**03/IC/12**
**Original: anglais**
**Genève, 2003**

**XXVIII^e Conférence internationale**
**de la**
**Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**
2-6 décembre 2003

# LES SOCIÉTÉS NATIONALES DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE EN TANT QU'AUXILIAIRES DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE DOMAINE HUMANITAIRE :

## Conclusions de l'étude effectuée par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

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

# LES SOCIÉTÉS NATIONALES DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE EN TANT QU'AUXILIAIRES DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE DOMAINE HUMANITAIRE :

**Résumé du rapport**

L'étude sur le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales dans le domaine humanitaire s'inscrit dans le cadre du suivi donné par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au Plan d'action adopté par la XXVII$^{e}$ Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 1999) et à la Stratégie pour le Mouvement adoptée par le Conseil des délégués en 2001.

Le Plan d'action, (objectif final 3.3, action 15) demandait :

« une étude approfondie des relations de travail entre les États et les Sociétés nationales, en tenant compte de l'évolution des besoins dans les domaines humanitaire, social et de la santé, du rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales, ainsi que des nouveaux rôles de l'Etat, du secteur privé et des organisations bénévoles dans la fourniture de services ».

L'étude :

- analyse comment l'environnement de l'action humanitaire d'une part, et la notion de statut d'auxiliaire de l'autre ont évolué au fil des années ;

- passe en revue plusieurs aspects des relations de travail entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États, en particulier les interactions découlant de leur *fonctionnement* et de leurs *activités*;

- analyse les répercussions de différents textes existants, notamment les Statuts du Mouvement, les Conventions de Genève et divers textes adoptés par les organes compétents du Mouvement et de la Fédération, sur les relations de travail entre les États et les Sociétés nationales ;

- a pour finalité de mieux définir la notion d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, étant donné que, au fil du temps, la portée initiale de cette notion (qui renvoyait aux secours portés aux soldats blessés et malades sur le champ de bataille) a pris un caractère diffus qui affaiblit son universalité;

- offre des orientations pratiques aux Sociétés nationales et aux États en vue de contribuer à maintenir des relations de travail mutuellement bénéfiques.

Les conclusions de ladite étude, formulées ci-après, constituent un document officiel soumis à la XXVIII$^{e}$ Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. L'étude complète pourra être obtenue auprès de la Fédération internationale lors de la conférence.

# Caractéristiques d'une relation équilibrée entre États et Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire

Le rôle des Sociétés nationales a changé au fil des années pour répondre à l'évolution des besoins dans le monde humanitaire. Au cours des dernières années, leur rôle dans le domaine de la préparation aux catastrophes et de l'intervention, ainsi que dans le domaine des services de santé à base communautaire s'est considérablement étoffé. La coopération entre les Sociétés nationales d'un côté et entre la Fédération internationale et les organisations internationales de l'autre s'est développée, et de nouveaux partenariats venant compléter les forces respectives des différents partenaires ont été établis.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge occupent une place à part, sans équivalent au sein de la communauté des organisations humanitaires nationales.

Leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire est caractérisé par un statut juridique spécifique, fondé sur le droit international humanitaire, sur les règles établies par le Mouvement et sur la législation nationale de chaque État. Le rôle d'auxiliaire renvoie à des activités à caractère essentiellement national mais aussi, dans certains cas, international.

Toutefois, au-delà de cette spécificité, les conséquences détaillées de ce rôle d'auxiliaire n'ont jamais été analysées de manière systématique et surtout, le Mouvement et la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'ont jamais pris de décision sur chacun de ces aspects.

Gardant à l'esprit les disparités qui peuvent s'expliquer par la diversité des contextes dans lesquels opèrent les Sociétés nationales, et la nécessité d'une évolution dans la nature des relations de travail entre l'État et la Société nationale, les caractéristiques d'une relation équilibrée en tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire peuvent se résumer comme suit :

- L'État et la Société nationale ont une relation de partenariat ayant pour finalité de prévenir et d'alléger les souffrances des personnes, protéger la vie et la santé, faire respecter la personne humaine et favoriser la compréhension mutuelle, l'amitié, la confiance et une paix durable entre les peuples.

- Nonobstant les disparités qui existent entre les partenaires en matière de responsabilités et de ressources disponibles, leur partenariat reste fondé sur le dialogue, la confiance, la coopération, la volonté d'écoute, l'entente et le respect mutuels et l'acceptation réciproque des critiques, de façon à pouvoir aborder les questions humanitaires les plus sensibles dans un contexte confidentiel et constructif.

- Ce partenariat inclut :

    - La participation de la Société nationale à l'accomplissement des tâches relevant de la responsabilité de l'État au titre du droit international humanitaire et l'application, par la Société nationale, des résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;

    - L'utilisation, par l'État, du personnel médical de la Société nationale mis à la disposition des services sanitaires des forces armées, en stricte conformité

avec la Première Convention de Genève et, s'il y a lieu, avec le Premier protocole additionnel ;

- La consultation de la Société nationale sur les questions humanitaires majeures ;

- La participation de la Société nationale aux activités de la santé et d'aide sociale, de secours d'urgence et de préparation aux catastrophes. Dans le cadre de cette participation, la Société nationale ne se contente pas de fournir des services, elle contribue aussi, en s'appuyant sur son expérience et sur la politique de la Fédération internationale, à l'élaboration de la politique gouvernementale dans ces secteurs ;

- La coopération menée conformément au rôle distinct de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les opérations internationales. Il s'agit également de répondre aux besoins des victimes d'un conflit ou d'une catastrophe et de renforcer les capacités des Sociétés nationales dans d'autres pays afin de subvenir aux besoins dans les domaines sanitaire et social ;

- Le recours aux capacités de la Société nationale dans ses domaines d'intervention, et à sa faculté de servir de relais entre les organisations de la société civile et l'État (y compris, si nécessaire, les forces armées) ;

- L'appui de la Société nationale aux activités humanitaire de l'État, y compris l'acceptation de mandats conformes à sa mission.

➢ À tous les niveaux, les représentants de l'État et de la Société nationale connaissent l'importance des Principes fondamentaux[1] et s'assurent que l'action de la Société nationale est guidée par ces principes. En particulier :

- Le critère de référence fondamental pour évaluer le statut d'auxiliaire des pouvoirs publics réside dans la possibilité ou l'impossibilité, pour la Société nationale, d'agir en conformité avec les principe d'humanité et d'impartialité (qui sont exclusivement guidés par le souci de répondre aux besoins sans discrimination aucune) et avec le but visé par le principe de neutralité (« garder la confiance de tous ») ;

- L'État et la Société nationale veillent aux intérêts à long terme d'une Société nationale suffisamment autonome, agissant en toutes circonstances en conformité avec les Principes fondamentaux, y compris en cas de troubles internes ou de conflits armés non internationaux ;

- L'État et la Société nationale s'efforcent de maintenir la meilleure image possible de la Société nationale, en faisant ressortir que son action est en conformité avec les Principes fondamentaux et qu'elle est perçue comme telle;

- La participation de représentants de l'État au processus de prise de décision de la Société nationale est conçue de façon à maintenir l'autonomie de la

[1] Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1986, Préambule. (www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/iwpList126/EFCCACD3F5102E4BC1256C75003CB60D)

Société nationale, et prend en compte les dispositions formulées dans les «Lignes directrices relatives aux statuts des Sociétés nationales »[2] ;

- L'État ne s'ingère pas dans le fonctionnement de la Société nationale, dans la sélection de ses activités (y compris la sélection des bénéficiaires, le champ d'application des programmes et services et le choix des partenaires opérationnels), dans la nomination de ses dirigeants et la révision de ses textes juridiques;

- Dans ses relations avec la Société nationale, l'État devrait viser à préserver les capacités de la Société nationale à agir conformément à sa mission. Aussi devrait-il reconnaître que dans certains cas, il faut parfois modifier ou abandonner les contrôles applicables aux organisations à but lucratif ou à but non lucratif. Les moyens mis à la disposition de la Société nationale par les pouvoirs publics (financement, détachement de personnel et autres ressources) sont gérés de façon à ne pas compromettre le respect, par la Société nationale, des Principes fondamentaux; ils sont conçus de manière à éviter à la Société nationale une dépendance excessive à l'égard de l'État ;

- Lorsque les priorités nationales ou la législation risquent d'amener la Société nationale à agir en violation des Principes fondamentaux ou d'autres politiques et décisions adoptées par le Mouvement ou la Fédération, l'État et la Société nationale recherchent une solution conforme à la mission humanitaire du Mouvement et, partant, de ses Principes fondamentaux.

➢ En période de conflits armés, internationaux ou non, ou de troubles internes :

- Les contacts à caractère exclusivement humanitaire entre la Société nationale et les différents acteurs sur le terrain sont légitimes;

- La Société nationale ne devrait pas être perçue comme contribuant à l'action militaire de l'État ou de toute autre partie au conflit, ou comme appuyant des opinions ou des politiques sans rapport avec les considérations humanitaires ;

- L'utilisation, par les services sanitaires des forces armées, du personnel médical détaché par la Société nationale, est légitime, à condition que, d'une part, les actes accomplis par ces personnels restent de nature strictement humanitaire et, d'autre part, que la Société nationale ait la faculté et la volonté d'expliquer au grand public qu'il s'agit d'actes humanitaires, ce de façon à préserver les intérêts de toutes les composantes du Mouvement.

➢ L'État et la Société nationale coopèrent pour créer un environnement propice à une action de qualité optimale de la part de la Société nationale. En particulier :

- L'État facilite le fonctionnement de la Société nationale en adoptant une législation appropriée (ou une dérogation à la législation en vigueur) dans les domaines du volontariat, du régime fiscal et douanier accordé à la Société nationale et de l'utilisation de l'emblème par la Société nationale, conformément aux Conventions de Genève ;

- L'État facilite la mise en œuvre, par la Société nationale, des décisions et résolutions adoptées par les instances de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au niveau international, y compris dans le domaine des interventions

[2] Adoptées par le Conseil de direction (mai 2000), sur mandat de l'Assemblée générale (1999) (www.ifrc.org).

internationales de secours menées par le Mouvement, et en particulier, l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville)[3], le «Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes »[4] et autres textes pertinents ;

- L'État et la Société nationale se fondent sur les « Caractéristiques d'une Société nationale qui fonctionne bien »[5] et les « Lignes directrices relatives aux statuts des Sociétés nationales » pour faciliter les modifications du statut juridique de la Société nationale, de sa structure et de ses règles de fonctionnement. Dans ce contexte, les pouvoirs publics tiennent compte des commentaires éventuels du CICR et de la Fédération à propos des statuts de la Société nationale ;

- L'intégration des statuts de la Société nationale au droit national est évitée, de façon à faciliter leur modification qui, si elle s'impose, est menée à l'initiative de la Société nationale ;

- L'État et la Société nationale coopèrent en vue de promouvoir et garantir le caractère spécifique de la Société nationale, à la fois dans le contexte des organisations internationales et lors de l'élaboration et de l'application du droit international ;

- Des mécanismes de dialogue et des mesures de sauvegarde sont établis pour toutes les formes de coopération entre l'État et la Société nationale. Cette coopération inclut la participation de la Société nationale à la formulation de la politique gouvernementale dans les domaines de la gestion des catastrophes, des services de santé et de l'aide sociale. Les rôles et les responsabilités sont établis à titre général et pour chaque intervention ou programme, de préférence après accord entre les deux parties.

➢ Si l'intégrité de la Société nationale devait être compromise, la Fédération internationale et le CICR pourraient fournir des conseils ou une assistance à la Société, conformément aux Statuts du Mouvement et aux politiques et procédures de la Fédération. L'État devrait permettre et appuyer cette consultation interne et ce soutien au sein du Mouvement. Au cas où l'État serait concerné par un problème d'intégrité de la Société nationale, il devrait d'abord consulter les responsables de la Société, puis la Fédération et/ou le CICR selon ce qui est préférable. Dans de tels cas, toute action entreprise par un gouvernement ne devrait pas porter atteinte aux capacités de la Société nationale à respecter les Principes fondamentaux.

T:\Language\2003\French\Governance Support & Legal Dept\Conférence internationale 2003\119819-IC-CR auxiliaires pouvoirs publics REV 2.doc/29/09/03 14:25

[3] Adopté par le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Séville, 1997). (www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/iwpList126/BFBFF61DE4DC70FCC1256C750041723E)

[4] Pris en note et accueilli favorablement par la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995) qui « invite tous les États et les Sociétés nationales à encourager les ONG à respecter les principes et l'esprit dudit Code […], et envisager de faire enregistrer leur adhésion audit Code auprès de la Fédération internationale […] » (résolution 4.E.2). (www.ifrc.org/publicat/conduct)

[5] Accueilli avec satisfaction par l'Assemblée générale (1995), décision 30, comme un précieux instrument au service du développement institutionnel. (www.ifrc.org)