celui-ci. La Croix-Rouge de la République de Corée a évoqué de façon émouvante le rôle qu'elle a joué dans « l'amélioration des relations intercoréennes » et demandé au CICR et à la Fédération internationale d'imaginer un moyen efficace de guider les Sociétés nationales dans leur rôle d'auxiliaires de leurs gouvernements.

Le côté concret la relation entre une Société nationale et son gouvernement a lui aussi été évoqué. A ce propos, l'attention de la commission a été attirée sur le fait qu'une « saine tension », si elle est maîtrisée, peut être bénéfique pour les deux parties. En outre, les participants ont insisté sur la nécessité d'un « dialogue équilibré » qui doit toujours précéder l'action.

Le gouvernement du Royaume-Uni a souligné qu'il est important de ne pas prescrire trop précisément les modalités de la relation car les activités et les besoins humanitaires varient d'un pays à l'autre. Le Croissant-Rouge de Malaisie a cité pour illustrer son étroite collaboration avec le gouvernement, le service d'ambulance qu'il assure à Kuala Lumpur et son programme national intitulé *A First Aider in Every Home* (un secouriste dans chaque famille) qui existe depuis très longtemps.

3.2 Droit international humanitaire

Un grand nombre de Sociétés nationales ont parlé de leurs activités de diffusion du DIH. Les Sociétés nationales ont la charge de diffuser le DIH en veillant à ce qu'il soit appliqué et d'aider leur gouvernement à s'acquitter de cette tâche essentielle. Les principales activités mentionnées consistent à :

- Mettre en place des programmes éducatifs à l'intention des enfants et des jeunes – introduction au droit humanitaire dans les programmes des écoles secondaires et des universités
- Diffuser le DIH auprès des forces armées
- Inciter les gouvernements à créer des comités du DIH
- Protéger les emblèmes grâce à un contrôle strict de leur utilisation et prendre des mesures pour en prévenir le mauvais usage
- Convaincre les gouvernements d'interdire certaines armes dont l'utilisation contrevient au DIH

Le CICR est intervenu pour rappeler qu'il était en permanence disponible pour aider, avec la Fédération internationale, les Sociétés nationales dans toutes les activités de diffusion du DIH et aussi pour la révision des statuts.

3.3 *Fondement juridique*

Toutes les Sociétés nationales ont considéré qu'une bonne base juridique, en particulier à l'échelon national, était indispensable pour garantir leur singularité et le respect entre ceux qui défendent une cause et ceux qui décident, ainsi que pour des raisons d'image et de notoriété. Outre l'accent mis sur la base juridique dans les exposés des représentants de la Colombie et de la Finlande, deux interventions ont fait état de progrès dans ce domaine :

- La Norvège envisage sérieusement de promulguer un décret qui permettra, entre autres, d'instaurer un climat de négociation entre le gouvernement et la Société nationale de façon à éviter que la relation ne soit « imposée ».
- L'Autriche a mis au point une loi type qui, lorsqu'elle entrera en vigueur, d'une part renforcera la protection de l'emblème et du rôle d'auxiliaire de la Société nationale, et d'autre part garantira à la Croix-Rouge autrichienne la confidentialité dans ses rapports avec des personnes défavorisées et vulnérables.

3.4 *Migration*

S'il est une question qui préoccupe plus que toute autre les instances dirigeantes des Sociétés nationales, c'est bien la situation complexe et souvent ambiguë des migrants, des demandeurs d'asile, des personnes déplacées et autres populations marginalisées. De très nombreux participants ont évoqué cette question controversée, les Sociétés nationales indiquant qu'elles se trouvent trop souvent dans la désagréable situation d'être confrontées à de pressants besoins humanitaires en se heurtant parfois à des obstacles de la part du gouvernement et toujours à des répercussions négatives parmi la population indigène, tant sur le plan de l'image que sur celui de la mobilisation de ressources. Beaucoup d'orateurs se sont déclarés préoccupés par la montée de la xénophobie dans certains pays développés.

La Croix-Rouge britannique a exprimé le sentiment de nombreuses délégations en demandant quelles mesures le Mouvement devrait prendre quand les priorités politiques et intérieures d'un gouvernement vont à l'encontre des nécessités humanitaires. La Croix-Rouge suédoise s'est directement opposée à

son gouvernement qui l'empêchait d'assurer des services de santé à certains groupes de migrants. La Croix-Rouge philippine – dont le pays compte huit millions d'émigrés – a soulevé le problème des personnes qui émigrent vers des destinations qui leur ont été déconseillées. La République dominicaine a manifesté son inquiétude face à la situation des personnes déplacées qui sont installées le long de la frontière dominico-haïtienne et quant aux possibilités d'intervention de l'une et l'autre Sociétés de la Croix-Rouge.

Invité à prendre la parole, le Directeur général du CICR a dit que le Comité préparait un manuel destiné à guider la conduite des Sociétés nationales lorsque des migrants en situation irrégulière sont détenus dans des centres de rétention, et rappelé que le rétablissement des liens familiaux était alors une priorité. En outre, le CICR collabore étroitement avec les Sociétés nationales des pays d'origine dans lesquels des migrants sont rapatriés.

Le Secrétaire général de la Fédération internationale a ajouté qu'il convenait de bien distinguer les aspects politiques et sécuritaires d'une part, et les considérations humanitaires d'autre part. La priorité absolue est de répondre aux besoins vitaux et si le gouvernement s'en charge, le dialogue s'oriente alors vers les questions de protection, qui sont compliquées pour les Sociétés nationales. Dans les cas où même l'apport d'un minimum d'assistance est impossible et où la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge sont empêchés d'accomplir leur mission, les Sociétés nationales ont le devoir de protester énergiquement.

Qualifiant la Méditerranée de « tombeau marin », la Croix-Rouge italienne a déclaré que les protestations n'ont que des effets limités, qu'« il faut souvent faire plus » et, si nécessaire, « passer outre » l'opinion publique. Elle a appelé la Fédération internationale à établir une alliance opérationnelle entre les Sociétés nationales des pays d'origine et des pays d'accueil des migrants, c'est-à-dire dans ce cas, entre les pays d'Afrique du Nord et ceux d'Europe du Sud.

3.5 *Sensibilisation et communication*

De l'avis général, les relations entre les Sociétés nationales et les gouvernements exigent un « investissement » à long terme de part et d'autre. Par exemple, la Croix-Rouge espagnole et son gouvernement procèdent chaque année à l'évaluation de leurs relations. Plus largement, un dialogue permanent doit être institué à tous les niveaux (national et local) pour que s'installent une confiance et une compréhension mutuelles.

La base juridique est certes essentielle mais la loi ne saurait à elle seule consacrer et pérenniser le rôle d'auxiliaire. Les Sociétés nationales doivent continuellement mettre en évidence, par le biais de programmes de sensibilisation et de communication convaincants, le rôle qu'elles jouent et la contribution qui est la leur dans le domaine humanitaire. Ainsi,

- La Fédération et le CICR doivent mettre au point des outils pour soutenir les activités de sensibilisation et de communication des Sociétés nationales.
- Ces outils doivent comprendre l'information sur les droits, les avantages et les privilèges qu'une définition claire de leur rôle d'auxiliaire pourrait conférer aux Sociétés nationales.
- Une formation aux techniques de négociation est également nécessaire pour aider les Sociétés nationales à dialoguer avec leur gouvernement et à convaincre celui-ci de sorte qu'elles puissent apporter leur aide sur le plan humanitaire sans avoir à prendre parti dans le débat politique et sécuritaire.
- Les Sociétés nationales doivent acquérir « la force » de dire non à leur gouvernement lorsque celui-ci leur demande d'effectuer des tâches qui sont étrangères à leur mandat et n'entrent pas dans leurs compétences.
- La Fédération et le CICR ne doivent laisser passer aucune occasion de faire comprendre le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales aux responsables gouvernementaux.

4. Conclusion

A l'issue de cette journée de débat animé et souvent stimulant, le Directeur général de la Croix-Rouge britannique a, au nom de tous, remercié et félicité la présidente de la manière à la fois ferme et souple avec laquelle elle a dirigé les travaux et ainsi permis à tous ceux qui le souhaitent de s'exprimer.

Genève, Suisse

29 novembre 2007

Annexe 1

Liste des Sociétés nationales, gouvernements et observateurs qui ont pris la parole durant le débat de la Commission A (dans l'ordre des interventions) :

Croix-Rouge suédoise
Croix-Rouge de Panama
Croix-Rouge bulgare
Croix-Rouge de Saint-Kitts-et-Nevis
Croix-Rouge philippine
Société de la Croix-Rouge du Botswana
Croix-Rouge du Libéria
Croix-Rouge d'Antigua et Barbuda
Gouvernement maldivien
Croix-Rouge américaine
Croix-Rouge polonaise
Croix-Rouge néerlandaise
Croissant-Rouge de Malaisie
Croix-Rouge de Sierra Leone
Croix-Rouge canadienne
Croix-Rouge de Myanmar
Vice-Président de la Fédération internationale
Gouvernement colombien
Gouvernement chypriote
Croix-Rouge de Samoa
Croissant-Rouge jordanien
Croix-Rouge de la République de Corée
Croix-Rouge du Ghana
Croix-Rouge costaricienne
Gouvernement britannique
Croix-Rouge britannique
Société de la Croix-Rouge de la Dominique
Gouvernement canadien

Croix-Rouge du Nigéria
Croix-Rouge italienne
Croix-Rouge cambodgienne
Société du Croissant-Rouge égyptien
Croix-Rouge de l'Ouganda
Gouvernement norvégien
Gouvernement malaisien
Secrétariat général de l'organisation des Sociétés arabes du Croissant-Rouge
et de la Croix-Rouge
Croix-Rouge de l'Inde
Gouvernement autrichien
Croix-Rouge des Seychelles
Gouvernement libérien
Croissant-Rouge du Pakistan
Croix-Rouge espagnole
Croix-Rouge andorrane
Gouvernement égyptien
Société du Croissant-Rouge de l'Ouzbékistan