

Together for humanity  
Ensemble pour l'humanité  
Juntos por la humanidad  
معاً من أجل الإنسانية



30IC/07/7.1  
CD/07/3.1 (Annexe)  
Original : anglais

**XXX<sup>e</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE  
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève, Suisse  
26-30 novembre 2007

**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**

**DOCUMENT D'INFORMATION**

**Document préparé par la Fédération internationale des Sociétés  
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
en consultation avec le Comité internationale de la Croix-Rouge**

Genève, octobre 2007



## Note de synthèse

Le rôle d'auxiliaire joué par les Sociétés nationales constitue l'une des caractéristiques fondamentales qui les distinguent des autres organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que du système des Nations Unies et des autres formes d'intervention humanitaire.

Les résolutions fondatrices de la Première Conférence de Genève (1863) ont défini le mandat de ces comités de secours comme étant celui d'« auxiliaires » – bien que ce terme ne soit pas mentionné explicitement – des services de santé et des forces armées. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, les Sociétés nationales ont commencé à aller au-delà de leur rôle en temps de guerre et à entreprendre des activités qui à leur tour ont renforcé leur capacité opérationnelle. En 1965, les sept Principes fondamentaux du Mouvement (Humanité, Impartialité, Neutralité, Indépendance, Volontariat, Unité et Universalité) ont été adoptés à l'unanimité par la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge. Le principe d'« Indépendance » fait directement référence au rôle d'auxiliaire : « Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leur activité humanitaire et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement. »

En 1986, la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge a réaffirmé l'importance des Principes, en les incluant dans le préambule des Statuts du Mouvement. Qui plus est, l'article 4.3 des Statuts prévoit que pour être reconnue par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), une Société nationale doit : « Être dûment reconnue par le gouvernement légal de son pays sur la base des Conventions de Genève et de la législation nationale comme société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ». L'article 3.1 énonce que : « Les Sociétés nationales forment l'assise du Mouvement et en constituent une force vitale. Elles accomplissent leurs tâches humanitaires conformément à leurs propres Statuts et à leur législation nationale, et en accord avec les Statuts du Mouvement et les Principes fondamentaux. Les Sociétés nationales soutiennent les pouvoirs publics dans l'exécution de leurs tâches humanitaires selon les besoins propres à la population de chaque pays ».

Nombreux sont les exemples positifs d'une « relation équilibrée » entre les États et les Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. Celles-ci sont des partenaires fiables, capables de fournir des services en s'appuyant sur leur capacité unique de mobiliser rapidement des ressources humaines et matérielles considérables, en particulier des volontaires, notamment au niveau communautaire. En leur qualité de membres de la Conférence internationale, les États parties participent directement à l'élaboration des politiques et des cadres juridiques du Mouvement. Cet état de fait donne au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après le « Mouvement »), à l'égard des États, un caractère prévisible et une transparence que ne présentent peut-être pas toujours d'autres organisations.

La XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale a accepté la notion de « relation équilibrée » entre les États et les Sociétés nationales, et a demandé à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la Fédération internationale) de poursuivre ses travaux sur le sujet et d'en rendre compte à la Conférence internationale de 2007. Afin de satisfaire cette demande, la Fédération internationale a tenu des réunions d'experts, auxquelles ont pris part des représentants du CICR, des Sociétés nationales et des gouvernements. Sur la base de ces discussions, une définition de travail a été élaborée et des recommandations ont été faites sur la manière dont la prochaine Conférence internationale devrait traiter la question.

## **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**

L'objectif 2 de la Conférence est de reconnaître la nature spécifique du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au regard de son action et de ses partenariats, particulièrement la valeur unique du rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.

### **1. INTRODUCTION**

Les Sociétés nationales sont reconnues par tous les gouvernements comme les auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. En tant que telles, elles sont qualifiées pour collaborer avec les gouvernements à l'exercice des responsabilités nationales en matière humanitaire. Parallèlement, les Statuts du Mouvement exigent des Sociétés nationales qu'elles conservent leur autonomie, de sorte qu'en toutes circonstances elles puissent agir conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement. Ces Principes ont été adoptés également par les États, à la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de Vienne (1965). L'indépendance des Sociétés nationales, conjuguée à l'engagement qu'elles ont pris de fournir une assistance impartiale et neutre, est souvent le meilleur moyen dont elles disposent pour atteindre les personnes démunies et gagner leur confiance. Les États bénéficient de cette relation privilégiée avec un partenaire fiable et impartial qui, à la fois, est implanté dans les communautés locales et possède un lien organique avec le reste du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics constitue donc également l'une des caractéristiques fondamentales du Mouvement dans son ensemble, ce qui le distingue du système des Nations Unies et des autres formes d'action humanitaire.

La XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale a accepté la notion d'une relation équilibrée entre les États et les Sociétés nationales, et a demandé à la Fédération internationale de poursuivre ses travaux sur le sujet et de rendre compte à la Conférence internationale de 2007 des progrès réalisés dans le renforcement de la compréhension du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales.

Ce document est destiné à cet effet et vise à informer les participants à la Conférence internationale sur l'évolution de la notion d'auxiliaire du gouvernement, la clarification du rôle d'auxiliaire dans un nouvel environnement de travail, les consultations d'experts sur la nature et la portée du rôle d'auxiliaire, et les « outils » dont dispose le Mouvement pour soutenir l'établissement d'un dialogue entre les gouvernements et les Sociétés nationales sur leur rôle d'auxiliaire dans le domaine humanitaire. Il est également destiné à servir de référence pour les discussions et les décisions de la Conférence à ce sujet.

### **2. Évolution de la notion d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire**

Selon les propositions qu'avait faites Henry Dunant de créer des comités de secours, les services sanitaires des forces armées auraient pour principale responsabilité de prendre soin des malades et des blessés sur le champ de bataille. Les résolutions fondatrices de la Première Conférence de Genève de 1863 ont défini le mandat de ces comités de secours comme étant celui d'« auxiliaire », bien que ce terme ne soit pas mentionné explicitement,

des services sanitaires des forces armées. Le statut d'auxiliaire des pouvoirs publics avait pour corollaire la subordination des sociétés de secours aux services sanitaires des forces armées, et par là même aux États, pour tous les aspects relatifs aux activités de secours. Il est à noter que la Conférence de 1863 a considéré qu'il convenait que le personnel médical volontaire présent sur le champ de bataille soit placé sous la direction des chefs militaires. Alors que les gouvernements n'avaient aucune obligation d'accepter l'offre de services de ces comités de secours, avec le temps, leur rôle de soutien des services médicaux des forces armées a non seulement été maintenu, mais aussi s'est renforcé. Les Conventions de Genève successives ont en outre codifié plus avant leur statut.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, les Sociétés nationales ont commencé à aller au-delà de leur rôle en temps de guerre et à entreprendre des activités qui à leur tour ont renforcé leur capacité opérationnelle. Certaines Sociétés nationales ont aussi reçu le soutien de l'État. À la suite de la Première Guerre mondiale, une reconnaissance internationale du rôle croissant des Sociétés nationales a été apportée en 1919 par l'article 25 du Pacte de la Société des Nations, à travers lequel les États se sont engagés à « encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde ».

Cette déclaration a marqué le début de la reconnaissance officielle par les États d'un rôle accru de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, allant au-delà des secours portés aux malades et aux blessés sur le champ de bataille. Une déclaration similaire évoquant les liens spéciaux unissant les États et les Sociétés nationales a en outre été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies après la Seconde Guerre mondiale. Alors que le travail de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se développait, le mot « auxiliaire » a commencé à être associé à l'ensemble des activités des Sociétés nationales, et non uniquement aux secours portés aux malades et aux blessés sur le champ de bataille.

En 1921, les Statuts révisés du CICR ont été modifiés et ont intégré quatre Principes fondamentaux : impartialité, indépendance politique, confessionnelle et économique, universalité du Mouvement et égalité des membres qui le composent. Ces principes étaient importants, car ils donnaient une « orientation philosophique » au Mouvement. Ils établissaient en outre un cadre applicable aux relations entre le Mouvement et les gouvernements. Ces relations ont été mises à rude épreuve durant la Seconde Guerre mondiale, lorsque de nombreuses Sociétés nationales ont ouvertement soutenu les objectifs de la guerre et mobilisé l'opinion publique en leur faveur. Une telle attitude était clairement en violation de ce que nous appellerions aujourd'hui le principe de « neutralité », et nombreux étaient ceux, au sein du Mouvement, que la relation presque symbiotique entre certains États et leur Société nationale mettait mal à l'aise.

Les sept Principes fondamentaux du Mouvement – Humanité, Impartialité, Neutralité, Indépendance, Volontariat, Unité et Universalité – ont été adoptés à l'unanimité en 1965 par la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge. Le principe d'« Indépendance » fait directement référence au rôle d'auxiliaire. Il énonce que : « Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leur activité humanitaire et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement ».

En 1986, la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge a réaffirmé l'importance des Principes, en les incluant dans le préambule des Statuts du Mouvement. Qui plus est, l'article 4.3 des Statuts prévoit que pour être reconnue par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), une Société nationale doit : « Être dûment reconnue par le gouvernement légal de son pays sur la base des Conventions de Genève et de la législation

nationale comme société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ». L'article 3.1 énonce que : « Les Sociétés nationales forment l'assise du Mouvement et en constituent une force vitale. Elles accomplissent leurs tâches humanitaires conformément à leurs propres Statuts et à leur législation nationale, et en accord avec les Statuts du Mouvement et les Principes fondamentaux. Les Sociétés nationales soutiennent les pouvoirs publics dans l'exécution de leurs tâches humanitaires selon les besoins propres à la population de chaque pays ».

La notion d'« auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire » et la manière dont elle est appliquée varient beaucoup d'un pays à un autre, et il est impossible de créer de simples catégories s'appuyant sur les oppositions Est/Ouest, Nord/Sud, pays développés/pays en développement. Cette notion dépend en effet largement de la culture des pays, de leurs systèmes politique et juridique, et du statut des organisations humanitaires au sein de l'État.

### 3. Clarification du rôle d'auxiliaire dans un nouvel environnement de travail

Le Plan d'action adopté par la XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1999 demandait à la Fédération internationale d'entreprendre, en collaboration avec les Sociétés nationales et le CICR, une étude approfondie des relations de travail entre les États et les Sociétés nationales. Le résultat attendu de l'étude était de faire en sorte que « les composantes du Mouvement et les États [aient] une intelligence commune et plus claire du rôle d'auxiliaires des Sociétés nationales, de ses avantages et de ses limites, à la lumière de l'évolution des besoins et de celle du rôle des autres prestataires de services ». Il est important de souligner qu'il ne s'agissait pas uniquement d'un « dialogue interne au Mouvement ». Les États, en leur qualité de membres de la Conférence internationale, font partie intégrante du processus de prise de décision, et sont donc directement concernés par la formulation de nouvelles politiques et par leurs résultats.

En 1999, la Fédération internationale a entrepris l'étude intitulée : *Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire* (achevée en 2003). Cette étude examine l'environnement de l'action humanitaire et l'évolution de la notion d'« auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire », ainsi que plusieurs aspects des relations de travail entre les Sociétés nationales et les États. En outre, elle passe en revue un certain nombre de politiques et de procédures clés qui ont été adoptées ces dernières années, et cherche à mieux définir la notion d'« auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ». Enfin, elle offre des orientations pratiques aux Sociétés nationales et aux États, en décrivant « les caractéristiques d'une relation équilibrée, mutuellement bénéfique, mais qui respecte les Principes fondamentaux ».

Une étude conduite par le CICR et présentée au Conseil des Délégués de 2005 traite des aspects spécifiques du rôle d'auxiliaire dans les situations de conflit armé, en prenant en compte les nouvelles formes de conflits, et notamment les opérations de maintien de la paix.

Dans la Stratégie pour le Mouvement de 2001, il est signalé que : « La nature des relations entre les États et les Sociétés nationales n'a pas d'équivalent et offre de nombreux avantages aux deux parties. Le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics se fonde sur le droit international humanitaire (la I<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, article 26) et sur les Statuts du Mouvement (art. 3, par. 1 et art. 4, par. 3). Il confère aux Sociétés nationales un statut particulier : elles sont à la fois des institutions privées et des organisations de service public ». La Stratégie pour le Mouvement poursuit : « Le Principe d'indépendance stipule que les Sociétés nationales doivent conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les Principes fondamentaux du Mouvement.

[...] Il faut donc établir un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de relations étroites entre l'État et la Société nationale, et, d'autre part, la nécessité de préserver l'indépendance de la Société nationale. Il est donc nécessaire de définir des critères plus clairs pour déterminer si cette indépendance est pleinement respectée ».

L'étude de 2003 mentionnée plus haut a été un jalon dans l'articulation du débat sur la question de la notion d'« auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ». La réponse du Mouvement est énoncée dans la résolution 6 du Conseil des Délégués de 2003. Elle consiste à encourager les Sociétés nationales à « engager des discussions [...] avec leurs gouvernements respectifs de manière à [...] mieux faire connaître à ces derniers la valeur du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales et l'importance d'une relation équilibrée ».

Le manque de clarté des fondements juridiques du rôle d'« auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire » a créé et peut encore créer une confusion et certains malentendus entre les États et les Sociétés nationales. Lorsqu'un gouvernement voit sa Société nationale comme un complément de ses propres opérations et programmes, il peut arriver que ce gouvernement s'implique fortement dans la gestion et la gouvernance de la Société nationale. Certains gouvernements ont par exemple décidé unilatéralement de modifier par décret la composition de l'organe directeur de leur Société nationale. D'autres ont amendé les statuts de leur Société nationale sans la consulter. Il se peut également que des Sociétés nationales se voient obligées de mener chez elles et à l'étranger des opérations et des activités qui ne sont pas conformes aux Principes fondamentaux et qui ne respectent pas les règles et les procédures internes du Mouvement. Cette confusion quant au rôle d'auxiliaire se produit tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et au sein tant des États que des Sociétés nationales.

Certes, des cas de confusion et de malentendus quant à la notion d'« auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire » existent, mais de nombreux exemples positifs montrent qu'une « relation équilibrée » entre les États et les Sociétés nationales est rendue possible en grande partie par des consultations et un dialogue réguliers. Cette « relation équilibrée » est également favorisée par des fondements juridiques clairs, qui donnent une définition appropriée du rôle d'auxiliaire et prennent en compte la nécessité pour les Sociétés nationales de respecter les Principes fondamentaux. Lorsque ces conditions sont réunies, les possibilités sont immenses pour que les Sociétés nationales et les États puissent travailler ensemble dans la créativité et la coopération, en bénéficier mutuellement, et en faire bénéficier les plus vulnérables.

Une « relation équilibrée » permet par exemple aux Sociétés nationales de négocier et de conclure des protocoles d'accord dans des domaines tels que la gestion des situations d'urgence, les initiatives de santé publique, les programmes sociaux au niveau communautaire, la promotion des valeurs humanitaires, les projets de lutte contre la discrimination, la prévention des traumatismes et les premiers secours. Elle garantit entre choses aux gouvernements un partenaire fiable, capable de fournir des services sans équivalent en s'appuyant sur sa capacité de mobiliser rapidement des ressources humaines et matérielles considérables, en particulier des volontaires, notamment au niveau communautaire. Au niveau international, les gouvernements participent directement à la définition des politiques générales et des normes des Sociétés nationales, dans le cadre des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Au niveau national, ils doivent reconnaître leurs Sociétés nationales respectives par une loi ou par un décret. En comparaison avec d'autres ONG, les Sociétés nationales font preuve d'un caractère plus prévisible et de plus de transparence dans leur relation avec le gouvernement.

On trouve donc des exemples tant positifs que négatifs du rôle d'auxiliaire que jouent les Sociétés nationales auprès de leur gouvernement dans le domaine humanitaire. Il y a aussi des cas de bienveillante indifférence, où aucun débat n'a eu lieu sur ces questions, et où tant

les États que les Sociétés nationales opèrent sur la base d'une notion dépassée du rôle d'auxiliaire. Dans de tels cas, les États et les Sociétés nationales manquent peut-être une occasion importante de travailler ensemble au service des personnes qu'ils représentent.

Le débat autour de la notion d'« auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire » a donc évolué ces dernières années. Ainsi, la mise à jour 2005 de la Stratégie pour le Mouvement définit les trois « objectifs stratégiques » généraux suivants :

- 1) renforcer les composantes du Mouvement ;
- 2) améliorer l'efficacité et l'efficience du Mouvement par le biais d'une coopération et d'une cohérence accrues ;
- 3) améliorer l'image du Mouvement ainsi que ses relations avec les gouvernements et les partenaires extérieurs. L'une des actions clés liées à ce troisième objectif stratégique relève de la nécessité d'« analyser le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics ainsi que les relations du Mouvement avec les intervenants politiques et militaires ».

En raison des tendances qui se sont dessinées récemment dans les zones de conflit, les gouvernements tentant notamment d'intégrer l'action humanitaire dans un cadre politique et militaire plus large, ce dernier point revêt une importance particulière. Les campagnes « de conquête des cœurs et des esprits », où les militaires participent directement aux activités humanitaires, ont créé des tensions avec les organisations de secours et les organisations pour le développement. L'idée que l'assistance d'urgence et les secours soient apportés par des personnes guidées par des motifs politiques ou sécuritaires suscite une opposition justifiée. La position du Mouvement, qui est fondée sur le droit international humanitaire, est simplement que la fourniture de l'assistance humanitaire ne doit dépendre d'aucun autre critère que la souffrance humaine. Comme le relève la mise à jour 2005 de la Stratégie : « Le Mouvement doit impérativement conserver son identité en tant que force humanitaire indépendante, neutre et impartiale. Dans les situations requérant le déploiement d'une mission militaire internationale, les composantes du Mouvement doivent marquer clairement la limite entre leurs propres activités humanitaires et celles conduites par les militaires ; elles doivent en outre expliquer leur *modus operandi* à ces derniers ». Alors que l'assistance humanitaire est de plus en plus politisée et représente parfois un mélange artificiel de politique étrangère et d'aide humanitaire, il conviendrait que cette même exigence s'applique aux opérations humanitaires internationales non militaires.

La XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale a accepté la notion de « relation équilibrée » entre les États et les Sociétés nationales, et a demandé à la Fédération internationale de poursuivre ses travaux sur le sujet et d'en rendre compte à la Conférence internationale de 2007.

#### **4. Consultations sur la nature et la portée du rôle d'auxiliaire**

Dans le cadre de ce processus de consultation, la Fédération internationale a tenu des réunions d'experts, auxquelles ont pris part des représentants du CICR, des Sociétés nationales et des missions permanentes à Genève. L'accent y a été mis sur le statut et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires de leurs pouvoirs publics respectifs dans le domaine humanitaire. Les Sociétés nationales ont été choisies sur la base de l'intérêt qu'elles ont témoigné par le passé pour le sujet, que ce soit au travers des engagements pris lors de précédentes Conférences internationales, de travaux de recherche présentés devant les instances régionales, ou de cadres de coopération bien établis avec leurs pouvoirs publics dont elles sont les auxiliaires dans le domaine humanitaire.

Les discussions se sont concentrées sur les éléments de la définition du rôle d'auxiliaire et sa pertinence par rapport à la mission, au mandat et aux activités d'une Société nationale.

On a fait remarquer qu'il convenait que la portée du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales soit le produit, dans chaque cas particulier, d'un accord ou au moins d'une entente entre le gouvernement et sa Société nationale, qui soit fondé sur le respect mutuel, les droits et les responsabilités de chacun.

Un aspect important du caractère spécifique des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui les distingue des ONG, réside dans le mécanisme de création des Sociétés nationales. Le rôle unique des Sociétés nationales est établi par le gouvernement ou le parlement sur la base des Conventions de Genève et du droit national. Le mécanisme comprend l'adoption d'une loi, mentionnée plus haut, portant reconnaissance de la Société nationale et qui devrait en garantir l'indépendance vis-à-vis du gouvernement, conformément aux Statuts du Mouvement, adoptés par la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986. La I<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949, dans son article 26, et les Statuts du Mouvement (art. 3, par. 1 et art. 4, par. 3) mentionnent le fait que le personnel des Sociétés nationales fonctionne en tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.

Sur la base de ces discussions, la définition de travail suivante a été élaborée :

*« Un partenariat privilégié / unique entraînant des responsabilités et des avantages réciproques, fondé sur le droit interne et international, dans lequel les pouvoirs publics du pays et la Société nationale conviennent des domaines dans lesquels cette dernière complète les services publics humanitaires ou s'y substitue. La Société nationale doit toujours être capable de fournir ses services humanitaires conformément aux Principes fondamentaux et à ses autres obligations au titre des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, comme convenu par les États lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. »*

Ces consultations ont été très utiles pour mettre en évidence la place des Sociétés nationales dans les mécanismes de gestion, à tous les niveaux concernés dans leurs pays respectifs de la préparation aux catastrophes, des interventions en cas de catastrophe, des situations d'urgence sanitaire et autres.

Les experts présents à ces consultations ont examiné des cas spécifiques d'interactions entre les Sociétés nationales et leurs pouvoirs publics, ainsi qu'avec d'autres composantes du Mouvement dans l'accomplissement de différentes activités humanitaires sur leurs territoires respectifs et à l'étranger – particulièrement dans les domaines de la protection civile nationale, de la protection civile internationale, des catastrophes naturelles, de la migration, de la santé et des conflits.

Il a été souligné que les Sociétés nationales n'accomplissent pas toutes leurs activités en tant qu'auxiliaires. En effet, sur la base de leur mission et des Principes fondamentaux, elles peuvent identifier d'autres activités, qui ne viennent pas directement appuyer les fonctions du gouvernement, mais qui sont fondées sur l'évaluation qu'elles ont faite des besoins humanitaires.

Les cas qui ont été examinés incluent ceux dans lesquels une Société nationale met ou est censée mettre à disposition (conformément à l'accord passé avec son gouvernement) son personnel et ses services, dans le cadre de l'intervention humanitaire internationale du gouvernement.

Un certain nombre de Sociétés nationales ont fait connaître leur expérience et les leçons qu'elles ont tirées du dialogue avec leur gouvernement. Certaines d'entre elles ont des difficultés à maintenir un dialogue avec plusieurs ministères concernés par leur activité, et

considèrent comme un problème l'absence d'un coordonnateur unique. De nombreux participants ont échangé des informations sur leur législation nationale relative aux activités du Mouvement, qui sont considérées comme faisant partie du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales.

De l'avis général, l'article 26 de la I<sup>e</sup> Convention de Genève prévoit un cas bien particulier du rôle d'auxiliaire, puisque ce dernier est limité au détachement de personnel et à la mise à disposition de matériel par la Société nationale à l'appui des services sanitaires des forces armées. Les mécanismes de coordination du Mouvement (règle de l'agrément de la Société nationale du pays en question, et autres mécanismes) ne s'appliquent donc pas. Les participants se sont également accordés à dire qu'il peut exister des situations dans lesquelles une Société nationale « prête » du personnel et du matériel afin d'alléger les souffrances du personnel militaire, sans que cela relève du domaine purement médical (par exemple un soutien psychologique), et où, encore une fois, les mécanismes de coordination du Mouvement ne seraient pas applicables. Par contre, aucun consensus n'a été atteint quant aux situations dans lesquelles une Société nationale affecterait du personnel et du matériel à des services ou des organismes sans liens avec l'armée. Il a néanmoins été reconnu que la Société nationale et son gouvernement doivent éviter, en toutes circonstances, de créer une confusion entre les activités qu'ils mènent en commun et les activités de la Société nationale et du Mouvement dans son ensemble.

Les participants ont été unanimes à souligner qu'il est essentiel que les Sociétés nationales et leurs gouvernements respectifs maintiennent, en toutes circonstances, un dialogue permanent dans les domaines relevant du cadre d'action convenu. Une partie ne peut agir sans avoir consulté l'autre et avoir obtenu son accord si cette dernière est touchée. Cela est essentiel pour construire et entretenir une « relation équilibrée ». Les Sociétés nationales ont le devoir d'examiner sérieusement toute demande de leur gouvernement. Cependant, elles ont le droit de rejeter une offre ou une demande qui entrerait en conflit avec les Principes fondamentaux, la mission du Mouvement, leur mandat ou leurs statuts. Le gouvernement doit respecter la décision de la Société nationale.

Un processus de consultation plus large, faisant intervenir toutes les Sociétés nationales, a également été engagé par la Fédération internationale en collaboration avec le CICR. Les Sociétés nationales ont été invitées à répondre à un questionnaire sur les particularités de leur rôle d'auxiliaire dans leurs pays respectifs.

Toutes les Sociétés nationales qui ont répondu au questionnaire possèdent un fondement juridique clair, dont une loi portant leur reconnaissance et garantissant leur indépendance vis-à-vis du gouvernement. Dans la plupart des cas, la législation nationale définit également le mandat et les activités de la Société nationale. Dans les autres, les Sociétés nationales assurent des fonctions spécifiques pour leur gouvernement, sur la base d'un contrat. Typiquement, les tâches assignées aux Sociétés nationales – sur la base soit de la législation nationale soit d'autres formes d'accords – couvrent notamment les domaines suivants : assistance aux services sanitaires de l'armée, diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux, recherche de personnes, préparation aux catastrophes, intervention en cas de catastrophe, prévention des maladies, santé et protection sociale, services d'ambulances, formation aux premiers secours, programmes de collecte de sang.

La plupart des Sociétés nationales qui ont répondu au questionnaire occupent la fonction juridiquement contraignante d'« auxiliaire » des services sanitaires de l'armée au sens de l'article 26 de la I<sup>e</sup> Convention de Genève. Toutefois, seules quelques-unes ont été *de facto* appelées par leur gouvernement à mener des activités aux côtés de l'armée, à l'intérieur du pays ou à l'étranger (dans un contexte de conflit armé/maintien de la paix ou de catastrophe). Dans un cas, le soutien de la Société nationale à l'armée est subordonné à l'accord explicite

de la Société. Il faut de plus relever que de nombreuses Sociétés nationales collaborent avec les forces armées à la diffusion du droit international humanitaire.

Interrogées sur les conséquences pratiques de leur rôle d'auxiliaire en termes de privilèges et de soutien de la part du gouvernement, la plupart des Sociétés nationales soulignent l'accès privilégié dont elles jouissent auprès des ministères et des responsables gouvernementaux. De nombreuses Sociétés nationales participent activement aux comités et aux commissions du gouvernement. La plupart des Sociétés nationales bénéficient en outre d'une exonération des droits de douane et/ou de taxes, et d'une certaine forme de soutien, financier ou autre. Elles ne rencontrent pas de difficultés quant à leur rôle d'auxiliaire. Néanmoins, elles prennent soigneusement en considération les implications de toute activité de sensibilisation sur leur relation avec le gouvernement.

## **5. « Outils » soutenant l'établissement d'un dialogue entre les gouvernements et les Sociétés nationales sur leur rôle d'auxiliaire dans le domaine humanitaire**

Les consultations d'experts et les délibérations du Groupe d'ambassadeurs, dans le cadre de la préparation de la Conférence internationale, ont également révélé que de nombreux gouvernements, tout comme le grand public, manquaient d'informations sur la portée et la nature du rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics. Un certain nombre d'« outils » ont donc été mis au point afin de soutenir l'établissement d'un dialogue entre les gouvernements et les Sociétés nationales sur leur rôle d'auxiliaire dans le domaine humanitaire. Ces outils ne sont pas destinés à être approuvés par les gouvernements, qui ne sont pas liés par eux. Cependant, le Mouvement les publie (voir [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org) et [www.icrc.org](http://www.icrc.org)) pour information, au cas où des précisions seraient nécessaires sur la manière dont les Sociétés nationales sont supposées opérer aux échelons national et international, et sur leur relation avec le gouvernement. Ces outils sont notamment les suivants :

- *Lignes directrices relatives aux statuts des Sociétés nationales*
- *Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes*
- *Relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires*
- *Minimum elements to be included in the legislation between Red Cross and Red Crescent Societies and their public authorities*
- *Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la mise en œuvre du droit international humanitaire : Quelques principes directeurs ;*
- *Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, Fédération internationale, 2003*
- *Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. Étude sur les situations de conflit armé, CICR, 2005*
- *Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge par les Sociétés nationales, résolution XXII, XX<sup>e</sup> Conférence internationale, 1965, révisé par la résolution 5, Conseil des Délégués, 1991.*

## **6. La voie à suivre**

Les processus de consultation décrits plus haut ont eu pour résultat principal une série de recommandations sur la manière dont la prochaine Conférence internationale devrait traiter cette question. La Conférence devrait adopter une résolution énonçant les recommandations

nécessaires pour guider les États et les composantes du Mouvement dans l'établissement d'une « relation équilibrée » entre les pouvoirs publics et les Sociétés nationales lorsqu'elles agissent en tant qu'auxiliaires dans le domaine humanitaire.

Les gouvernements et les Sociétés nationales sont invités à examiner leur relation actuelle à la lumière de ces conclusions et de ces recommandations. Ils sont en outre encouragés à étudier de façon plus approfondie les domaines dans lesquels la Société nationale pourrait travailler en tant qu'auxiliaire, en mettant à profit les avantages mutuels de ce rôle. La Fédération et le CICR offriront leur concours dans leurs domaines de compétence respectifs.

**7. Questions-guides pour la Commission A à la Conférence internationale : 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** (mercredi 28 novembre 2007, 9 h 30-13 h 00 et 14 h 00-18 h 00)

*Les questions-guides pour la Commission C seront affichées sur les pages Web de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale d'ici le 31 octobre 2007.*

*([www.icrc.org](http://www.icrc.org), [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org), [www.rcstandcom.info](http://www.rcstandcom.info))*

*Les participants sont invités à les consulter pour préparer la Conférence internationale.*