

XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
28 novembre – 1^{er} décembre 2011

Document de référence
25 mai 2011

Veillez noter que ce document de référence présente le stade initial de la réflexion menée sur l'élaboration de l'ordre du jour provisoire de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

1. Introduction

Le présent document expose la raison d'être et les résultats attendus des questions de fond présentées pour débat et décision à la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (XXXI^e Conférence). Il accompagne l'ordre du jour provisoire de la Conférence.

La Conférence se tiendra du **28 novembre au 1^{er} décembre 2011** à Genève, après **l'Assemblée générale de la Fédération internationale** (23 - 25 novembre) et le **Conseil des Délégués** (26 novembre), qui adopte l'ordre du jour de la Conférence.

La Conférence est une instance délibérante unique en son genre où les États parties aux Conventions de Genève et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹ examinent les questions humanitaires d'intérêt commun les plus pressantes. Ses débats, résolutions et engagements doivent contribuer à l'unité du Mouvement et à l'accomplissement de la mission humanitaire de celui-ci, qui est de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances humaines.

L'ordre du jour se base sur ce qui a été accompli au titre de la déclaration « Ensemble pour l'humanité » de la XXX^e Conférence internationale ainsi que des autres résolutions adoptées en 2007. Depuis la XXX^e Conférence, les composantes du Mouvement, souvent en partenariat et en consultation avec les États, ont continué à fournir des services humanitaires au niveau local, aux communautés et aux personnes qui en ont le plus besoin. La Conférence sera invitée à examiner les défis et les tendances du suivi demandé aux États et aux composantes du Mouvement sur les résolutions et les engagements pris à la XXX^e Conférence internationale, à savoir :

La résolution 1 et la déclaration « Ensemble pour l'humanité »

¹ Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après le « Mouvement ») est composé du Comité international de la Croix-Rouge (ci-après le « CICR »), des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après les « Sociétés nationales ») et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après la « Fédération internationale »). Dans l'ensemble du présent document, le terme « Mouvement » désigne toutes les composantes susmentionnées.

La résolution 2 : Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.

La résolution 3 : Réaffirmation et mise en œuvre du droit international humanitaire. « Préserver la vie et la dignité humaines dans les conflits armés ».

La résolution 4 : Adoption des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.

La résolution 5 : Suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord du 28 novembre 2005 entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël.

Le CICR et la Fédération internationale soumettront à la Conférence un rapport de mise en œuvre basé sur les réponses au « Questionnaire de suivi de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » reçues des membres de la Conférence.

L'analyse des succès et des difficultés faite dans le cadre de ce travail a permis d'identifier les principaux domaines où il convient de prendre des mesures pour atténuer les effets destructeurs des conflits armés, d'autres situations de violence et des catastrophes naturelles sur les personnes et les communautés, et pour renforcer la résilience desdites personnes et communautés.

2. Concept

L'objectif global de la XXXI^e Conférence internationale est de **renforcer le droit international humanitaire (DIH) et l'action humanitaire** en concentrant les efforts sur quatre domaines. Il s'agit de renforcer la protection juridique des victimes de conflits armés ; renforcer le droit des catastrophes ; renforcer l'action humanitaire au niveau local, et lever les obstacles aux soins de santé.

L'ordre du jour de la XXXI^e Conférence répond à l'évolution du paysage humanitaire, notamment à l'accroissement du nombre et de l'impact des catastrophes naturelles à travers le monde ainsi que des déplacements qui en résultent, au changement rapide que connaît la nature de la vulnérabilité humaine, et à l'évolution du coût humain des conflits armés et autres situations de violence contemporaines, ainsi que de l'augmentation de la migration à l'échelle mondiale.

Convoquée sous le slogan « Notre monde. À vous d'agir, pour l'humanité », la XXXI^e Conférence reconnaît les défis humanitaires contemporains en évolution constante et la responsabilité qui incombe à tous les membres de la Conférence d'agir face à ces défis.

La Conférence vise à ce que des résolutions soient adoptées et des engagements pris aux fins de renforcer les cadres normatifs, **tant au niveau international que national**, de fournir des services humanitaires aux personnes qui en ont besoin et de maintenir et développer un environnement qui soit propice à l'action humanitaire.



Our world. Your move.
31st International Conference of the Red Cross Red Crescent
Geneva, 28 November - 1 December - For Humanity



XXXI^e Conférence internationale, 2011

OBJECTIF

**Renforcer le DIH et l'action humanitaire
Notre monde. À vous d'agir, pour l'humanité**

NOTRE MONDE

« problèmes »

- Vulnérabilités restées sans remède dans les conflits armés et autres situations de violence, les catastrophes naturelles et les situations de migration et d'exclusion sociale
- Lacunes faisant obstacle à un environnement propice à l'action humanitaire

VOTRE ACTION

« actions »

Renforcer le DIH

- § Renforcer la protection juridique des victimes de conflits armés
- § Renforcer le DIH
- § Le DIH et les défis posés par les conflits armés contemporains

Renforcer la législation relative aux catastrophes

- § IDRL
- § Législation relative à la réduction des risques
- § Obstacles juridiques à la fourniture d'abris d'urgence/de logements provisoires

Renforcer l'action humanitaire au niveau local

- § Promouvoir, reconnaître et protéger les volontaires
- § Partenariats plus efficaces – SN plus fortes
- § Culture de non-violence et de paix
- § Migration

Lever les obstacles aux soins de santé

- § « Les soins de santé en danger »
- § Accès inégal aux services de santé – SMNI

Engagements

3. Objectifs

3.1 La protection des victimes de conflits armés est améliorée

Les besoins humanitaires présents et futurs engendrés par les conflits armés ainsi que les domaines où il y a lieu de clarifier et de renforcer le DIH sont recensés, et les mesures nécessaires sont prises, dans le but d'améliorer la protection des victimes.

3.2 Les effets des catastrophes sont réduits, le relèvement est facilité

La mise en œuvre des « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (IDRL) se poursuit. Les mesures prises aux niveaux international et régional pour améliorer la préparation juridique à l'assistance internationale en cas de catastrophe sont examinées. Le rôle de la législation s'agissant de promouvoir la réduction des risques de catastrophe au niveau communautaire est analysé. Des solutions visant à lever les obstacles juridiques à la fourniture d'abris d'urgence et de logements transitoires pour répondre aux besoins des personnes déplacées par des catastrophes sont étudiées.

3.3 Les grands problèmes touchant les soins de santé sont atténués

L'insécurité due à la violence ou aux menaces de violence dirigées contre les soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence est analysée, et des mesures visant à améliorer la sécurité des personnes et des installations concernées – à savoir les blessés et les malades, les fournisseurs de soins de santé, les familles, les autres personnes présentes et les installations de soins de santé – sont définies et soutenues.

L'action des composantes du Mouvement visant à remédier à la vulnérabilité causée par l'inégalité d'accès aux services de santé dont souffrent les populations les plus exclues, les plus pauvres et les plus marginalisées est soutenue par les membres de la Conférence et développée.

3.4 Les capacités humanitaires locales sont renforcées

Les contextes juridiques et socioculturels influent sur la capacité des Sociétés nationales à mobiliser, motiver et fidéliser les volontaires au service des personnes vulnérables. Les États, avec les Sociétés nationales et d'autres acteurs, créent les environnements juridiques et sociaux qui faciliteront et reconnaîtront la contribution des volontaires à la Société.

Pour que des Sociétés nationales plus fortes fournissent des services humanitaires aux membres les plus vulnérables de leurs communautés, les dispositions suivantes sont prises :

a) examen des éléments minimums à inclure dans les lois nationales relatives à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge, ainsi que d'autres moyens d'améliorer les bases juridiques des Sociétés nationales;

(b) dialogue sur le développement de la base de ressources des Sociétés nationales et l'amélioration de leur performance, de leur transparence et de leur redevabilité, en mettant l'accent sur les meilleures pratiques et les secteurs où les Sociétés nationales sont considérées comme des partenaires fiables de leurs gouvernements dans le domaine humanitaire, en particulier dans le cadre de leur fonction d'auxiliaires.

Les Sociétés nationales sont reconnues comme étant des partenaires solides et viables pour créer une culture de non-violence et de paix. Une éducation humanitaire basée sur des valeurs et des compétences est en outre considérée comme importante et encouragée en tant qu'outil permettant de créer un environnement plus pacifique.

Les Sociétés nationales sont en mesure d'apporter une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut, surtout là où un nombre croissant de migrants vivent en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels, et peuvent ne pas avoir accès aux moyens garantissant le respect de leurs droits fondamentaux².

4. Questions de fond

4.1 Renforcer le DIH

4.1.1 Renforcer la protection juridique des victimes des conflits armés

Explication

En 2010, le CICR a achevé une étude interne sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés qui avait pour objectifs : 1) de recenser et de comprendre plus précisément les problèmes humanitaires engendrés par les conflits armés, et 2) d'analyser les dispositions conventionnelles et les règles coutumières de DIH afin de déterminer si le cadre juridique existant apporte des réponses adéquates aux problèmes humanitaires ou s'il est nécessaire de renforcer le DIH.

Il ressort de cette étude que le DIH constitue, dans l'ensemble, un cadre approprié pour régir le comportement des parties aux conflits armés, qu'il s'agisse de conflits internationaux ou non internationaux. Dans la plupart des cas, ce qui s'impose pour améliorer la situation des personnes touchées par un conflit armé est un plus grand respect des règles existantes. Toutefois, l'étude a aussi montré que si l'on veut que ces personnes soient mieux protégées, il faut remédier aux lacunes et faiblesses du droit en renforçant le cadre juridique dans quatre domaines spécifiques, à savoir : a) la protection des personnes privées de liberté ; b) l'application du droit international humanitaire et la réparation pour les victimes de violations ; c) la protection de l'environnement naturel ; et d) la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

² XXX^e Conférence internationale, résolution 1, déclaration « Ensemble pour l'humanité ».

Un renforcement réel et durable du DIH n'est possible que si les États y sont vraiment résolus. Au cours de ces derniers mois, le CICR a mené des consultations bilatérales avec un certain nombre d'entre eux afin de discuter des conclusions figurant dans l'étude et de la suite qui pouvait leur être donnée. Les États qui ont participé à ces consultations ont confirmé la conclusion générale du CICR selon laquelle le DIH reste pertinent pour assurer la protection de toutes les victimes des conflits armés. Ils ont également estimé, comme le CICR, que dans la pratique de graves problèmes humanitaires se posent dans les quatre domaines mis en évidence dans l'étude, et que des mesures doivent être prises. Cependant, ils ont aussi clairement indiqué qu'il ne serait pas réaliste de travailler simultanément dans ces quatre domaines et que des priorités devaient être établies en fonction du niveau d'intérêt porté par les États à chacun de ces domaines.

À cet égard, la majorité des États ont indiqué qu'un travail plus poussé s'imposait dans deux domaines spécifiques. Le premier est la protection des personnes privées de liberté. Les États ont reconnu en particulier la nécessité d'assurer une meilleure protection juridique 1) aux personnes détenues pour raisons de sécurité dans des conflits armés non internationaux, 2) aux détenus transférés d'une autorité à une autre, et 3) à certaines catégories de personnes en détention (comme les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées).

Le deuxième thème défini comme prioritaire est l'application du droit international humanitaire. Des États ont reconnu que la plupart des mécanismes prévus au titre du DIH s'étaient avérés insuffisants jusqu'à présent, et que les mécanismes établis en dehors du cadre du DIH avaient également leurs limites et n'avaient pas été élaborés pour mettre en œuvre cette branche du droit. Ils ont par conséquent insisté sur la nécessité de modifier les outils de mise en œuvre existants, et/ou de trouver différentes autres solutions, y compris la possibilité de créer un nouveau mécanisme. Quelle que soit la solution retenue, ils sont parvenus à la conclusion que les discussions sur une meilleure conformité avec le droit international humanitaire constituent une priorité si l'on veut que ce cadre juridique gagne en crédibilité.

En ce qui concerne les autres domaines mentionnés dans l'étude – à savoir la réparation pour les victimes de violations du DIH, la protection de l'environnement naturel et la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays – un certain nombre d'États ont indiqué qu'ils ne considéraient pas comme prioritaire, au stade actuel, de pousser plus loin les consultations et la recherche en vue d'un renforcement du droit.

La conclusion du CICR à l'issue des consultations est que, au stade actuel, la poursuite du dialogue sur le renforcement du droit international humanitaire devrait se concentrer sur la protection des personnes privées de liberté et l'application du DIH. Ce sont ces deux sujets qui ont suscité le plus d'intérêt de la part des États. Cette conclusion – tirée, donc, des consultations avec les États – constituera la base de l'action future du CICR dans le cadre de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Façon de procéder

Cette Conférence offrira aux États parties aux Conventions de Genève de 1949 et aux composantes du Mouvement une occasion privilégiée d'échanger leurs points de vue sur la nécessité de renforcer le cadre juridique protégeant les victimes des conflits armés. À cette fin, le CICR présentera un rapport résumant les principales conclusions de son étude. Ce rapport réaffirmera la position de l'institution sur la nécessité de renforcer le DIH dans les quatre domaines initiaux identifiés dans l'étude (et précisera que cette position n'engage pas d'autres participants à la Conférence). Il présentera aussi les résultats consultations exposés plus haut.

Le rapport servira de base à un débat entre les participants à la Conférence, lequel sera l'occasion pour toutes les personnes intéressées – y compris les personnes n'ayant pas participé à la consultation initiale – d'exprimer leurs points de vue. Il leur permettra de faire savoir si elles partagent l'analyse présentée dans le rapport du CICR et, si tel est le cas, dans quelle mesure. Les participants seront en outre invités à présenter des propositions concrètes concernant les aspects sur lesquels les futures discussions de fond devraient se concentrer et sur des façons constructives de poursuivre ce dialogue à l'avenir.

Résultats attendus

Le CICR soumettra un projet de résolution pour adoption par la Conférence internationale. Ce projet de résolution fera référence à l'étude et aux consultations. Il soulignera que la consultation a confirmé la pertinence du DIH dans les conflits armés contemporains, et insistera sur la nécessité d'œuvrer à ce que ce cadre juridique soit mieux mis en œuvre et davantage respecté. Il proposera aussi que des travaux plus poussés soient entrepris sur la protection des personnes privées de liberté et sur l'application du DIH.

Le projet de résolution ne mentionnera pas de résultat particulier des travaux à entreprendre en vue de renforcer la loi. De fait, certains États ont émis des réserves quant à l'idée que de nouvelles dispositions conventionnelles doivent être élaborées. Le projet de résolution encouragera donc plutôt le CICR à poursuivre les discussions de fond et à effectuer d'autres recherches et consultations en étroite coopération avec les États afin de déterminer sous quelle forme il conviendrait de traiter les problèmes humanitaires dans les deux domaines retenus. Le CICR estime qu'il faut examiner attentivement toutes les options en matière de renforcement du droit international humanitaire – notamment l'élaboration d'instruments de droit non contraignant (*soft law*), l'identification des meilleures pratiques et la facilitation de processus d'experts visant à clarifier les règles existantes.

Dans les semaines à venir, le CICR distribuera le projet de résolution et entamera des discussions afin de déterminer dans quelle mesure il est possible de parvenir à un consensus sur ce document. Le premier cycle de consultations a montré que les États sont manifestement désireux de participer à un dialogue futur sur de nouveaux moyens de renforcer le DIH. Le CICR est prêt à contribuer à cet effort, conformément au mandat qu'il a reçu de la communauté internationale.

4.1.2 Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains

Explication

Le CICR présentera à la XXXI^e Conférence internationale un troisième rapport ayant pour titre « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains » (ci-après « Rapport sur les défis »). Des rapports ayant le même titre ont été présentés aux Conférences internationales de 2003 et 2007. Le Rapport sur les défis est un texte distinct établi par le CICR, qui présente : 1) un aperçu de quelques-uns des principaux défis auxquels est confronté le DIH ; 2) l'appréciation juridique que fait le CICR de certaines de ces questions (ainsi que celle que font plusieurs autres des principales parties prenantes), et 3) les activités présentes ou futures du CICR visant à clarifier ou améliorer l'application du DIH. Comme les deux éditions précédentes, le troisième Rapport sur les défis ne sera pas soumis à la Conférence internationale pour modification ou approbation.

Il convient de noter que le Rapport sur les défis 2011 est à distinguer de l'étude du CICR intitulée « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés » dont il était question dans la section précédente du présent document de référence. Cette dernière comprend des propositions d'action possible de la Conférence internationale dans quatre domaines spécifiques où, selon le CICR, il est nécessaire de renforcer le cadre juridique, et décrit ce qui ressort des consultations qui ont eu lieu avec les États sur la question. Afin

d'éviter tout amalgame quant à la nature des rapports, le Rapport sur les défis n'aborde pas les questions traitées dans l'étude du CICR sur le renforcement de la protection des victimes des conflits armés.

Les paragraphes qui suivent présentent de façon non exhaustive les sujets qui seront traités dans le Rapport sur les défis.

Ce rapport donnera un bref aperçu du contexte actuel en matière de conflits armés. Il décrira les principales caractéristiques des conflits armés contemporains et les défis qu'ils représentent pour le DIH. L'accent sera mis sur les conflits armés non internationaux qui se sont multipliés à travers le monde.

La prévalence de divers types de conflits armés non internationaux a, entre autres, posé la question des relations réciproques entre DIH et droit des droits de l'homme. Tout en reconnaissant que le droit des droits de l'homme continue à s'appliquer dans les situations de conflit armé, le Rapport sur les défis sera axé spécifiquement sur les relations réciproques entre les règles du DIH et du droit des droits de l'homme régissant l'usage de la force létale et la détention non pénale pour raisons de sécurité, domaines clés dans lesquels les règles respectives sont nécessairement différentes. Le Rapport sur les défis examinera en outre brièvement les divers points de vue juridique concernant la portée géographique du DIH, c'est-à-dire la question de savoir quel régime juridique s'applique à l'usage extraterritorial de la force ou à la capture extraterritoriale de personnes par un État sur le territoire d'un autre État qui n'est pas engagé dans un conflit armé avec l'État intervenant.

Le Rapport sur les défis mettra en évidence certains domaines dans lesquels une application adéquate du DIH fait défaut, avec les graves conséquences humanitaires que cela peut impliquer.

Parmi ces conséquences figurent les problèmes pratiques et les carences juridiques concernant l'accès/l'assistance humanitaire.

Par ailleurs, le CICR a été confronté à maintes reprises, dans ses activités, à des questions liées à l'applicabilité et l'application du DIH aux opérations multinationales, qu'elles soient menées sous les auspices ou sous le commandement et le contrôle des Nations Unies ou par des organisations régionales. Des problèmes relatifs aux différentes obligations conventionnelles liant différents États se sont aussi posés. La question de l'applicabilité/application du DIH aux forces multinationales sera donc examinée dans le Rapport sur les défis.

Un autre thème qui sera abordé est celui du droit relatif à l'occupation. On a affirmé que ce domaine du DIH est en décalage avec les situations d'occupation contemporaines parce que celles-ci diffèrent considérablement du concept classique de l'occupation belligérante. Étant donné l'importance des défis que cela représente en matière de DIH, le CICR a lancé un processus d'experts visant à rassembler des avis sur certaines des questions pratiques et juridiques les plus pertinentes qui se posent en ce qui concerne l'occupation et d'autres formes d'administration d'un territoire étranger. Le Rapport sur les défis présentera dans les grandes lignes les résultats de ce processus, qui s'achèvera en 2011 par la publication d'un rapport complet rendant compte des discussions de trois réunions d'experts organisées entre 2008 et 2010 et résumant la position du CICR sur certains des défis recensés.

Au cours de ces dernières années, tout un arsenal de nouvelles technologies a fait son apparition sur le champ de bataille moderne. L'intérêt suscité par la mise au point de nouvelles technologies de guerre et l'impact humanitaire important que peut avoir leur emploi dans les opérations militaires a été manifeste pendant la conférence intitulée « 60 ans des

Conventions de Genève et les décennies à venir », organisée par la Suisse et le CICR, qui s'est tenue les 9 et 10 novembre 2009. Le sujet sera donc examiné dans le Rapport sur les défis.

Le Rapport sur les défis décrira en outre les progrès réalisés dans l'élaboration du Traité sur le commerce des armes, et se penchera sur les incidences, dans l'optique du DIH, de cet instrument mondial énonçant des normes internationales communes pour le transfert des armes classiques.

Enfin, comme en 2003 et 2007, une section du Rapport sera consacrée à la problématique DIH et terrorisme. L'accent sera mis sur les différences juridiques entre guerre et terrorisme, c'est-à-dire sur les conséquences qu'entraîne le fait d'estomper la distinction entre le DIH et le régime juridique applicable au terrorisme.

Façon de procéder

La structure et la durée de la Conférence internationale ne permettront pas de discuter de tous les thèmes abordés dans le Rapport sur les défis. Il peut cependant être envisagé d'en inclure certains dans l'ordre du jour de la Conférence internationale consacré au DIH compte tenu de leur impact humanitaire et de l'intérêt particulier qu'ils présentent pour les participants. Le Rapport sur les défis (avec les questions guides y relatives) servira de documentation de référence sur laquelle baser l'examen, par les participants, des sujets retenus.

Résultats attendus

L'objectif se limitera à engager un échange de vues entre participants et un débat sur les incidences humanitaires et juridiques d'un nombre restreint de défis posés au DIH retenus pour discussion. En d'autres termes, les séances de travail consacrées à ces questions se résumeront à un échange de vues, et il n'est pas prévu de se prononcer de façon définitive sur les sujets traités.

4.1.3 Plan d'action quadriennal

Un plan d'action quadriennal (2011-2015) relatif au DIH sera soumis à la Conférence internationale. Ce plan d'action s'articulera autour de différents thèmes, l'objectif global étant d'améliorer le respect du DIH. Il proposera des objectifs généraux à la réalisation desquels les participants à la Conférence internationale devront œuvrer au cours des quatre années à venir. Les participants pourront aussi décider d'axer leurs efforts sur des objectifs plus spécifiques, choix qui revêtira la forme d'engagements.

Les thèmes qui figureront dans le plan d'action restent à définir. Ils devraient se limiter à des sujets présentant un intérêt pour l'ensemble des participants et faisant consensus. Un premier projet de plan d'action est actuellement en cours d'élaboration, et fera l'objet de consultations avec des membres de la Conférence internationale pendant les semaines à venir.

4.2 Propositions de thèmes à traiter en vue du renforcement de la législation relative aux catastrophes

Explication

4.2.1 Mise en œuvre des Lignes directrices IDRL

En 2007, la XXX^e Conférence internationale a adopté les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et

d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (également appelées « Lignes directrices IDRL »). Ces Lignes directrices IDRL ont été formulées sur la base d'études de cas et de six années de consultations avec les États, les organisations humanitaires et d'autres parties prenantes sur les problèmes de réglementation rencontrés le plus fréquemment dans les interventions internationales lors de catastrophes. Il est ressorti de cette recherche que de nombreux États n'étaient pas dotés d'une législation ni de procédures suffisamment élaborées en matière de facilitation et de réglementation des opérations internationales d'assistance en cas de catastrophe, et que les cadres internationaux et normatifs existants étaient fragmentaires et laissaient à désirer. En même temps, le nombre et l'impact des catastrophes et le nombre et la variété des intervenants internationaux avaient nettement augmenté. De ce fait, il arrivait souvent que l'aide internationale soit plus lente, plus coûteuse, moins efficace et moins complémentaire de l'action des intervenants nationaux qu'elle l'aurait été autrement. De plus, l'utilisation des propres capacités des États touchés en matière de supervision et de coordination des efforts internationaux était considérablement entravée. Depuis lors, des catastrophes majeures telles que le séisme de 2010 en Haïti – qui a motivé littéralement des centaines d'organisations étrangères à intervenir – et le séisme, le tsunami et la crise nucléaire de 2011 au Japon, qui a suscité plus de 120 offres d'assistance de la part de sources gouvernementales sans compter les autres, ont confirmé la nécessité persistante d'une préparation juridique pour la coopération internationale.

Dans les années qui ont suivi l'adoption des Lignes directrices IDRL, nous avons vu quelques exemples encourageants de leur mise en œuvre, notamment sous la forme de nouvelles réglementations nationales et d'une intégration de leur contenu dans des cadres régionaux de coopération en cas de catastrophe. De plus, des Sociétés nationales et la Fédération internationale ont aidé les gouvernements de plus d'une vingtaine de pays à procéder à un examen intensif de leur législation et de leurs procédures nationales à la lumière des Lignes directrices, et plusieurs organisations régionales et internationales commencent à intégrer des éléments de ces mêmes Lignes directrices dans leurs activités. Un certain nombre d'enceintes régionales et intergouvernementales sont en outre allées de l'avant dans leurs efforts pour promouvoir une amélioration de la facilitation et de la réglementation des secours internationaux.

Cela étant, il reste beaucoup à faire pour que tous les États – et en particulier ceux qui sont le plus exposés à des catastrophes – soient tout à fait préparés à faire face aux problèmes de réglementation les plus courants dans les opérations internationales en cas de catastrophe. De même, les liens et la complémentarité entre les multiples régimes normatifs régionaux et mondiaux qui se constituent dans ce domaine peuvent être renforcés grâce à une meilleure diffusion des informations et un développement du dialogue.

4.2.2 Renforcement de la législation nationale relative à la réduction des risques de catastrophe au niveau communautaire

En 2003, l'objectif final 3.1 de la XXVIII^e Conférence internationale appelait les États à « examiner leurs lois et leurs politiques en vigueur pour intégrer pleinement les stratégies de réduction des risques liés aux catastrophes » et mentionnait spécifiquement des aspects tels que la gestion des ressources naturelles et de l'utilisation du sol, la planification urbaine et les normes et règlements de construction, ainsi que des mesures visant à soutenir les Sociétés nationales dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. En 2005, le Cadre d'action de Hyogo fixait comme première priorité d'action : « Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide », notamment par « des politiques, des législations [et] des dispositifs organisationnels (...) pour intégrer la réduction des risques de catastrophe ».

Cependant, si l'on a consacré un nombre important d'études aux politiques de réduction des risques, il existe, au niveau international, remarquablement peu de documents d'orientation spécifiques sur les meilleures pratiques en matière de législation. Les participants à la Deuxième Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, en 2009, ont fait valoir « le besoin urgent d'instaurer des institutions, y compris des cadres juridiques, afin de maintenir l'action de réduction des risques de catastrophe au cœur des préoccupations actuelles » et indiqué que « plusieurs pays ont insisté sur la nécessité d'obtenir une assistance technique pour les aider à développer leurs capacités ». Des opinions similaires ont été exprimées en mai 2011 à la Troisième Plate-forme mondiale, qui a mis particulièrement l'accent sur l'action au niveau local. Dans le même ordre d'idées, le récent Examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo et une étude importante effectuée par le Réseau mondial d'organisations de la société civile pour la réduction des risques de catastrophe ont désigné le fait que l'on ne mette pas en œuvre, au niveau communautaire, d'activités de réduction des risques de catastrophe comme étant une lacune fondamentale dans de nombreux pays.

Si la législation n'est évidemment pas l'unique solution, elle joue un rôle important dans la gestion globale de la réduction des risques de catastrophe et peut faire une grande différence lorsqu'il s'agit de passer d'un soutien de pure forme à une action durable. Elle peut aussi être un instrument crucial pour doter les communautés d'un rôle approprié en matière de réduction des risques de catastrophe, ou consolider un tel rôle. Des points importants à cet égard sont notamment la question de savoir si les communautés et les organisations de la société civile ont le pouvoir de jouer un rôle actif dans la prise de décisions concernant la réduction des risques de catastrophe au niveau communautaire – et si oui, comment –, si elles ont les moyens de demander des comptes à leurs autorités quant à leurs responsabilités dans ce domaine, et si des mesures d'incitation essentielles concernant les comportements individuels – telles que règles d'utilisation du sol et normes de construction – sont effectivement appliquées au niveau communautaire sans alourdir davantage le fardeau des personnes pauvres et marginalisées.

En tant que réseau d'organisations à base communautaire investies d'un rôle particulier en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, les Sociétés nationales et leur Fédération internationale sont mieux placées que quiconque pour apporter conseils et soutien aux États dans ce domaine très spécifique et crucial. La Conférence internationale, en tant qu'instance délibérante unique en son genre réunissant les États et les composantes du Mouvement pour examiner les questions humanitaires les plus pressantes, offre l'occasion de se pencher spécifiquement sur les aspects législatifs et les questions d'impact communautaire de la réduction des risques de catastrophe qui n'ont pas été traités en détail dans d'autres enceintes.

4.2.3 Comment lever les obstacles juridiques à la fourniture d'abris d'urgence et de logements transitoires pour répondre aux besoins des personnes touchées par des catastrophes

Dans de nombreuses situations de catastrophe récentes, des problèmes de réglementation relatifs aux terrains et à la propriété ainsi qu'à la planification et aux normes de construction ont rendu les choses très difficiles lorsqu'il a fallu fournir rapidement des solutions d'hébergement équitables aux familles dont les habitations avaient été détruites ou endommagées. Comment obtenir rapidement l'usage temporaire de terrains pour fournir un habitat à des familles déplacées ? Comment, lorsqu'on doit mettre en œuvre des solutions d'hébergement, réduire les retards dus à la clarification de questions de propriété ou au respect de procédures d'autorisation en matière de planification ou de construction ? Comment faire en sorte que l'assistance en matière d'abris d'urgence/de logements provisoires soit équitable, par exemple entre propriétaires attitrés et non-propriétaires (par exemple locataires et squatters), et entre hommes et femmes ? Quelle aide devrait être

apportée aux personnes qui n'ont pas de documents officiels ni de droits de propriété reconnus sur des maisons qui ont été détruites ? L'absence de réponses toutes prêtes à ces questions a souvent été la cause de souffrances prolongées pour des familles touchées par une catastrophe, et de dilemmes pour les pouvoirs publics aussi bien que pour les acteurs humanitaires.

Alors que la Fédération internationale et ses membres renforcent leurs capacités et intensifient leurs activités dans le domaine de l'hébergement depuis 2005, ces questions sont, de plus en plus, apparues comme des obstacles majeurs tant à l'intervention qu'au relèvement. De plus, en tant qu'organisatrice du Groupe sectoriel de l'hébergement d'urgence dans les situations de catastrophe au niveau mondial, la Fédération internationale sait, du fait de son dialogue avec les acteurs humanitaires du secteur de l'hébergement et les pouvoirs publics, qu'il y a un intérêt commun à régler ces questions.

Les questions de logement, de terres et de droits de propriétés et les réglementations qui les régissent sont complexes dans tous les pays, que ce soit du point de vue du cadre juridique que de celui des relations socioéconomiques. La période qui suit une catastrophe est un moment particulièrement difficile pour s'attaquer aux obstacles que peuvent constituer les questions juridiques et les réglementations, et cela peut retarder considérablement la réponse aux besoins des populations en matière d'abri et d'habitat. Pourtant, on a déjà appris beaucoup et il existe tout un acquis de meilleures pratiques sur les procédures temporaires mises en place au niveau national ou local pour régler ces questions, notamment en ce qui concerne l'hébergement d'urgence et le logement provisoire.

Il faut s'attacher davantage, toutefois, à faire la synthèse de ces enseignements et à les appliquer lors des catastrophes d'aujourd'hui.

Façon de procéder

Les participants à la Conférence seront invités à débattre de ces trois sujets en séance plénière, et en particulier :

La Conférence internationale sera l'occasion d'examiner le chemin parcouru et les expériences faites par les participants en ce qui concerne les Lignes directrices, de se communiquer des informations sur les succès obtenus et les obstacles rencontrés dans leur application, et d'examiner des moyens d'accélérer une action commune à l'avenir. À cet égard, la Fédération internationale présentera un rapport de situation sur l'utilisation des Lignes directrices et les nouveaux outils destinés à cette utilisation, y compris une législation nationale type que la Fédération est en train d'élaborer conjointement avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et l'Union interparlementaire. Les participants seront en outre invités à passer en revue les faits nouveaux enregistrés aux niveaux régional et mondial concernant la facilitation et la réglementation des secours internationaux en cas de catastrophe, en vue d'évaluer leur impact et leur cohérence.

La Fédération internationale présentera par ailleurs un rapport exposant un certain nombre de meilleures pratiques en matière d'élaboration de lois efficaces sur la réduction des risques de catastrophe, et mettant l'accent particulièrement sur le rôle des communautés et l'impact au niveau local. Il est prévu que les participants à la Conférence internationale feront part de leurs propres expériences et élaboreront des stratégies de collaboration dans ce domaine.

En ce qui concerne l'hébergement, en se fondant sur une large consultation avec des praticiens et des spécialistes de la réglementation ainsi que sur une analyse pratique (études de cas) de catastrophes très diverses, la Fédération internationale présentera un rapport sur les problèmes existants et les meilleures pratiques qui se font jour pour venir à bout des obstacles à la fourniture d'abris d'urgence et de logements provisoires. Les participants

seront invités à discuter de leurs propres expériences et de la mesure dans laquelle les pratiques nouvelles peuvent devenir une ressource commune de plus en plus importante à utiliser dans les contextes futurs d'intervention en cas de catastrophe. Ils entameront également un dialogue sur la façon de coopérer à l'avenir pour trouver des solutions créatives à ces problèmes.

Résultats attendus

Les membres de la Conférence seront invités à adopter une résolution unique traitant des trois sujets susmentionnés. Tous les participants seront encouragés à prendre des engagements individuels ou collectifs concernant ces questions.

4.3 Les obstacles aux soins de santé

Explication

Deux obstacles à la santé sont considérés par le Mouvement comme exigeant une action immédiate :

- l'insécurité à laquelle sont exposés les soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence, et
- les inégalités en matière de santé maternelle, néonatale et infantile.

Ces deux aspects limitent considérablement la capacité des individus et des populations à mener une vie saine, à être protégés de la maladie et à recevoir des soins médicaux vitaux. À la XXXI^e Conférence internationale, les participants examineront des éléments prouvant en quoi les situations d'insécurité et autres situations de violence ainsi que les inégalités en matière de santé maternelle, néonatale et infantile (SMNI) empêchent les êtres humains d'atteindre la santé.

4.3.1 Respecter et protéger les soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence

Explication

L'insécurité résultant de la violence, des attaques et de l'entrave illégale aux soins de santé est l'un des problèmes humanitaires les plus importants et les moins reconnus qui se posent aujourd'hui dans les conflits armés et autres situations de violence.

Le CICR a analysé 655 événements violents survenus dans 16 pays ces 30 derniers mois, et il en est ressorti que, de plus en plus, les professionnels de la santé, les acteurs humanitaires dispensant des soins de santé, les blessés et les malades sont victimes d'attaques directes ou subissent refus d'accès, enlèvements et autres violations graves du droit internationale et de la législation nationale. Chaque incident violent enregistré a eu un impact négatif sur un nombre beaucoup plus élevé de blessés et de malades qui avaient besoin de soins vitaux.

Se fondant sur cette évaluation et donnant suite à la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2009, le Mouvement se propose de lancer une initiative mondiale. Il mobilisera son réseau de délégations sur le terrain et de 186 Sociétés nationales, et invitera les États parties aux Conventions de Genève, les milieux de la santé et d'autres acteurs concernés à trouver des solutions concrètes pour améliorer la sécurité des soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence.

Façon de procéder

La Conférence offre aux États et aux composantes du Mouvement un cadre où débattre des principaux problèmes d'insécurité qui portent atteinte à la fourniture de soins de santé dans les conflits armés et autres situations de violence. Les participants examineront avec une

attention particulière la façon dont les formes d'insécurité directes et indirectes touchent les installations et moyens de transport sanitaires et le personnel de santé. Le rapport soumis servira de document de référence et donnera aux membres de la Conférence des informations sur les principaux problèmes recensés.

Résultats attendus

Le CICR soumettra un projet de résolution pour adoption par la Conférence internationale. Ce projet de résolution devrait mettre en évidence les principaux problèmes d'insécurité évoqués dans le rapport du CICR, et souligner à quel point il est important de trouver des solutions concrètes pour améliorer la sécurité et la fourniture de soins de santé et renforcer la sécurité de l'accès aux soins de santé pour les blessés et les malades dans les conflits armés et autres situations de violence. De plus, il est prévu que la Conférence internationale soit le point de départ d'un processus d'élaboration de solutions concrètes qui durera quatre ans.

Les participants à la Conférence seront invités à soutenir cette initiative en prenant des engagements collectifs ou individuels portant sur des mesures concrètes visant à mieux protéger les soins de santé dans les situations susmentionnées. Pour des milliers de personnes sur le terrain, c'est une question de vie ou de mort.

4.3.2 L'inégalité d'accès à la santé : exemple de la santé maternelle, néonatale et infantile (SMNI)

Explication

Les inégalités aggravent la vulnérabilité et constituent un facteur important de mauvaise santé et de mortalité. La communauté internationale s'est engagée à déployer des ressources considérables pour remédier à ce problème, en particulier dans le domaine de la santé maternelle, néonatale et infantile. L'insécurité et les situations de violence accroissent les inégalités et rendent plus difficile pour les femmes et les enfants de recevoir des soins de santé. En outre, la violence sexuelle augmente dans les situations d'insécurité et représente une menace particulière pour la santé des femmes. Les interventions à base communautaire dans le domaine de la santé maternelle, néonatale et infantile sont d'un bon rapport coût-efficacité et ont un fort impact. Une approche fondée sur l'équité – et centrée sur les populations les plus exclues, les plus pauvres et les plus marginalisées – a été reconnue comme étant la façon la plus pratique et la plus efficace d'éviter les décès de mères et d'enfants et de réduire le fardeau de la maladie (UNICEF, 2010. *Progrès pour les enfants. Réaliser les OMD avec équité*). Il faut progresser plus rapidement dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) n° 4 et 5. Pour orienter le travail qu'elle accomplit dans ce domaine, la Fédération internationale élabore actuellement un cadre relatif à la santé maternelle, néonatale et infantile qui met l'accent sur l'amélioration de l'équité. La Stratégie 2020 promeut les activités visant à réduire les inégalités et à améliorer le cadre de vie afin que tous les enfants et les femmes puissent être en bonne santé. Les activités relatives à la santé maternelle, néonatale et infantile sont liées aux objectifs du Millénaire pour le développement et adaptées au concept OMS/UNICEF de la continuité des soins, qui est un élément essentiel de l'approche axée sur la SMNI.

Le *Rapport sur la santé dans le monde 2005* décrit le concept de la « continuité des soins » comme étant un principe fondamental des programmes de santé maternelle, néonatale et infanto-juvénile et un facteur essentiel de leur capacité d'améliorer la santé et de sauver des vies. Ce concept signifie que les soins doivent être fournis sans solution de continuité, à la fois dans le temps – pendant tout le cycle de vie qui commence avant la grossesse (y compris l'adolescence) et va jusqu'aux premiers jours et années de la vie de l'enfant, en passant par la grossesse et l'accouchement – et dans l'espace – domicile, communauté, centre de santé et hôpital. Le concept de la continuité des soins encourage une utilisation efficace de ressources humaines et financières insuffisantes et permet d'éviter des décès

en faisant en sorte que des soins appropriés soient disponibles chaque fois qu'ils sont nécessaires, et qu'ils soient liés de façon efficace à d'autres niveaux de soins. Les stratégies doivent être centrées sur une *approche* « *continuité des soins* » couvrant les périodes prénatale, périnatale et postnatale. On dispose maintenant de données prouvant que le pourcentage des décès et maladies de nouveau-nés peut être considérablement réduit par la mise en œuvre d'interventions simples et peu coûteuses pendant l'accouchement ainsi que pendant les jours et la semaine particulièrement vulnérables de la période du post-partum, tant dans les établissements de soins qu'à domicile (UNICEF, Maternal and Newborn Health [site en anglais] http://www.unicef.org/health/index_maternalhealth.html, et *La santé maternelle et néonatale* <http://www.unicef.org/french/sowc09/docs/SOWC09-FullReport-FR.pdf>).

Tout en reconnaissant la valeur de tous ces efforts internationaux, la Fédération internationale est préoccupée par le risque que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire soient inégalement répartis entre les pays et laissent de côté les groupes marginalisés et défavorisés. Des inégalités existent entre les populations. Elles peuvent être causées par la pauvreté, la discrimination fondée sur le sexe, la discrimination ethnique et culturelle, l'inaccessibilité géographique ou d'autres facteurs encore. Les mères et les enfants sont touchés de façon disproportionnée par ces inégalités. Ce sont aussi eux qui offrent la plus grande possibilité d'amélioration rapide de la santé.

Un accès inégal et inéquitable à la santé, dans son sens le plus large (promotion de la santé, prévention des maladies, accès aux services de santé formels et informels), est un obstacle majeur à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et aux objectifs du Mouvement dans le domaine de la santé.

Les données factuelles dont dispose la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge montrent que l'accès aux services de santé maternelle, néonatale et infantile se heurte à des obstacles importants. Il s'agit en particulier du fait que l'on n'accorde pas à la santé des femmes et des enfants une priorité réelle qui permettrait de mobiliser plus de ressources pour ce secteur important et de mettre en œuvre des programmes *intégrés* de SMNI ; du manque d'établissements de santé et de personnel de santé dûment formé pour lutter contre la plus grande cause de mortalité maternelle (complications à l'accouchement) ; du manque de connaissance, au niveau des communautés, des interventions simples et efficaces qui permettent de réduire la mortalité maternelle, néonatale et infantile et d'améliorer la qualité de vie ; d'un accès insuffisant aux régions les plus isolées et aux populations les plus vulnérables/marginalisées, qui sont touchées de façon disproportionnée par une mauvaise santé maternelle, néonatale et infantile.

Le Mouvement est bien placé pour atteindre les populations exclues et réduire les inégalités grâce à son vaste réseau de volontaires. Il devrait axer ses programmes sur ces groupes, au sein des populations les plus pauvres. C'est pour le Mouvement un impératif que de fournir ses services à ces groupes – les plus vulnérables – et de faire en sorte que les femmes et les enfants les plus pauvres puissent aussi bénéficier d'interventions simples, à base communautaire, en matière de SMNI.

Le Mouvement est résolu à faire entendre sa voix sur ces problématiques importantes de la santé maternelle, néonatale et infantile « négligée ». Il est déterminé à agir de façon plus visible dans le domaine de la SMNI, à développer son rôle dans les partenariats mondiaux (Partenariat pour la santé de la mère, du nouveau-né et de l'enfant – PMNCH, Partenariat international pour la santé et initiatives apparentées – IHP+), ainsi qu'auprès des autorités responsables de la santé publique au niveau des pays. Nous travaillons à mettre en œuvre l'approche Premiers secours et santé à base communautaire (PSSBC) afin d'améliorer notre action dans le domaine de la santé maternelle, néonatale et infantile au niveau communautaire, en intensifiant les activités des volontaires dans les secteurs où elles

pourraient être le plus efficaces pour réduire la mortalité des mères, des nouveau-nés et des enfants et améliorer la qualité de vie. Des mesures simples sont en outre prises, telles qu'encourager l'espacement des naissances et les contrôles prénatals pour les femmes enceintes, promouvoir la santé néonatale et infantile au moyen des dispositifs de soins de santé de base, etc. Nous jouons un rôle de plus en plus actif s'agissant de relier les communautés au système de santé publique, en nous appuyant sur notre fonction d'auxiliaires des pouvoirs publics (notamment des ministères de la Santé). Nous développons notre capacité de fournir des services de SMNI tant dans les contextes de développement que dans les contextes de secours d'urgence.

Façon de procéder

Nous voyons la XXXI^e Conférence internationale comme une occasion de mettre en évidence le rôle du Mouvement s'agissant de réduire les inégalités en matière de santé maternelle, néonatale et infantile et de relier les systèmes de santé formels et informels afin d'améliorer la situation sanitaire. Les participants seront invités à prendre des engagements ayant pour but d'avancer dans ce domaine afin de contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans le cadre du mandat du Mouvement. Ils souhaiteront peut-être appliquer l'approche SMNI fondée sur l'équité à d'autres inégalités en matière de santé

Faisant fond sur une série d'activités de diplomatie humanitaire menées au cours de l'année 2011 qui mettent en évidence les inégalités en matière de santé et comprennent notamment des activités de sensibilisation de haut niveau à l'ONU ainsi qu'auprès d'autres partenaires et auprès du grand public, la production de matériel de communication et la participation à des manifestations importantes, la XXXI^e Conférence internationale décidera du lancement d'un rapport sur les activités de sensibilisation concernant les inégalités en matière de santé et la mise en évidence de la santé maternelle, néonatale et infantile et des problématiques des migrants vulnérables et des populations stigmatisées.

Une commission plénière et un événement thématique organisé en marge de la Conférence traiteront d'une série de questions concernant l'équité et la santé.

Résultats attendus

Les membres seront invités à adopter une résolution rappelant le rôle essentiel des volontaires en matière de santé maternelle, néonatale et infantile et engageant une nouvelle fois le Mouvement et les gouvernements à réduire les inégalités dans ce domaine. Les gouvernements, les composantes du Mouvement et les autres participants seront invités à prendre l'engagement de travailler ensemble dans une collaboration plus étroite en matière de SMNI. Les États seront notamment encouragés à renforcer leur partenariat avec leur Société nationale et à soutenir les plans qui, en se basant sur les données nationales et infranationales relatives à la santé maternelle, néonatale et infantile, définissent des domaines prioritaires pour les trois à cinq années à venir.

Il est prévu que des Sociétés nationales, la Fédération internationale, le CICR et des États prennent dix engagements types relatifs à la santé maternelle, néonatale et infantile.

4.4 Renforcer l'action humanitaire au niveau local

4.4.1 Améliorer les conditions dans lesquelles travaillent les Sociétés nationales et leurs volontaires

Explication

Durant la XXX^e Conférence internationale, les composantes du Mouvement, en particulier les Sociétés nationales, ont été largement reconnues comme des partenaires privilégiés des

États pour relever les principaux défis humanitaires actuels énoncés dans la déclaration « Ensemble pour l'humanité ». La présence qu'elles assurent au sein des communautés locales grâce à leurs volontaires, le mandat que leur confère la législation de leur pays et leur réseau mondial donnent aux Sociétés nationales un avantage comparatif sans équivalent en tant qu'acteurs humanitaires.

Néanmoins, une attention accrue devrait être accordée à la nécessité de créer ou de maintenir les conditions dont les Sociétés nationales et leurs volontaires ont besoin pour honorer les engagements pris à la dernière Conférence.

La XXXI^e Conférence coïncide avec le 10^e anniversaire de la première Année internationale des volontaires. Le volontariat est au cœur de l'histoire du Mouvement et demeure tout aussi important aujourd'hui pour faire face aux défis humanitaires actuels, parmi lesquels le changement climatique, la migration, les risques permanents de catastrophe et de conflit armé, et les nouvelles menaces pour la santé publique.

Les volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se trouvent en première ligne, fournissant de l'aide en cas de besoin, souvent au péril de leur vie. La nature même de l'action humanitaire implique que les volontaires sont amenés à travailler dans des contextes difficiles. Il est toutefois possible de créer un environnement politique et juridique propre à réduire les risques qui pèsent sur la vie et la santé des volontaires, tout en maximisant l'impact de leur action sur la situation des personnes vulnérables. Les gouvernements sont donc appelés à prendre des mesures pour que les volontaires travaillent dans de meilleures conditions sur leurs territoires.

Façon de procéder

Cette question sera examinée dans le cadre de la séance plénière ou de la commission où les participants débattront des conditions de travail des volontaires. Des preuves tangibles de la contribution des volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et du soutien qu'ils apportent aux pouvoirs publics pour répondre aux défis humanitaires et sociaux seront présentées.

Résultats attendus

L'adoption d'une résolution affirmant la volonté de fournir une aide aux Sociétés nationales sous la forme de ressources et d'examiner de quelle façon les États et les Sociétés nationales peuvent travailler ensemble pour mieux protéger, promouvoir et reconnaître les volontaires sur la base de diverses études, soulignant entre autres la valeur économique et sociale des volontaires, l'expérience du volontariat en situation de crise et les meilleures pratiques en matière de législation sur le volontariat. Il est proposé d'indiquer dans la résolution que « les Sociétés nationales et les États sont convenus de travailler ensemble pour préserver, promouvoir et reconnaître les bienfaits du volontariat, en créant à l'échelon national un environnement culturel, social et juridique propice, au sein duquel les volontaires puissent fournir les services nécessaires aux populations vulnérables ».

4.4.2 Partenariats plus efficaces – Sociétés nationales plus fortes

Explication

Les Sociétés nationales présentent certaines caractéristiques, qui découlent des Conventions de Genève de 1949 et des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elles sont des auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. La XXX^e Conférence internationale tenue en novembre 2007 a défini la nature et le rôle spécifiques des Sociétés nationales, notamment dans sa résolution 2 intitulée « Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant

qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ». Les membres de la Conférence ont notamment souligné que « les Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, ont le devoir d'étudier sérieusement toute demande de leurs pouvoirs publics de mener des activités humanitaires dans le cadre de leur mandat », que « les États doivent s'abstenir de demander aux Sociétés nationales de mener des activités qui sont en conflit avec les Principes fondamentaux ou avec les Statuts du Mouvement ou sa mission », que « les Sociétés nationales ont le devoir de refuser une telle demande » et que « les pouvoirs publics doivent respecter les décisions des Sociétés nationales ».

L'accès privilégié dont bénéficient les Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, ainsi que l'indépendance du Mouvement, l'ampleur de ses activités humanitaires dans le monde, sa base communautaire faite de dizaines de millions de volontaires et le statut d'observateur dont jouissent la Fédération internationale et le CICR auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies sont autant d'atouts qui nous permettent de convaincre les décideurs et les guides de l'opinion d'agir, en toutes circonstances, dans l'intérêt des personnes vulnérables, en respectant pleinement les principes humanitaires fondamentaux (animées de cette volonté, les Sociétés nationales mènent ces activités à l'échelon national en mettant en application la Politique relative à la diplomatie humanitaire).

Compte tenu du statut spécifique conféré aux Sociétés nationales, les États attendent légitimement d'elles qu'elles s'acquittent efficacement de leurs fonctions. Cela implique que les Sociétés nationales et la Fédération internationale doivent élaborer des outils qui leur permettent de renforcer leur performance, leur transparence et leur redevabilité. Certains de ces outils seront présentés à la Conférence internationale, mais l'accent sera mis essentiellement sur les exemples de meilleures pratiques montrant que les Sociétés nationales sont considérées comme des partenaires fiables pour leurs gouvernements dans la sphère humanitaire.

Façon de procéder

En travaillant en collaboration avec les Sociétés nationales, les États ont convenu³ de prendre en compte leurs capacités diverses et celles des Sociétés nationales, et de renforcer leur capacité opérationnelle et leurs ressources en conséquence ; d'optimiser le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, à tous les niveaux, dans le domaine humanitaire ; de tirer profit de la base communautaire et de celle que constituent les volontaires (en particulier les jeunes) des Sociétés nationales, afin d'influencer positivement les communautés vulnérables et d'agir sur elles de l'intérieur, en particulier dans les situations auxquelles les pouvoirs publics ne peuvent pas faire face ; de tirer profit de la capacité unique qu'ont les composantes du Mouvement, en agissant à tout moment dans le respect des Principes fondamentaux, de gagner la confiance de tous afin de pouvoir accéder aux personnes qui ont besoin d'assistance ; d'intensifier et de coordonner l'interaction opérationnelle et les partenariats entre les membres de la Conférence, et avec d'autres institutions, chaque fois que ce sera clairement bénéfique pour les victimes et les plus vulnérables.

Les États sont encouragés à poursuivre leur dialogue avec leurs Sociétés nationales respectives en vue de mieux définir leur relation. Plus particulièrement, ils souhaiteront peut-être tirer parti de la plate-forme et de la structure de la XXXI^e Conférence internationale pour clarifier et consolider les domaines dans lesquels les Sociétés nationales coopèrent à tous les niveaux avec les pouvoirs publics en tant qu'auxiliaires. Ce dialogue pourrait contribuer et conduire au renforcement des capacités des Sociétés nationales, notamment en termes de

³ Déclaration « Ensemble pour l'humanité » (annexe à la résolution 1 de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007).

performance, de transparence et de redevabilité, et consolider leur base juridique. Cela pourrait être fait en mettant à jour la loi sur la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge ou en octroyant aux Sociétés nationales des exemptions fiscales ou de meilleures ressources. Les éléments minimaux devant figurer dans toute loi sur la Croix-Rouge/le Croissant-Rouge seront présentés aux gouvernements. Il convient également de prendre en considération la diplomatie humanitaire dans les discussions qui ont trait à ces relations privilégiées.

Résultats attendus

Dans la résolution portant sur ce point de l'ordre du jour, les Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, rappelleront qu'elles sont prêtes à seconder les États dans l'accomplissement du devoir qui incombe à ceux-ci de fournir une assistance humanitaire aux personnes vulnérables sur leur territoire. Les États seront invités à élargir l'espace humanitaire dont disposent les Sociétés nationales, en créant des conditions propres à faciliter l'accès aux personnes qui ont besoin d'aide. Il s'agit là d'un des principaux défis à relever pour organiser une action durable. Les États seront également encouragés à assurer un apport en ressources prévisible, régulier et adapté aux besoins opérationnels de leurs Sociétés nationales. Ils seront instamment incités à trouver des moyens de faire en sorte que les budgets de l'assistance humanitaire ne soient pas réduits, mais au contraire augmentés pour faire face aux problèmes croissants de vulnérabilité en période de crise financière. La Fédération internationale et le CICR, au nom des Sociétés nationales, seront appelés à promouvoir et à renforcer les partenariats avec les États, notamment avec les pouvoirs publics à tous les échelons, ainsi qu'avec les autres acteurs humanitaires et la société civile.

4.4.3 Promouvoir une culture de non-violence et de paix

Explication

Souvent imputables à l'ignorance et à la peur de l'autre, la violence, la discrimination et l'exclusion restent des défis humanitaires majeurs, qui causent des souffrances à des millions de personnes dans le monde aujourd'hui. Le choc des cultures provoqué par des changements brutaux, la répartition inégale des richesses en dépit de leur accroissement rapide – à la fois entre les populations et les nations –, la montée de l'extrémisme religieux et une rupture de la solidarité et de la communication au sein des communautés menacent de diviser le monde de demain. Soucieux d'atténuer toutes les formes de souffrances humaines, le Mouvement a l'obligation morale de faire mieux connaître ces défis humanitaires et de convaincre les gouvernements de lutter contre leurs causes profondes et les déterminants sociaux sous-jacents.

En 2009, soit 150 ans après Henry Dunant, les membres de la jeunesse du Mouvement se sont réunis sur le champ de bataille de Solferino, où ils ont pris la résolution de promouvoir une culture de non-violence et de paix. Les jeunes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se sont engagés à vivre les Principes fondamentaux du Mouvement en encourageant le développement de compétences de manière à changer nos mentalités et nos comportements, et à jouer un rôle de premier plan dans les efforts déployés pour bâtir un monde plus humain, plus équitable et non violent.

Les volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont présents dans le monde entier, agissent au niveau local et s'attachent à mettre en application les valeurs humanitaires qui sont à la base des Principes fondamentaux du Mouvement. De ce fait, ils peuvent souvent constituer le ciment de leurs communautés et contribuent à promouvoir le respect et la valorisation de la diversité. Par l'intermédiaire de ses volontaires ancrés au sein de leurs communautés, le Mouvement peut donc donner aux individus au niveau local les moyens d'être des agents du changement.

Grâce à nos Principes fondamentaux d'humanité, d'impartialité, d'universalité, de neutralité, d'indépendance et d'unité, nous sommes particulièrement bien placés pour réunir autour d'une même table des groupes qui ont des positions divergentes. Nous pouvons offrir un espace de dialogue où notre humanité commune est reconnue et où il est possible de promouvoir le respect des différences et la valorisation de la diversité dans un climat d'ouverture et de compréhension mutuelle, tout en facilitant la recherche de solutions constructives et créatives aux tensions et aux problèmes.

Dans un monde toujours plus interdépendant, les notions de concurrence et d'intérêt personnel évoluent, montrant qu'il est nécessaire de privilégier la collaboration en tant que moteur de l'humanité. Dans le domaine de la promotion d'une culture de non-violence et de paix, des partenariats efficaces seront essentiels pour avoir le plus grand impact possible. Nos activités de diplomatie humanitaire dans ce domaine devraient nous aider à établir des partenariats constructifs qui favorisent une action concertée. Grâce à leur statut d'auxiliaires, les Sociétés nationales peuvent user de leur influence pour amener les gouvernements à créer (notamment sur le plan juridique) un environnement propice à la mise en œuvre de partenariats reposant sur des valeurs.

En tant qu'acteurs humanitaires de poids, reconnus et acceptés au niveau local, et auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, les Sociétés nationales devraient jouer un rôle essentiel d'éducation humanitaire (informelle) au sein de la société civile, en complément de l'éducation publique.

Façon de procéder

Les débats qui seront engagés à la XXXI^e Conférence internationale auront pour but de développer/renforcer des stratégies ou partenariats concertés de manière à favoriser une culture de non-violence et de paix, tout en soulignant le rôle de premier plan des Sociétés nationales en tant qu'acteurs humanitaires locaux – notamment leur rôle éducatif – dans la promotion d'une culture de non-violence et de paix au niveau communautaire. Il s'agira également d'amener les gouvernements à reconnaître et à soutenir la contribution, la valeur et le rôle importants du Mouvement dans les efforts déployés pour façonner une société plus humaine, plus équitable et non violente. Le rôle du Mouvement en tant que facilitateur neutre offrant un espace de dialogue sûr sera également mis en évidence. Les Sociétés nationales présenteront l'initiative « Les jeunes en tant qu'agents du changement de comportement » en tant que projet phare de la Fédération internationale pour transformer la société de façon à favoriser une culture de non-violence et de paix.

Résultats attendus

La Conférence sera invitée à adopter une résolution contenant un engagement général de ses membres à s'investir davantage dans la promotion d'une culture de non-violence et de paix, en associant tous les groupes communautaires, notamment les groupes marginalisés ou défavorisés ; à travailler en collaboration avec le Mouvement pour promouvoir une culture de non-violence et de paix en s'attaquant aux causes profondes et aux déterminants sociaux qui sous-tendent la violence et en aidant les individus et les communautés à accroître leur résilience et leurs forces (voir le point 4.2) ; à établir des mécanismes concrets, accessibles et durables, qui favorisent la participation active des jeunes dans la vie de leurs communautés locales, et à mettre en relief le rôle clé de l'éducation par les pairs chez les jeunes ainsi que l'importance d'institutionnaliser une éducation humanitaire fondée sur des valeurs et des compétences ; à créer un environnement porteur dans lequel les partenariats de la société civile puissent promouvoir des processus à base communautaire ascendants, participatifs et équitables qui encouragent le dialogue, dans un esprit de respect, de compréhension mutuelle et de coopération, en vue de transformer les tensions de façon non violente ; et à élaborer des lois contre la discrimination et à renforcer celles qui existent déjà.

4.4.4 Migration

Explication

Dans la déclaration « Ensemble pour l'humanité », qu'ils ont adoptée à la XXX^e Conférence internationale (2007), les États et le Mouvement se sont dits particulièrement préoccupés par le fait que les migrants vivent parfois en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels, et qu'ils peuvent ne pas avoir accès aux moyens qui garantissent le respect de leurs droits fondamentaux⁴. La XXX^e Conférence internationale a reconnu qu'il appartient aux Sociétés nationales, sur la base des principes d'humanité et d'impartialité et en consultation avec les pouvoirs publics, de fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique.

L'Assemblée générale de la Fédération internationale a ensuite adopté une Politique globale relative à la migration, qui a été accueillie favorablement par le Conseil des Délégués en novembre 2009. Ces organes ont ainsi renforcé notre mandat et clarifié les principes et lignes directrices qui guident le Mouvement.

Le travail avec les migrants vulnérables est une tradition de longue date du Mouvement. Il tire son origine de notre mission, de nos Principes fondamentaux, de notre caractère universel, et du fait que nous nous appuyons sur les volontaires et les communautés dans le monde entier. Néanmoins, un certain nombre de Sociétés nationales se heurtent encore à des problèmes majeurs dans les efforts qu'elles déploient pour avoir accès aux migrants vulnérables afin de leur fournir une assistance humanitaire. Elles constatent que des mesures administratives et législatives continuent d'entraver l'accès des migrants aux « systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels » dans plusieurs pays.

Façon de procéder

En ayant à l'esprit l'engagement que les États ont pris en 2007, par lequel ils reconnaissent le rôle des Sociétés nationales dans la fourniture d'une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique, il sera établi un document de référence qui recensera les contraintes et les défis, dressera un bilan des progrès accomplis à ce jour d'un point de vue régional, et suscitera une prise de conscience et un dialogue visant à combler les lacunes qui subsistent.

Faisant le point sur la déclaration « Ensemble pour l'humanité » et la Politique de la Fédération internationale relative à la migration, le document de référence de la Conférence sur la migration tirera parti de l'expérience considérable des Sociétés nationales en ce qui concerne l'accès aux migrants vulnérables, comme précisé dans la déclaration figurant en annexe à la résolution 1⁵ de la Conférence internationale de 2007 (en particulier pour apporter une assistance humanitaire, fournir des services d'insertion et de réinsertion, lutter contre les problèmes liés à la stigmatisation et à la xénophobie, et promouvoir le respect de la dignité humaine).

En outre, le sort des migrants vulnérables frappés d'une interdiction en mer ou aux frontières, notamment les conditions dans lesquelles ils sont refoulés individuellement ou en groupe, sera porté à l'attention de la Conférence (par exemple les cas de renvoi sans procédure régulière de détermination du statut et sans garanties suffisantes en matière de nourriture, d'abri et de sécurité pour le voyage de retour).

Enfin, un rapport sur la mise en œuvre de la Politique relative à la migration et les défis humanitaires actuels pour les migrants vulnérables sera soumis à la Conférence.

⁴ Déclaration « Ensemble pour l'humanité » (annexe à la résolution 1 de la XXX^e Conférence internationale).

⁵ Voir la section « Les préoccupations humanitaires causées par la migration internationale ».

Résultats attendus

Les membres de la Conférence seront invités à adopter une résolution qui, entre autres, encourage les États à prendre toutes les mesures juridiques et procédurales encore possibles et nécessaires afin de garantir aux Sociétés nationales la liberté d'accès dont elles ont besoin pour fournir une assistance humanitaire aux migrants dans leurs pays, quel que soit le statut de ces derniers ; affirme la volonté des États et des Sociétés nationales de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et de faire en sorte que les procédures aux frontières (qui donnent lieu à un refus d'entrée, à une expulsion ou à une interdiction du territoire) prévoient des garanties appropriées pour assurer leur sécurité, leur bien-être, leur dignité et, si nécessaire, leur protection ; et appelle les États et les composantes du Mouvement à établir des partenariats qui permettent de renforcer les services humanitaires et les activités de protection en faveur des migrants vulnérables, et à associer à ces partenariats les organisations nationales et internationales concernées. Les membres de la Conférence seront invités à examiner les moyens de lutter contre une xénophobie et une stigmatisation infondées à l'égard des migrants au sein de l'opinion publique, et d'atténuer et de prévenir les souffrances des migrants vulnérables.

5. Résultats de la Conférence

En plus des résolutions mentionnées dans la section précédente comme des résultats attendus, les membres de la Conférence seront invités à prendre des engagements volontaires exprimant leur volonté d'entreprendre, à titre individuel ou en partenariat, des actions spécifiques complémentaires de ces résolutions. Conformément à une tradition bien établie, ces engagements devraient être liés aux objectifs et aux questions traités par la Conférence et promouvoir des partenariats visant une action conjointe et des objectifs communs. Pour faciliter ce travail, des modèles d'engagements sur les questions soulevées à la Conférence seront mis à la disposition des membres. Les organisateurs des ateliers seront également encouragés à examiner et à soumettre des engagements liés aux thèmes traités.

6. Structure proposée

La Conférence se tiendra du 28 novembre au 1^{er} décembre (environ 3 jours et demi). Les séances de travail consisteront en des débats en plénière et des travaux dans le cadre de commissions et d'ateliers.

Les réunions du Comité de rédaction auront lieu en même temps que les séances en commissions et les séances plénières.

L'élection des membres de la Commission permanente se déroulera le troisième jour. Des ateliers et divers événements parallèles seront également organisés en marge du programme officiel.

Genève, le 25 mai 2011