

« PRÉVENIR ET COMBATTRE L'EXTRÉMISME VIOLENT »
NOTE D'INFORMATION ET D'ORIENTATION À L'INTENTION DES
SOCIÉTÉS NATIONALES DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-
ROUGE

Genève, juin 2017



CICR

Table des matières

INTRODUCTION	2
PRINCIPES DIRECTEURS RELATIFS À LA P/CVE	3
PREMIÈRE PARTIE —INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LA P/CVE	4
1. Comprendre la P/CVE	4
1.1. Qu’entend-on par P/CVE ?	4
1.2. Quelle est l’origine de la P/CVE ?	4
1.3. Quel est le contenu des programmes de P/CVE et par qui sont-ils mis en œuvre ?.....	5
1.4. Quel est le rôle des Nations Unies dans la P/CVE ?.....	6
2. La P/CVE et le Mouvement : affinités et divergences	7
2.1 En quoi la P/CVE concerne-t-elle les composantes du Mouvement ?	7
2.2 Quels types d’activités du Mouvement pourraient être perçues comme coïncidant partiellement avec des programmes de P/CVE ?.....	8
2.3 Quelles sont les affinités et les divergences entre la P/CVE et les Principes fondamentaux ?.....	9
2.4 Quelle est la position spécifique du CICR à l’égard de la P/CVE ?.....	10
DEUXIÈME PARTIE – ORIENTATIONS PRATIQUES	12
3. Proposition concernant la position et le discours du Mouvement concernant la P/CVE	12
3.1. Suggestions concernant les messages essentiels du Mouvement sur la P/CVE	12
3.2. Quelle position les Sociétés nationales peuvent-elles adopter par rapport à la P/CVE, étant donné leur statut spécifique d’auxiliaire des pouvoirs publics ?	12
3.3. Comment les Sociétés nationales peuvent-elles expliquer leur position sur la P/CVE ?	13
3.4. Quelle est la contribution indirecte du Mouvement aux objectifs de la P/CVE ?	14
4. Liste aide-mémoire de considérations à envisager avant d’entreprendre des activités liées à la P/CVE	15
4.1. Les activités liées à la P/CVE qui sont envisagées relèvent-elles pleinement du mandat de la Société nationale ?	15
4.2. Les activités liées à la P/CVE qui sont envisagées sont-elles conformes aux Principes fondamentaux ?	16
4.3. La décision de la Société nationale d’entreprendre les activités proposées entraîne-t-elle un risque de préjudice pour des personnes ou des groupes ?.....	16
4.4. Quels sont les risques associés au financement ?.....	17
4.5. Quels sont les risques et les perspectives d’un éventuel partenariat pour les activités proposées ?	17
4.6. Existe-t-il des contraintes légales spécifiques obligeant une Société nationale à s’associer à des activités liées à la P/CVE ?	18
4.7. Quelles autres mesures de limitation des risques peuvent être prises si les Sociétés nationales s’engagent avec leurs pouvoirs publics dans des activités liées à la P/CVE ou si elles sont légalement tenues de fournir des informations ?.....	19
Conclusion	20

INTRODUCTION

Raison d'être du présent document

La prévention de l'extrémisme violent et la lutte contre ce phénomène (*Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE)*) est une politique de portée mondiale, portée par les États, qui s'inscrit dans le cadre plus vaste de la lutte contre le terrorisme. Cette démarche, qui vise à mobiliser l'ensemble de la société, a pour objet, à travers une gamme étendue de mesures, pour la plupart non coercitives, de s'attaquer aux causes profondes susceptibles de déboucher, à terme, sur l'« extrémisme violent » et sur des actes de « terrorisme ». Étant donné la nature politique — et parfois controversée — de cette démarche, et le fait que certaines composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont déjà participé à des activités liées à des programmes de P/CVE, il est indispensable pour le Mouvement de se doter de directives claires et d'une ligne de conduite relativement coordonnée sur ce sujet, en conformité avec ses [Principes fondamentaux](#)¹.

Objectifs

Ce document a pour objet de contribuer à la formulation d'une **vision commune** à l'ensemble du Mouvement au sujet du projet politique global de la P/CVE et de proposer, en particulier aux Sociétés nationales, des **orientations pratiques** sur la position à adopter et sur la manière d'affronter certains des dilemmes liés à la P/CVE.

En revanche, le présent document **n'entend pas influencer les politiques relatives à la P/CVE ni à formuler une définition** de la notion d'« extrémisme violent »; tel n'est pas le rôle du Mouvement. Les termes tels qu'« extrémisme violent », « radicalisation », « extrémiste » ou « terrorisme » sont utilisés ci-après — généralement entre guillemets — pour décrire la théorie qui sous-tend la P/CVE, ce qui ne signifie pas que le Mouvement approuve ces termes, ni qu'il fait siennes les définitions proposées (qui sont souvent controversées).

De la même manière, ce document **ne constitue pas un guide sur la manière de concevoir des programmes de P/CVE**. Il est déconseillé aux composantes du Mouvement de s'associer directement à de tels programmes (en raison de leur nature politique, du risque de créer des problèmes en matière de protection et des risques qu'ils entraînent en termes d'image), même s'il est admis que certaines composantes du Mouvement peuvent avoir des raisons valables de participer à des activités connexes.

Structure

[La première partie](#) fournit des informations générales sur : 1) la démarche de P/CVE elle-même (sa nature, son origine, ses protagonistes) et 2) les affinités et les divergences entre la P/CVE et la mission du Mouvement (y compris la position du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur la P/CVE).

[La deuxième partie](#) formule des orientations pratiques et propose : 3) des conseils sur le positionnement du Mouvement et son discours concernant la P/CVE et 4) une liste aide-mémoire de considérations destinée à guider les Sociétés nationales qui s'engageraient dans des activités susceptibles d'être associées à la P/CVE, ou perçues comme telles.

**LES LECTEURS SOUHAITANT CONSULTER UNIQUEMENT LES ORIENTATIONS PRATIQUES LES
TROUVERONT EN PAGE 12 (OU EN CLIQUANT [ICI](#)).**

¹ Ce document a été conçu à l'intention des Sociétés nationales, mais il fournit des informations générales et des orientations indicatives pertinentes pour toutes les composantes du Mouvement. Il a été rédigé par le CICR, en consultation avec plusieurs Sociétés nationales et avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La nécessité d'orientations dans ce domaine a été affirmée lors de la réunion annuelle des conseillers juridiques des Sociétés nationales qui s'est déroulée à Chavannes-de-Bogis (Suisse) les 12 et 13 septembre 2016.

PRINCIPES DIRECTEURS RELATIFS À LA P/CVE

Ces principes directeurs ont pour objet de fournir aux composantes du Mouvement — et en particulier aux Sociétés nationales — des éléments d'information et d'orientation.

Messages clés

- Le Mouvement a pour **mandat de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes**. Il se préoccupe en premier lieu des *effets* du conflit armé et de la violence **en termes humanitaires**, et non des phénomènes politiques ou idéologiques qui mènent à la violence ou à l'« extrémisme violent ».
- Le Mouvement **condamne les actes de terrorisme**, ainsi que tout autre acte de violence de cette nature perpétré **contre des personnes civiles**, qu'ils soient commis en temps de paix ou durant un conflit armé, et quels qu'en soient les auteurs.
- Le Mouvement reconnaît que **certaines de ses activités humanitaires peuvent coïncider partiellement avec certaines activités de P/CVE** dans la mesure où elles contribuent à prévenir et à alléger les souffrances causées par des actes de violence, y compris des actes de terrorisme ; toutefois, **ses objectifs ultimes sont fondamentalement différents**.
- **La contribution indirecte du Mouvement demeure guidée par les Principes fondamentaux**, en particulier l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance, qui sont essentiels tant à la valeur ajoutée du Mouvement qu'à la mise en œuvre de son mandat humanitaire.
- Le Mouvement a aussi la **responsabilité de favoriser l'émergence de sociétés inclusives et pacifiques**, sur la base et dans le respect de ses Principes fondamentaux.

Éléments essentiels pour arrêter une position

- Les Sociétés nationales, au même titre que toute autre composante du Mouvement, sont encouragées à **éviter toute association explicite et manifeste avec des programmes de P/CVE**, en raison des risques d'image qui en découlent, tant pour elles-mêmes que pour l'ensemble du Mouvement.
- Étant donné que certaines activités du Mouvement peuvent présenter des éléments communs avec des programmes de P/CVE, il convient, dans la phase de planification des programmes et des activités, de **bien analyser les risques potentiels**, sur la base des Principes fondamentaux et du contexte politique national.
- **Maintenir une « relation équilibrée » avec les autorités** contribue à préserver le statut des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire et facilite le règlement des problèmes qui peuvent surgir en rapport avec des programmes de P/CVE.

Éléments de réflexion essentiels pour les Sociétés nationales qui envisagent de participer à des activités relevant de la P/CVE ou pouvant être perçues comme telles

- Les activités proposées **correspondent-elles au rôle et au mandat de la Société nationale ?**
- Sont-elles **conformes aux Principes fondamentaux ?**
- Comportent-elles **un risque de contribuer à des activités qui ne seraient pas de nature humanitaire** et qui pourraient avoir des effets néfastes sur l'intégrité physique ou mentale des personnes ?
- Y a-t-il un risque que les activités soient **publiquement associées à l'étiquette P/CVE ?**
- **Y a-t-il un risque marqué en termes d'image** pour la Société nationale elle-même, ou pour l'ensemble du Mouvement, compte tenu à la fois des aspects propres au contexte et des tendances globales ?
- Des **mesures de sauvegarde suffisantes ont-elles été prises pour préserver la confiance** de l'ensemble des groupes de la société ?

PREMIÈRE PARTIE — INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LA P/CVE

1. Comprendre la P/CVE

1.1. Qu'entend-on par P/CVE ?

Les sigles PVE et CVE désignent, respectivement, la *prévention* de l'extrémisme violent et la *lutte* contre l'extrémisme violent (en anglais, *preventing* et *countering violent extremism*).

Il n'existe aucune définition reconnue, sur le plan international, de l'« extrémisme violent ». La théorie de la P/CVE décrit généralement cette notion comme la manière dont des personnes en arrivent à adhérer à des opinions et des idées « radicales » susceptibles de mener à une action violente, qui peut être inspirée par des groupes ou des personnes désignés comme « terroristes ». La théorie dominante — mais contestée — de l'« extrémisme violent » est centrée sur des revendications sociales et politiques (par exemple : la pauvreté, l'exclusion, l'absence de perspectives d'emploi, la répression politique, les situations perçues comme des injustices) qui peuvent être exploitées pour persuader des personnes de soutenir ou de commettre des actes de violence à motivation idéologique au service d'objectifs politiques.

Si l'on entend généralement par « lutte contre le terrorisme » les mesures coercitives prises par les États pour combattre le « terrorisme² » (par exemple les mesures policières et judiciaires, le blocage du financement, la détention provisoire, les campagnes de lutte anti-insurrectionnelle et les frappes aériennes ciblées), la P/CVE représente le recours à des mesures non coercitives afin d'empêcher ou de dissuader des personnes ou des groupes d'adopter des « points de vue extrémistes » qui pourraient conduire à des actes de terrorisme. La P/CVE est donc indissolublement liée aux activités de lutte anti-terroriste des États au sens large, dont elle fait partie intégrante.

L'absence de définition convenue de l'« extrémisme violent », ainsi que la gamme étendue et contestée de facteurs auxquels les initiatives de P/CVE ont pour objet de répondre (aussi bien ceux qui poussent des personnes vers l'extrémisme violent que ceux qui attirent vers lui), font que les programmes de P/CVE et leurs conséquences suscitent des préoccupations multiples. Celles-ci vont du risque de jeter l'opprobre sur certaines communautés considérées comme particulièrement susceptibles de tomber dans l'« extrémisme violent » (sur la base de l'origine ethnique ou de la religion), l'incrimination de personnes soupçonnées de « radicalisation » alors qu'elles n'ont commis aucun acte illégal et la répression de groupes d'opposition politique légitime. L'absence de définition claire et les préoccupations émises par certains observateurs doivent amener le Mouvement à faire preuve de prudence, car il n'a pas pour rôle de préciser la définition d'une notion qui demeure avant tout un concept politique.

1.2. Quelle est l'origine de la P/CVE ?

L'idée selon laquelle les États ne doivent pas se limiter aux moyens militaires ou aux mesures de sécurité pour combattre le « terrorisme » n'est pas nouvelle. Voici déjà plusieurs décennies que les stratégies de lutte anti-insurrectionnelle et les méthodes antiterroristes (comme les fameuses démarches destinées à « gagner les cœurs et les esprits ») incluent des mesures non coercitives et préventives.

La notion de P/CVE, dans son acception actuelle, a vu le jour voici plus de dix ans, dans le contexte de l'après-11 septembre ; elle est issue de la volonté de s'attaquer aux causes profondes du « terrorisme ». Depuis quelques années, cependant, elle suscite un intérêt sans précédent à l'échelle mondiale et au plus haut niveau, en raison de la diffusion et de la montée en puissance de groupes armés violents qui affirment

² Il n'existe pas de définition générale universellement admise du terme « terrorisme » en droit international ; cette notion demeure particulièrement susceptible de faire l'objet d'interprétations politiques subjectives, difficilement compatibles avec la neutralité du Mouvement.

s'inspirer d'une idéologie « djihadiste » bien précise³. La multiplication des attaques dans divers pays — y compris, dans certains contextes, par des nationaux de ces pays — et le phénomène des « combattants étrangers » ont fait de la P/CVE une priorité de sécurité pour les États, comme l'a montré le sommet qui s'est déroulé en février 2015 à la Maison Blanche sur la lutte contre l'extrémisme violent.

En janvier 2016, le Secrétaire général des Nations Unies a publié un [Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent](#) et a appelé tous les États à élaborer des plans nationaux de PVE. Le Plan conçoit la PVE à travers une « action intégrée au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies », qui exige de tous les organismes, fonds et programmes des Nations Unies qu'ils contribuent à la prévention de ce phénomène à travers les trois piliers du système : la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'accord ou de vision commune à l'échelle mondiale sur les facteurs de l'« extrémisme violent » et sur les moyens les plus efficaces de les contrer, comme le reconnaît le Plan d'action du Secrétaire général. Certains États se sont même opposés à ces propositions, en donnant la préférence à une démarche plus traditionnelle de lutte contre le terrorisme. Il n'en demeure pas moins que du fait de la dynamique politique actuelle, de nombreux pays élaborent et mettent en œuvre aujourd'hui des plans nationaux fondés sur leurs propres évaluation et vision du problème.

1.3. Quel est le contenu des programmes de P/CVE et par qui sont-ils mis en œuvre ?

La P/CVE cherche à s'attaquer aux facteurs qui poussent des personnes vers l'« extrémisme violent » ou qui les attirent vers lui⁴. Les stratégies de P/CVE sont animées au premier chef par les autorités de l'État et elles comprennent un large éventail d'activités ayant pour but de prévenir les actes de violence ou leur répétition. Étant donné la grande variété des facteurs qu'elles cherchent à combattre, les démarches de P/CVE partagent certaines stratégies propres au développement, à la prévention des conflits et aux activités de consolidation de la paix, telles que la création de programmes d'intégration sociale, la promotion de sociétés pacifiques et tolérantes, le dialogue intercommunautaire et la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Les organisations internationales et divers acteurs de la société civile se voient priés de coopérer avec les autorités de l'État pour élaborer ou mettre en œuvre des plans d'action de P/CVE, qui revêtent en général une dimension « pansociale » exigeant la participation de tous les secteurs et acteurs de la société. Ces derniers peuvent inclure des associations, des acteurs privés, des organismes des Nations Unies, des opérations de maintien de la paix, des ONG qui s'occupent de développement et des acteurs humanitaires, en fonction du contexte et de l'activité.

Les activités de P/CVE peuvent comprendre, entre autres éléments :

- **Des programmes de développement** en faveur de l'éducation, de la création d'emplois et de l'intégration ; des activités de mobilisation communautaire, visant en particulier les jeunes, destinées à renforcer la cohésion sociale, à encourager la culture et le dialogue démocratiques et à offrir des débouchés économiques et des moyens de subsistance ; renforcer les capacités des gouvernements

³ Le terme *djihad* donne lieu à de nombreuses interprétations différentes, aussi bien au sein des milieux universitaires spécialisés dans l'islam que dans le discours courant. Pris au sens littéral, le mot signifie « effort », « combat » ou « abnégation », mais les interprétations, tant non violentes que violentes, se sont multipliées, avec des classifications diverses au sein de ces deux grandes catégories. Les interprétations non violentes se concentrent sur les combats spirituels, sociaux et économiques, souvent axés sur les efforts personnels d'amélioration morale. Les interprétations violentes tournent autour de la légitime défense, y compris la résistance armée face aux attaques lancées contre la foi ou la communauté musulmanes. Le terme « djihadiste » est utilisé ici exclusivement pour désigner l'idéologie particulière que ces groupes armés prétendent promouvoir et défendre.

⁴ Selon le Plan d'action du Secrétaire général des Nations Unies, il existe deux grandes catégories de facteurs : « ceux qui poussent vers l'extrémisme violent (la situation structurelle et conjoncturelle dans laquelle la radicalisation se produit) et ceux qui attirent (le parcours individuel et les motivations personnelles), tous jouant un rôle déterminant dans le passage des idées abstraites et du mécontentement à l'action violente » (paragraphe 23).

d'offrir des services et d'assurer la sécurité, de garantir l'État de droit et le respect des droits de l'homme.

- **Des programmes de déradicalisation** visant des individus ou des groupes à risque ou déjà impliqués dans des mouvements ou des organisations « radicaux ». Ces programmes sont généralement mis en œuvre dans des lieux de détention et peuvent comprendre l'organisation de débats sur des thèmes religieux et idéologiques entre des chercheurs et des détenus. Selon le degré de « radicalisation » perçu, il est possible de mettre en place des structures spéciales de déradicalisation ou de séparer les détenus à l'intérieur des établissements pénitentiaires.
- **Des mesures de formation ou le réexamen des responsabilités de la police et de l'armée.** Dans certaines régions du monde, les forces ou unités nationales antiterroristes demandent une formation spécifique sur le recours à la force et sur les normes juridiques dans les stratégies de lutte contre l'« extrémisme violent » ;
- **La lutte contre la propagande et les opinions « extrémistes » dans les médias sociaux et les communautés,** en encourageant les propos « modérés » ou en donnant la parole aux victimes du terrorisme.
- **Des activités de surveillance et de renseignement** visant les communautés jugées réceptives aux idées « extrémistes ». Les associations locales, la police, les opérations de maintien de la paix, voire les enseignants ou les agents de santé peuvent être associés à ces activités.

1.4. Quel est le rôle des Nations Unies dans la P/CVE ?

L'Organisation des Nations Unies a joué un rôle crucial pour imprimer la dynamique politique actuelle autour de la P/CVE et pour que la question figure au sommet de l'ordre du jour de la communauté internationale sur les questions de politique et de sécurité, notamment grâce au Plan d'action (2016) du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention de l'extrémisme violent (voir la [section 1.2](#)). Toutefois, bien que les États aient « pris note » du Plan dans diverses résolutions⁵, certains gouvernements demeurent sceptiques et préfèrent une démarche plus traditionnelle de lutte contre le terrorisme.

La participation du PNUD à la P/CVE

Le Programme des Nations Unies pour le développement est l'une des entités des Nations Unies les plus engagées dans la PVE. Il a élaboré en 2016 un [cadre général](#) pour la prévention de l'extrémisme violent qui situe la plupart de ses activités de développement dans le cadre de la PVE. Il identifie notamment 11 éléments de stratégie qui peuvent contribuer à combattre l'extrémisme violent, comme la promotion d'une vision de la PVE fondée sur l'état de droit et les droits de l'homme, le renforcement de la lutte contre la corruption, l'offre de perspectives socio-économiques aux groupes en situation de risque pour éviter qu'ils ne tombent dans la violence et la mobilisation des jeunes au service de la cohésion sociale.

Conformément au quatrième pilier de la [Stratégie antiterroriste mondiale](#) des Nations Unies, le Plan d'action du Secrétaire général insiste sur l'aspect *préventif*. Il se concentre, en particulier, sur les conditions qui favorisent l'émergence de l'« extrémisme violent » et qui pourraient être combattues au moyen de programmes de développement, par la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit et par la prévention et le règlement des conflits. Le Secrétaire général propose une stratégie à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies, exigeant des efforts coordonnés de la part de toutes les entités.

Le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, ONU Femmes et le Département des opérations de maintien de la paix semblent figurer parmi les entités des Nations Unies les plus actives en matière de P/CVE. Les organismes, fonds et programmes des Nations Unies ne sont cependant pas tous favorables à cette conception ; ils redouteraient que toute

⁵ Plutôt que de « s'en féliciter », expression qui dénote en général un degré plus élevé de consensus. Voir, en particulier, la résolution 70/254 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 12 février 2016.

association avec la P/CVE « compromette l'impartialité nécessaire à l'action, dans les domaines de l'action humanitaire, politique ou de sécurité⁶. »

2. La P/CVE et le Mouvement : affinités et divergences

2.1 En quoi la P/CVE concerne-t-elle les composantes du Mouvement ?

Les Sociétés nationales sont des sociétés de secours volontaires, auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. Elles ont pour mandat de soutenir leur gouvernement et de collaborer avec lui pour alléger la souffrance humaine et pour répondre aux besoins de la population dans leurs pays respectifs, y compris dans des domaines tels que l'éducation, la santé et le bien-être social⁷. Les composantes du Mouvement doivent aussi promouvoir et diffuser les principes et les idéaux du Mouvement, y compris « la tolérance, la non-violence au sein de la communauté et le respect de la diversité culturelle », comme l'affirme le [Plan d'action pour les années 2000-2003](#) du Mouvement⁸. La [Stratégie 2020 de la FICR](#) comprend aussi, parmi ses trois objectifs stratégiques, celui de « promouvoir l'intégration sociale et une culture de non-violence et de paix ». Il est probable que certaines des activités du Mouvement visant ces objectifs coïncident partiellement avec des programmes de P/CVE ou certains de leurs éléments.

En ce qui concerne le CICR, des chevauchements similaires peuvent se produire en raison de son mandat, reconnu par la communauté internationale, de travailler à l'application fidèle, à la compréhension, à la diffusion et au développement du droit international humanitaire (DIH)⁹, lequel a pour objet de prévenir et d'alléger les souffrances causées par les conflits armés. Les Sociétés nationales ont aussi un rôle reconnu en matière de diffusion du DIH et d'aide à leur gouvernement dans cette tâche¹⁰. En outre, le DIH interdit clairement les actes et les mesures terroristes dans les situations de conflit armé, ainsi que tout acte ou menace de violence ayant pour but de répandre la terreur parmi la population civile, et les composantes du Mouvement s'engagent à prévenir et limiter ces violations du DIH.

Cependant, s'il peut y avoir des éléments communs avec des programmes de P/CVE en termes d'activités concrètes, la mission et les activités des composantes du Mouvement sont de nature purement humanitaire et doivent demeurer neutres en toutes circonstances. À l'inverse, certaines initiatives de P/CVE ont un objectif clairement politique, à savoir la lutte contre des idéologies bien définies qui incitent à la violence. La P/CVE cherche à atteindre ces objectifs par la « déradicalisation », par l'identification et la neutralisation des « extrémistes violents » réels ou potentiels, et par des mesures de lutte et de prévention visant à contenir ces idéologies, y compris par la promotion d'autres doctrines et concepts.

Certaines des activités de P/CVE qui présentent des aspects plus coercitifs ou répressifs peuvent aussi soulever des préoccupations touchant la protection ; il en est ainsi des programmes de déradicalisation de personnes détenues, qui recourent fréquemment à la mise au secret, ou d'activités de surveillance qui peuvent, incidemment, mettre à l'index certaines communautés.

Étant donné qu'il existe certains chevauchements entre la P/CVE et les activités du Mouvement, alors que **leurs objectifs généraux sont fondamentalement différents**, il est indispensable de mener une réflexion approfondie et de préciser autant que faire se peut les rapports entre elles.

⁶ Arthur Boutellis et Naureen Chowdhury Fink, [Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism](#), International Peace Institute, New York, octobre 2016, p. 12 [traduction : CICR].

⁷ Statuts du Mouvement, article 3.

⁸ Adopté par la XXVII^e Conférence internationale en 1999.

⁹ Statuts du Mouvement, article 5.2.

¹⁰ Statuts du Mouvement, article 3.2.

2.2 Quels types d'activités du Mouvement pourraient être perçues comme coïncidant partiellement avec des programmes de P/CVE ?

Un certain nombre d'activités du Mouvement peuvent coïncider partiellement avec des politiques liées à la P/CVE et risquer ainsi d'être associées à des programmes de P/CVE ou d'être récupérées à des fins politiques. La liste ci-dessous est indicative et ne prétend pas à l'exhaustivité ; elle compare diverses activités du Mouvement avec le type de mesures de P/CVE décrites dans la section B, « mesures concrètes », du Plan d'action du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention de l'extrémisme violent.

- **La promotion du DIH ou des normes relatives aux droits de l'homme** au sein des forces armées et de sécurité, des autorités pénitentiaires ou des autorités judiciaires pourrait être perçue comme une contribution au « renforcement de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme et de l'état de droit », tel que défini par le Plan d'action du Secrétaire général des Nations Unies.
- **Les activités éducatives**, y compris l'« éducation humanitaire », la formation professionnelle, les activités destinées à protéger l'accès à l'éducation dans les conflits armés et les autres situations de violence, relèvent clairement de la section « éducation, renforcement des compétences et facilitation de l'accès à l'emploi ».
- **Les activités concernant la détention**, y compris celles touchant les migrants, pourraient être associées ou assimilées aux programmes de « déradicalisation » dans les prisons, désignés sous l'appellation « renforcement de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme et de l'état de droit ».
- **La promotion d'une culture de non-violence et de paix**, en particulier lorsqu'elle cible les jeunes (par exemple à travers les programmes « Les jeunes en tant qu'agents du changement de comportement »), pourrait être perçue comme contribuant aux activités « dialogue et prévention des conflits », « implication des populations » et « mobilisation des jeunes ».
- **Les programmes d'intégration sociale** destinés aux migrants ou aux autres groupes marginalisés — comme les activités qui offrent un accès à l'emploi, à des cours de langue, à l'éducation, au logement ou à d'autres services, et qui encouragent la sensibilisation et la compréhension interculturelles — présentent d'importants points communs avec les catégories « éducation, renforcement des compétences et facilitation de l'accès à l'emploi » ainsi que certains aspects de « dialogue et prévention des conflits ».
- **Les programmes de protection et d'assistance destinés aux migrants** (par exemple l'administration de centres d'accueil pour les demandeurs d'asile ou les services d'assistance juridique et de représentation en justice) pourraient être exploités par certaines autorités, qui tendent toujours davantage à entretenir la confusion entre les migrations et le risque de « terrorisme » perçu par la population, y compris les préoccupations concernant le phénomène des « combattants étrangers » de retour au pays.
- **Les programmes ciblant les besoins spécifiques des femmes et des filles** pourraient être présentés comme pertinents pour la promotion de l'« égalité des sexes et [l']autonomisation des femmes ».

Exemples d'activités liées à la P/CVE menées par certaines Sociétés nationales

À ce jour, la participation du Mouvement reste minime. Quelques Sociétés nationales ont mis en œuvre des programmes liés à la P/CVE ou ont été sollicitées par les autorités afin de contribuer à de tels programmes. Dans l'un de ces cas, il s'agissait de dispenser une formation professionnelle pour offrir des perspectives d'emploi à des jeunes marginalisés, un groupe jugé comme présentant des risques de radicalisation. Une autre Société nationale s'est vu priée par son gouvernement de mettre en place des services d'assistance à l'intention des parents de jeunes radicalisés et d'admettre dans les centres de réadaptation pour les victimes de guerre des « combattants étrangers » revenus au pays.

- **Le dialogue sur le DIH et les divers cadres normatifs traditionnels et religieux**, y compris le droit islamique, dans lequel le CICR s'est investi dans divers cadres opérationnels afin de mettre en valeur la pertinence locale du DIH, pourrait être assimilé aux mesures de P/CVE destinées à promouvoir le « dialogue et [la] prévention des conflits ».

Il ne s'agit là que de quelques-unes des activités menées tous les jours, dans le monde entier, par des composantes du Mouvement qui pourraient être perçues comme correspondant partiellement à des activités de P/CVE, dans le cadre d'une interprétation trop large de cette notion.

2.3 Quelles sont les affinités et les divergences entre la P/CVE et les Principes fondamentaux ?

Selon l'article 1, paragraphe 2 des Statuts, « les composantes du Mouvement (...) agissent en tout temps conformément aux Principes fondamentaux ». Étant donné la nature politisée de la P/CVE, les Principes fondamentaux sont particulièrement importants en ce qui concerne l'interaction entre les composantes du Mouvement et la P/CVE et pour déterminer comment elles doivent participer aux programmes associés à la P/CVE. Dans ce contexte, les Principes fondamentaux les plus pertinents sont les quatre premiers :

Humanité : Dans ses activités visant à prévenir et alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes, à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine, le Mouvement se préoccupe en premier lieu des *effets* induits par les facteurs extérieurs sur l'intégrité physique et morale des personnes. Ce sont donc les effets de l'« extrémisme violent » sur les personnes qui préoccupent le Mouvement au premier chef, plutôt que le phénomène idéologique lui-même, lequel demeure une notion politique mal définie (voir la [section 1.1](#) ci-dessus). Toutefois, le principe d'humanité comprend aussi l'impératif de « favorise[r] la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples », ce qui justifie un certain engagement dans des activités destinées à promouvoir une culture de la non-violence et de la paix, à condition qu'elles soient en accord avec les autres principes et qu'elles ne visent pas une idéologie ou une religion donnée.

Impartialité : Guidées par le principe d'humanité, les activités du Mouvement doivent être menées sans aucune distinction « de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique » et être fondées sur le seul critère de l'urgence des besoins. Ces besoins peuvent exister non seulement parmi les victimes d'actes de terreur, mais aussi parmi les personnes influencées par des mouvements ou des idéologies dits « extrémistes et violents ». Cependant, le principe d'impartialité ne serait pas respecté si des programmes étaient exécutés parce que l'on suppose que telle ou telle communauté serait particulièrement susceptible d'adhérer à de telles idéologies ; une telle supposition serait en effet nécessairement fondée sur des critères tels que l'origine ethnique, les convictions religieuses, les opinions politiques ou même sur des données socio-économiques.

Neutralité : L'association avec des programmes de P/CVE, étant donné leur nature politique, est de nature à compromettre l'image de neutralité. Si une composante du Mouvement participait à une activité pouvant être perçue comme une prise de position contre tel ou tel groupe armé ou mouvement violent, ce dernier pourrait en conclure que cette composante est « contre lui » et, par conséquent, qu'elle n'est pas neutre. Il pourrait en découler des problèmes de sécurité et d'accès pour cette composante du Mouvement, mais aussi pour le Mouvement dans son ensemble.

Indépendance : Étant donné la nature politique des programmes de P/CVE, qui sont généralement animés par des États ou soutenus par des organisations intergouvernementales telles que l'Organisation des Nations Unies, toute association avec de tels programmes risque de susciter des questions sur l'indépendance du Mouvement. Quant aux Sociétés nationales, leur statut d'auxiliaire de leur gouvernement est limité au domaine humanitaire, et même lorsqu'elles agissent en cette capacité, elles doivent « conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement ».

Le même niveau d'autonomie doit être préservé par toutes les composantes du Mouvement à l'égard des organisations intergouvernementales.

2.4 Quelle est la position spécifique du CICR à l'égard de la P/CVE ?

La position du CICR à l'égard de la P/CVE découle de son mandat spécifique, reconnu par la communauté internationale, d'assurer protection et assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence et de promouvoir et renforcer le droit international humanitaire. Elle se fonde sur **trois messages principaux** :

- Le CICR reconnaît les préoccupations des États en matière de sécurité touchant l'« extrémisme violent », mais, en tant qu'organisation humanitaire neutre et indépendante, il **ne se prononce pas sur le bien-fondé** des démarches de P/CVE.
- Le CICR reconnaît que son **action humanitaire peut coïncider partiellement avec la P/CVE** dans la mesure où elle contribue à prévenir et à atténuer les effets de la violence. De fait, le respect du DIH et de l'état de droit en général est essentiel pour prévenir des cercles vicieux de représailles violentes et de comportements extrêmes de toutes les parties dans toute confrontation.
- Cette contribution indirecte repose sur la **capacité du CICR de demeurer impartial, neutre et indépendant** et, par conséquent, de ne pas être directement associé à des activités de P/CVE.

Ces trois messages sont parfaitement formulés dans l'extrait d'un discours du président du CICR qui figure dans l'encadré ci-dessous :

Extrait d'un [discours de Peter Maurer](#), président du CICR, prononcé le 27 octobre 2016 devant l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

« Notre objectif est de contribuer à créer un environnement propice au respect du DIH et de l'état de droit, dans l'intérêt des personnes touchées par le conflit et la violence. C'est pourquoi nous traitons avec les autorités politiques et les porteurs d'armes — sur une base strictement humanitaire — afin de veiller au respect du DIH et d'obtenir l'accès aux victimes des conflits armés, et non avec un objectif politique de "déradicalisation" ou de lutte contre l'extrémisme.

Nous comptons sur l'action humanitaire fondée sur des principes pour susciter la confiance, le consentement et l'acceptation. On ne saurait toutefois attendre de l'action humanitaire qu'elle empêche la radicalisation, même si nous admettons que nos activités humanitaires peuvent parfois présenter des chevauchements partiels avec des programmes destinés à contrer ou à prévenir l'extrémisme violent, dans la mesure où ils contribuent à prévenir et à alléger les souffrances causées par la violence, y compris par les actes de "violence extrême". (...)

« De manière générale, le succès de notre action humanitaire dépend de notre capacité de demeurer impartiaux, neutres et indépendants ; il faut à tout prix éviter que les programmes de P/CVE ne sèment la confusion sur le rôle, tout à fait distinct, des acteurs humanitaires agissant sur la base de principes. »

Lorsque le CICR participe à des débats concernant la P/CVE, il fonde sa position sur trois grandes priorités :

- Promouvoir et préserver l'état de droit et l'intégrité des régimes de protection juridique existants, en particulier le droit international humanitaire.
- Garantir la meilleure protection possible pour les personnes touchées par les conflits armés et les autres situations de violence. C'est ce qui a poussé, par exemple, le CICR à rédiger un document public sur la « [radicalisation en milieu carcéral](#) », dans lequel il propose certaines mesures importantes de sauvegarde et met en garde contre les conséquences potentiellement néfastes des programmes de déradicalisation.

- Préserver l'espace nécessaire à une action humanitaire neutre, indépendante et impartiale, qui risquerait d'être compromise par d'éventuels chevauchements, et par la confusion qui s'ensuivrait entre la P/CVE et la mission humanitaire.

DEUXIÈME PARTIE – ORIENTATIONS PRATIQUES

3. Proposition concernant la position et le discours du Mouvement concernant la P/CVE

3.1. Suggestions concernant les messages essentiels du Mouvement sur la P/CVE

Selon le préambule de ses statuts, le Mouvement a pour mission « de prévenir et d’alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes ; de protéger la vie et la santé et de faire respecter la personne humaine, en particulier en temps de conflit armé et dans d’autres situations d’urgence ». **Le Mouvement est donc concerné au premier chef par les effets** des conflits armés et de la violence **sur le plan humanitaire**. Les notions de P/CVE ou de « déradicalisation » — qui visent le phénomène idéologique et politique conduisant à l’action violente — sont donc extérieures à la mission humanitaire du Mouvement.

Le Mouvement condamne les actes de terrorisme ainsi que tout autre acte de violence de cette nature perpétré **contre des personnes civiles**, qu’ils soient commis en temps de paix ou durant un conflit armé, et quels qu’en soient les auteurs. Dans des situations de conflit armé, en particulier, les mesures ou les actes de terrorisme sont explicitement interdites par le droit international humanitaire¹¹.

Le Mouvement reconnaît que **certaines de ses activités humanitaires peuvent coïncider partiellement avec certaines activités de P/CVE**, dans la mesure où elles contribuent à prévenir et à alléger les souffrances causées par des actes de violence, y compris des actes terroristes. Toutefois, ces activités humanitaires ne devraient pas être intégrées ni soumises à une stratégie politique de lutte contre l’« extrémisme violent ».

Reconnaissant les effets dévastateurs qu’exerce la violence sur les personnes et les communautés, ainsi que sur la notion même d’humanité, le Mouvement a aussi **la responsabilité de promouvoir une culture de non-violence et de paix**. Cette contribution doit être apportée **dans le respect des Principes fondamentaux** du Mouvement, en particulier l’impartialité, la neutralité et l’indépendance, qui sont essentiels tant à la valeur ajoutée du Mouvement qu’à la mise en œuvre de son mandat humanitaire.

3.2. Quelle position les Sociétés nationales peuvent-elles adopter par rapport à la P/CVE, étant donné leur statut spécifique d’auxiliaire des pouvoirs publics ?

Selon les Statuts du Mouvement, les Sociétés nationales « accomplissent leurs tâches humanitaires, conformément à leurs propres statuts et leur législation nationale, en vue de réaliser la mission du Mouvement et en accord avec les Principes fondamentaux ». Elles « soutiennent les pouvoirs publics dans l’exécution de leurs tâches humanitaires selon les besoins propres à la population de chaque pays¹² ». Comme le stipulent leur mandat et le principe d’indépendance, leur statut d’auxiliaire des pouvoirs publics est limité au domaine humanitaire et elles doivent « conserver une autonomie qui leur permette d’agir toujours selon les principes du Mouvement ».

Les Sociétés nationales ont indéniablement un rôle à jouer pour prévenir et alléger les souffrances, y compris celles qui sont causées par des actes de terrorisme, mais elles doivent être conscientes du conflit potentiel entre les activités de P/CVE et les Principes fondamentaux, comme indiqué dans la [section 2.3](#) ci-dessus. **Il est déconseillé aux Sociétés nationales — de même qu’à toutes les autres composantes du Mouvement — de s’engager dans des programmes explicitement désignés comme relevant de la P/CVE,**

¹¹ L’article 33 de la IV^e Convention de Genève dispose que « Les peines collectives, de même que toute mesure d’intimidation ou de terrorisme, sont interdites », tandis que l’article 4, paragraphe 2 d) du Protocole additionnel II interdit « les actes de terrorisme » contre les personnes qui ne participent pas directement ou ne participent plus aux hostilités.

¹² Statuts du Mouvement, art. 3, paragraphe 1.

en raison de leur nature politique, des préoccupations potentielles qui en découlent en matière de protection et des risques en termes d'image.

Étant entendu, cependant, que des chevauchements peuvent se produire avec certaines activités, il importe, dans la planification des programmes et des activités de la Société nationale, de bien comprendre les risques, en fonction du contexte politique national spécifique et de la nature transnationale du phénomène que la P/CVE a pour objet de combattre dans un monde globalisé et interconnecté. La liste de questions qui figure dans la [section 4](#) ci-dessous a pour objet d'aider les Sociétés nationales à définir les critères de leur participation à des activités qui pourraient être perçues comme associées, explicitement ou implicitement, à la P/CVE.

Il est utile par ailleurs, pour les Sociétés nationales, de maintenir une communication optimale avec leurs pouvoirs publics, afin de consolider la « relation équilibrée » que la [résolution 2](#) de la XXX^e Conférence internationale appelait de ses vœux en 2007. Ce dialogue aide les Sociétés nationales à préserver et à développer leur statut d'auxiliaire de leurs pouvoirs publics dans le domaine humanitaire et améliore la compréhension de leur mandat ainsi que le respect des Principes fondamentaux. Si une Société nationale reçoit, de la part des pouvoirs publics, une demande d'information ou de services qui pourrait présenter des risques — comme la communication d'une liste de noms ou une requête de participer à des programmes de déradicalisation —, une relation bien établie et fondée sur la coopération favorisera la discussion et le règlement des problèmes avant que la Société nationale n'agisse (voir aussi la [section 4.6](#), ci-dessous, au sujet des contraintes légales auxquelles les Sociétés nationales pourraient être soumises à cet égard).

Préserver cette relation équilibrée peut aussi permettre aux Sociétés nationales, le cas échéant, de faire état de leurs préoccupations concernant des programmes de P/CVE dirigés par l'État, au cas où ils auraient pour conséquence de cibler des groupes minoritaires ou d'entraîner une discrimination, d'affaiblir des normes reconnues en matière de droit et de protection ou de politiser l'aide humanitaire.

3.3. Comment les Sociétés nationales peuvent-elles expliquer leur position sur la P/CVE ?

Les Sociétés nationales peuvent avoir du mal à expliquer à leurs pouvoirs publics ou à la population pourquoi elles souhaitent garder leurs distances à l'égard des activités de P/CVE. Il peut en effet être difficile de ne pas se rallier pleinement à une démarche qui a pour but de prévenir et de combattre des idéologies « extrémistes et violentes », spécialement dans des pays particulièrement touchés par de tels phénomènes. D'autre part, une Société nationale ne saurait être associée à un discours qui pourrait être perçu par certains comme condamnant publiquement des communautés entières, car cela contredirait clairement sa neutralité.

Il est donc conseillé aux Sociétés nationales de **mettre au point un discours et une stratégie de communication publique** qui explique, de manière nuancée, aussi bien leur position que leur contribution positive — même si elle est indirecte — à ces efforts.

Les **messages clés** proposés dans la [section 3.1](#) ci-dessus devraient être utiles à cette fin en fournissant un cadre d'ensemble.

Les Sociétés nationales peuvent ensuite adapter leur message en s'inspirant, à titre d'exemple, des points suivants :

- En mettant en valeur avant toute chose les activités qu'elles effectuent en réponse à des actes concrets de terrorisme (par exemple les premiers secours, les services d'ambulance ou le soutien psychosocial aux victimes de ces actes), ainsi que celles qui encouragent la compréhension mutuelle, la tolérance et le respect de la diversité ;

- Pour toute activité susceptible de coïncider partiellement avec des programmes de P/CVE, en fondant leur discours, dans toute la mesure possible, sur des exemples concrets d'activités qui apportent une contribution indirecte à la P/CVE, mais dont la réussite est intrinsèquement liée au fait que l'activité est réalisée en conformité avec les Principes fondamentaux (voir exemple dans l'encadré) ;
- En insistant sur *les répercussions en termes humanitaires* du phénomène plutôt que sur le phénomène en lui-même, et en expliquant cet angle d'approche de manière claire et transparente aux autorités ainsi qu'aux personnes concernées durant l'exécution des activités de la Société nationale.

Ancrer les valeurs de tolérance et de respect de la diversité dans les Principes fondamentaux

La Croix-Rouge britannique expérimente une nouvelle démarche pour développer les aptitudes des jeunes à la réflexion critique, sur la base des Principes fondamentaux du Mouvement. Ancrer une telle démarche éducative dans les Principes universellement reconnus peut offrir un moyen efficace de promouvoir les valeurs de tolérance, de respect de la diversité et de non-violence, tout en évitant les risques de polarisation et de stigmatisation. Une fois qu'elle aura été mise au point, cette initiative pourrait intéresser d'autres Sociétés nationales.

3.4. Quelle est la contribution indirecte du Mouvement aux objectifs de la P/CVE ?

De nombreuses activités du Mouvement peuvent contribuer indirectement à combattre certains des facteurs sous-jacents considérés comme pouvant conduire à l'« extrémisme violent ». Elles comprennent, par exemple, la diffusion du DIH, l'éducation (y compris l'éducation humanitaire aux principes et aux valeurs du Mouvement), les activités de protection en faveur des personnes touchées par les conflits ou les catastrophes naturelles, les projets dans le secteur de la migration ainsi que les programmes destinés à offrir des moyens économiques de subsistance et des débouchés économiques et à favoriser l'intégration sociale (voir la [section 2.2](#) plus haut).

La valeur ajoutée du Mouvement réside, pour une part, dans sa capacité de préserver la confiance de toutes les composantes de la société, y compris les personnes et les groupes (armés) qui pourraient avoir été désignés comme « extrémistes » ou « terroristes ». La condition indispensable pour cela est que toutes les activités du Mouvement soient ancrées dans les Principes fondamentaux et demeurent, à ce titre, éloignées de toute visée politique.

Gros plan sur les programmes d'intégration sociale

De nombreuses Sociétés nationales réalisent des programmes d'intégration sociale destinés à encourager un accès égal pour tous aux ressources, aux possibilités et aux droits pour les personnes exclues, ou risquant d'être exclues d'une participation pleine et entière à la société. Les groupes visés comprennent les migrants, les minorités ethniques et les minorités socio-économiques que la théorie de la P/CVE conçoit parfois, à tort, comme exposées au risque de tomber dans l'« extrémisme violent ». Ces programmes comprennent l'amélioration de l'accès à l'emploi, à la formation, à l'éducation, au logement et à d'autres services, l'encouragement de la sensibilisation aux cultures et à la compréhension entre les groupes, et la lutte contre les perceptions négatives de certains groupes et la discrimination à leur encontre.

L'activité du Mouvement doit demeurer centrée avant tout sur la prévention et la réparation des *conséquences* de l'« extrémisme violent » *sur le plan humanitaire* — au même titre que toute autre forme de violence qui produit des effets notables sur ce plan — et elle doit être menée de manière à ne mettre personne à l'index et à ne pas créer de polarisation, loin de toute controverse idéologique ou religieuse.

Il faut cependant aussi garder présent à l'esprit le fait que « par son action humanitaire et par la diffusion de ses idéaux, le Mouvement favorise une paix durable, laquelle ne doit pas être entendue comme la simple absence de guerre, mais comme un processus dynamique de collaboration entre tous les États et les peuples¹³ ». De nombreuses Sociétés nationales participent, avec le soutien de la Fédération internationale, à des activités destinées à promouvoir des valeurs de tolérance et de respect de la diversité. Ces activités comprennent, par exemple, les programmes « Les jeunes en tant qu'agents du changement de comportement » ainsi que

¹³ Préambule des Statuts du Mouvement.

des activités destinées à encourager l'intégration sociale, la non-violence et la paix. À cet égard, le Mouvement propose aussi une autre voie dans le cadre des efforts visant à créer un monde où les différences entre les personnes créent moins de divisions, de discrimination, de violence et d'inégalités. Il agit ainsi en demeurant fermement ancré dans ses Principes fondamentaux et en se tenant à l'écart de tout programme politique source de division.

4. Liste aide-mémoire de considérations à envisager avant d'entreprendre des activités liées à la P/CVE

Comme indiqué plus haut ([section 3.1](#)), il est suggéré à l'ensemble du Mouvement d'**éviter toute association visible et explicite avec des programmes de P/CVE**, en raison des problèmes potentiels qui pourraient en découler en matière de protection et des risques d'image associés à des visées clairement politiques. Ceci dit, les composantes du Mouvement ont un rôle légitime et important à jouer pour prévenir et alléger l'impact, sur le plan humanitaire, du phénomène de l'« extrémisme violent », même si le risque existe que ces activités soient perçues comme contribuant à la P/CVE. Les Sociétés nationales, en particulier, peuvent être priées par leurs pouvoirs publics ou par d'autres partenaires (par exemple des organismes des Nations Unies) de contribuer à des programmes ou des activités de P/CVE, en raison de leur statut d'auxiliaire et de leur ancrage local et national.

Lorsqu'elles effectuent des activités qui pourraient être interprétées, à tort ou à raison, comme associées à des programmes de P/CVE (ci-après : « activités liées à la P/CVE »), il est suggéré aux Sociétés nationales de souligner qu'elles concentrent leur action sur **l'impact du phénomène en termes humanitaires, plutôt que sur le phénomène lui-même.**

La liste de questions ci-dessous a pour objet d'aider les Sociétés nationales à définir les critères de leur engagement et de mettre en place des sauvegardes pertinentes, dans le respect du mandat humanitaire du Mouvement et de ses Principes fondamentaux.

4.1. Les activités liées à la P/CVE qui sont envisagées relèvent-elles pleinement du mandat de la Société nationale ?

Avant toute chose, toute Société nationale qui envisage de participer à des activités liées à la P/CVE devrait évaluer si ces activités relèveraient, en principe, de son mandat humanitaire tel qu'il est défini à l'article 3 des Statuts du Mouvement et si ces activités seraient jugées nécessaires pour accomplir ce mandat.

Les activités habituelles des Sociétés nationales comprennent :

- La prévention des catastrophes naturelles, la réduction des risques et la réaction aux catastrophes.
- Les activités de santé, incluant les premiers secours, la prévention des maladies et les services de sang et d'ambulance.
- Les activités d'assistance, par exemple en matière de vivres, d'hébergement, d'eau et d'assainissement, tant en cas de situation d'urgence qu'à titre de soutien à plus long terme pour les groupes les plus vulnérables de la société.
- La lutte contre la pauvreté, la promotion de l'éducation et des activités économiques de subsistance.
- Les programmes de protection et d'assistance pour les migrants.
- Les programmes d'intégration sociale.
- Les services de recherches.
- La diffusion et la promotion du DIH et des Principes fondamentaux du Mouvement.

En revanche, les activités ayant pour objet de promouvoir des discours idéologiques ou religieux différents, d'identifier et de signaler des personnes soupçonnées de « radicalisation » ou de sympathiser avec une idéologie particulière, ou encore de surveiller des communautés ou des groupes précis et de rassembler des informations sur eux, etc., ne correspondraient pas au mandat humanitaire (voir aussi la [section 4.6](#) ci-dessous sur les éventuelles contraintes légales à cet égard).

4.2. Les activités liées à la P/CVE qui sont envisagées sont-elles conformes aux Principes fondamentaux ?

Les Sociétés nationales, à l'instar de toute autre composante du Mouvement, doivent évaluer si les activités proposées sont conformes aux Principes fondamentaux (voir aussi la [section 2.3](#) plus haut). Elles doivent donc examiner les questions suivantes :

- Les activités proposées reposent-elles exclusivement sur une évaluation indépendante des besoins et des vulnérabilités ?
- Existe-t-il un risque de discrimination contre des personnes sur la base de l'origine ethnique, de la religion, de l'idéologie, du sexe ou de la nationalité ?
- Existe-t-il un risque que la Société nationale se trouve mêlée à une controverse de nature raciale, idéologique, religieuse ou politique qui pourrait avoir des effets sur son image ?
- Existe-t-il un risque pour l'image du Mouvement dans son ensemble, au-delà des frontières nationales, étant donné la nature globale de la notion d'« extrémisme violent » ?
- La Société nationale préservera-t-elle son autonomie dans l'exécution des activités proposées (particulièrement en cas de partenariat avec un gouvernement ou une autre entité, comme un organisme des Nations Unies) ? Cette question englobe, par exemple, l'indépendance dans le choix des personnes bénéficiant des activités et la décision d'adapter, de suspendre ou de mettre un terme à ses programmes.

4.3. La décision de la Société nationale d'entreprendre les activités proposées entraîne-t-elle un risque de préjudice pour des personnes ou des groupes ?

Évaluer l'impact potentiel des activités

La Croix-Rouge néerlandaise a évalué récemment la possibilité de dispenser une formation au DIH aux personnes appelées « combattants étrangers », dans le contexte d'un débat national très animé autour du phénomène de la « radicalisation ». Le département du DIH a longuement débattu pour établir si une telle initiative serait **conforme aux Principes fondamentaux**. Il est parvenu à la conclusion que, étant donné le risque de montrer du doigt un groupe spécifique, une telle activité irait à l'encontre des principes d'**impartialité** et de **neutralité** ; elle n'a donc pas été entreprise.

Cependant, consciente du rôle qu'elle pourrait jouer pour **promouvoir une société inclusive et pacifique** et pour **contribuer au respect de la diversité** tout en faisant mieux connaître le DIH, la Croix-Rouge néerlandaise a réexaminé ses programmes de formation sous l'angle du principe d'impartialité et elle a intégré davantage d'informations sur les racines historiques du DIH. Cela lui a permis de toucher des groupes qui n'étaient jusque-là pas bien couverts par ses programmes de formation et d'encourager la réflexion et la discussion, tout en évitant de mettre à l'index tel ou tel groupe particulier.

L'une des critiques souvent exprimées à l'encontre des programmes de P/CVE est qu'ils risquent de jeter la suspicion sur des communautés entières parce qu'elles seraient prétendument vulnérables à un discours ou à une idéologie « extrémiste et violente ». Recourir aux Principes fondamentaux pour évaluer s'il convient de participer à une activité particulière et de quelle manière est une bonne manière de limiter ce risque et de veiller à ce que toute activité soit fondée sur les principes d'impartialité et de neutralité.

Il existe cependant d'autres conséquences potentiellement négatives et néfastes qui devraient être prises en considération afin de décider si telle ou telle activité doit être entreprise, et de quelle manière. Elles comprennent, par exemple, les risques liés à la divulgation des données personnelles des personnes bénéficiant des activités,

l'exigence de signaler certaines personnes aux autorités, et l'utilisation des activités de rétablissement des liens familiaux ou de recherches afin de retrouver des suspects et leur famille (voir aussi la [section 4.6](#) ci-dessous). Ces conséquences potentielles devraient faire l'objet d'une analyse des risques dans le cadre du processus de décision.

4.4. Quels sont les risques associés au financement ?

Au cours des dernières années, un certain nombre de donateurs ont entrepris d'intégrer des objectifs et des activités de P/CVE dans leurs politiques de développement et dans leur financement, une tendance confirmée par la [décision du Comité d'aide au développement de l'OCDE](#), en février 2016, d'élargir la définition de l'aide publique au développement pour y inclure certains coûts liés à la P/CVE. Pour citer d'autres exemples, la Commission européenne a formulé en 2015 sa conception du développement dans le cadre du programme [Renforcer la résilience face à la violence et à l'extrémisme](#) (STRIVE), tandis qu'aux États-Unis d'Amérique, le Département d'État et l'Agence des États-Unis pour le développement (USAID) ont publié en mai 2016 une stratégie conjointe sur la lutte contre l'extrémisme violent ([Joint Strategy on Countering Violent Extremism](#)). Pour le Mouvement, cela signifie que certaines activités, naguère financées dans le cadre de l'aide au développement, pourraient désormais être requalifiées comme activités de P/CVE.

Les Sociétés nationales devraient se tenir informées de ces évolutions et évaluer avec soin les objectifs associés au financement envisagé, les exigences des donateurs en termes de rapports à fournir, les conditions éventuellement liées au financement, ainsi que les exigences relatives à la visibilité et à la communication. Les Sociétés nationales sont encouragées à étudier et examiner avec soin les politiques de financement du développement de leurs bailleurs de fonds nationaux et internationaux et d'établir s'il existe une possibilité de négocier les conditions afin d'éviter toute association explicite avec le financement de la P/CVE. Le Département australien des affaires étrangères et du commerce constitue à cet égard un exemple intéressant, puisqu'il reconnaît que « les activités de CVE peuvent comprendre des risques, dont celui de stigmatiser et d'aliéner les communautés visées et de *porter préjudice à des partenaires* » [souligné par nous], et il encourage ses responsables à « tenir compte de ces éléments dans la désignation et la description des activités¹⁴. »

4.5. Quels sont les risques et les perspectives d'un éventuel partenariat pour les activités proposées ?

Les partenariats dans le domaine de la P/CVE peuvent comporter aussi bien des risques que des perspectives intéressantes. Les Sociétés nationales devraient commencer par évaluer si un partenariat potentiel est conforme aux politiques du Mouvement sur les partenariats extérieurs en général. Dans le cas de partenariats opérationnels avec des organismes des Nations Unies, par exemple, les Sociétés nationales devraient se pencher sur les « [Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes](#)¹⁵ », ainsi que sur le document plus récent intitulé « Aspects à considérer avant de conclure des accords opérationnels avec des institutions des Nations Unies et d'autres partenaires humanitaires¹⁶ », qui développe les éléments minimaux et formule des conseils éminemment concrets.

Les éléments minimaux contiennent notamment deux points essentiels : premièrement, le partenariat ne doit pas limiter la capacité d'appliquer les Principes fondamentaux, les Statuts et d'autres lignes de conduite importantes du Mouvement (comme celles qui concernent l'usage de l'emblème) ; deuxièmement, la Société nationale doit pouvoir en tout temps manifester distinctement sa propre

¹⁴ Département des affaires étrangères et du commerce du gouvernement australien, [Development Approaches to Countering Violent Extremism](#), février 2017 [traduction : CICR].

¹⁵ Annexe à la résolution 10 adoptée par le Conseil des Délégués en 2003.

¹⁶ Ce document a été rédigé conjointement par le CICR et la Fédération internationale et envoyé à toutes les Sociétés nationales en novembre 2016. Il est disponible sur [FedNet](#).

identité et éviter d'utiliser l'identité de l'agence partenaire, par exemple par l'utilisation de doubles logos. Le document « Aspects à considérer » contient des instructions plus concrètes, comme la manière de réaliser une analyse des risques et des avantages (y compris les risques pour la réputation), et une liste de contrôle des aspects à considérer afin d'estimer si les conditions d'un accord sont acceptables. Les Sociétés nationales sont encouragées à appliquer ces orientations du Mouvement aux partenaires potentiels qui effectuent des activités liées à la P/CVE et à évaluer les risques éventuels.

À l'inverse, les partenariats peuvent aussi permettre aux Sociétés nationales de marquer leurs distances à l'égard d'activités explicitement associées à la P/CVE. Conclure un partenariat avec un tiers peut être un moyen, pour la Société nationale, de se protéger de l'étiquette P/CVE en laissant au partenaire toute activité relevant spécifiquement de ce domaine. Les Sociétés nationales devraient cependant, en pareil cas, veiller à définir de manière très claire la répartition des tâches, de même que l'utilisation des logos et des noms et toute autre exigence de visibilité susceptible de créer une association quelconque entre la Société nationale et la P/CVE.

4.6. Existe-t-il des contraintes légales spécifiques obligeant une Société nationale à s'associer à des activités liées à la P/CVE ?

Les Sociétés nationales pourraient se trouver contraintes par la législation nationale de coopérer avec les pouvoirs publics ou de contribuer à des programmes de P/CVE.

Tel peut être le cas, par exemple, lorsqu'une stratégie nationale destinée à prévenir l'« extrémisme violent » oblige tous les fournisseurs de services publics — comme la santé, l'éducation, les services

Les obligations légales liées à la politique de P/CVE au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la stratégie « *Prevent* » a instauré l'obligation légale pour les établissements scolaires — comme pour les prisons, les pouvoirs locaux et d'autres organismes publics — de « tenir dûment compte de la nécessité d'empêcher les personnes de tomber dans le terrorisme ». Selon le [document d'orientation](#) diffusé par le gouvernement, les enseignants doivent désormais repérer les élèves qui « présentent un risque de radicalisation » et « prendre des mesures s'ils observent des comportements préoccupants ».

destinés aux migrants ou d'autres services sociaux — à transmettre spontanément des informations sur toute personne soupçonnée de « radicalisation » (voir encadré). Les Sociétés nationales peuvent aussi se voir tenues de répondre à des enquêtes ou à des injonctions émanant des autorités judiciaires, des autorités de police ou des services de renseignement.

Bien que de telles obligations légales puissent être raisonnables dans les circonstances du moment, il convient de toujours prendre en considération les risques, spécialement pour ce qui est de la protection des personnes bénéficiant des activités, de l'image du

Mouvement et des incidences pour l'ensemble des opérations.

Les Sociétés nationales sont donc encouragées à analyser de manière approfondie, en toutes circonstances, les risques et les contraintes juridiques. Dans l'examen des mesures potentielles de réduction des risques, il convient de poser les questions suivantes :

- La législation qui institue la Société nationale (c'est-à-dire la loi relative à la Croix-Rouge ou Croissant-Rouge) oblige-t-elle explicitement les autorités à respecter le fait que la Société nationale doit en tout temps adhérer aux Principes fondamentaux ? Existe-t-il des accords de coopération distincts avec les autorités concernant des programmes ou des activités spécifiques contenant de telles dispositions ?
- La Société nationale jouit-elle d'immunités ou de privilèges, inscrits dans la législation nationale, qui pourraient la protéger contre des obligations légales contraires aux Principes fondamentaux ?
- Que dit la législation nationale relative à la protection des données ? Prévoit-elle des exceptions ou reconnaît-elle la nature particulière des activités humanitaires, sociales ou de bienfaisance ?
- Existe-t-il des professions auxquelles la législation nationale accorde des immunités ou des privilèges protégeant le secret professionnel et la confidentialité et qui pourraient être pertinentes pour la Société nationale (par exemple les professionnels de santé, de l'éducation, ou le personnel des centres d'accueil pour migrants, comme dans l'exemple de l'encadré) ? Existe-t-il d'autres normes professionnelles ou codes déontologiques qui pourraient conférer une protection similaire ?
- Les obligations légales en question (par exemple l'obligation de communiquer des données personnelles) ont-elles déjà été contestées en justice ? Dans le cas d'injonctions émises par des tribunaux, y a-t-il des précédents qui pourraient permettre à la Société nationale de contester raisonnablement une telle injonction ?

Le devoir de confidentialité dans les centres d'accueil de migrants en Belgique

En Belgique, selon la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile, le personnel des structures d'accueil, y compris les collaborateurs de la Croix-Rouge de Belgique, sont tenus au secret professionnel et par un devoir de confidentialité. Cette règle s'applique à toute information transmise par les demandeurs d'asile aux membres du personnel dans le cadre de leur activité, sauf dans certains cas spécifiques pour lesquels la loi prévoit l'obligation de divulguer l'information.

Un [code de déontologie](#) destiné au personnel des structures d'accueil a été conçu par les autorités afin de mettre en œuvre cette obligation, après consultations avec les différents partenaires, dont la Croix-Rouge de Belgique. Selon ce code, seules les données personnelles pertinentes pour le travail du personnel du centre peuvent être enregistrées et consultées. Les données personnelles ne peuvent être communiquées à des tiers sans l'accord de la personne concernée.

En dernière analyse, et indépendamment des possibilités de contestation juridique, il pourrait être plus pragmatique et plus productif d'avancer des arguments non juridiques, tels que la réputation et la mission humanitaire de la Société nationale et la nécessité pour elle d'avoir accès à l'ensemble des groupes de la population.

4.7. Quelles autres mesures de limitation des risques peuvent être prises si les Sociétés nationales s'engagent avec leurs pouvoirs publics dans des activités liées à la P/CVE ou si elles sont légalement tenues de fournir des informations ?

Si une Société nationale s'engage aux côtés des pouvoirs publics de son pays dans des activités de P/CVE, elle devrait conclure avec les autorités un accord stipulant que son unique objectif consiste à faire face aux conséquences de l'« extrémisme violent » sur le plan humanitaire et respectant sa mission humanitaire (y compris en termes de communications publiques) et autorisant la Société nationale à mettre un terme à l'activité au cas où son intégrité serait compromise.

Les accords de ce type devraient aussi formuler de manière complète et détaillée les responsabilités de la Société nationale en matière de confidentialité et de protection des données personnelles ainsi que les restrictions légales concernant cette confidentialité.

La Société nationale devrait veiller à ce que les personnes bénéficiant de ces programmes reçoivent toutes les informations nécessaires pour pouvoir consentir en connaissance de cause à leur participation au programme ou au traitement de leurs données personnelles (y inclus la communication éventuelle des données à des tiers, par exemple aux autorités). Il est indispensable pour cela de fournir des informations claires et complètes sur la vocation humanitaire du programme, sur la relation avec les pouvoirs publics et sur toute obligation ou restriction que la législation impose à la Société nationale.

Le personnel et les volontaires actifs dans de tels programmes devraient recevoir les instructions et la formation nécessaires sur ce plan, y compris en ce qui concerne la mission humanitaire de la Société nationale et les Principes fondamentaux du Mouvement.

Conclusion

En raison du caractère politique de la P/CVE, il est recommandé aux composantes du Mouvement d'éviter toute association explicite avec des programmes dans ce domaine. Néanmoins, compte tenu du fait que certaines activités du Mouvement présentent des chevauchements importants avec les programmes de P/CVE, force est de constater que des Sociétés nationales pourraient participer à des activités susceptibles d'être associées à la P/CVE, ou perçues comme telles.

Le présent document a été conçu pour aider les Sociétés nationales à traiter cette ambiguïté de manière constructive, en s'efforçant de faire comprendre la nature des programmes de P/CVE et ce qui les distingue de la mission du Mouvement, en éclairant, avec toutes les nuances nécessaires, la contribution indirecte du Mouvement à la P/CVE et les possibilités qu'elle offre, et en permettant une réflexion lucide sur les précautions requises, sur la base des Principes fondamentaux.

Les Sociétés nationales qui auraient des questions ou qui souhaiteraient recevoir des conseils supplémentaires pour résoudre certains des dilemmes et des difficultés suscités par les programmes de P/CVE sont encouragées à se mettre en rapport avec leur délégation locale du CICR ou avec la Division des politiques et de la diplomatie humanitaires au siège du CICR à Genève (policy@icrc.org).