

CD 2005 – 4 et 10/1
Original: Anglais
Pour information

CONSEIL DES DÉLÉGUÉS

Séoul, 16-18 novembre 2005

**DOCUMENTS D'INFORMATION ET QUESTIONS D'ORIENTATION POUR
LES DÉBATS EN COMMISSIONS**

SUR LES DÉFIS CONCERNANT

**«L'ACCÈS AUX VICTIMES ET AUX PERSONNES VULNÉRABLES
(Première session des Commissions)**

ET

**«L'ACTION HUMANITAIRE NEUTRE ET INDÉPENDANTE»
(Seconde session des Commissions)**

(Points 4 et 10 de l'ordre du jour provisoire)

**Document sur «l'accès aux victimes et aux personnes vulnérables»
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**

**Document sur « l'action humanitaire neutre et indépendante »
préparé par**

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

Genève, octobre 2005

DÉFIS HUMANITAIRES D'AUJOURD'HUI : INTRODUCTION GÉNÉRALE AUX TRAVAUX DES COMMISSIONS

.....

Lors de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les représentants des États parties aux Conventions de Genève et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont affirmé leur engagement «à **protéger la dignité humaine** en toutes circonstances en renforçant le respect du droit applicable et en réduisant la vulnérabilité des populations aux effets des conflits armés, des catastrophes et des maladies».¹

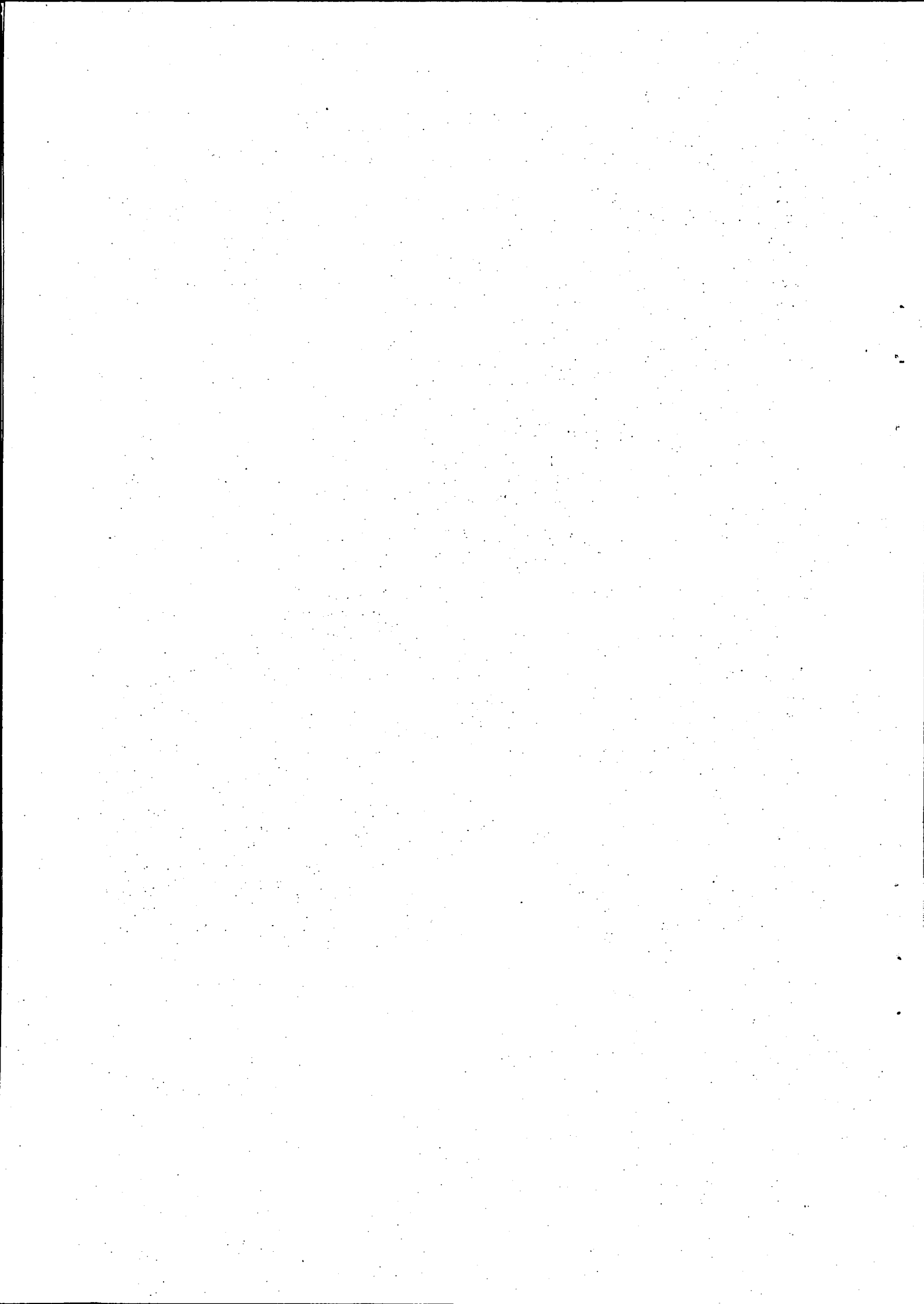
La protection de la dignité humaine consiste à respecter les êtres humains, quels que soient leur nationalité, leur origine ethnique, ou leurs convictions religieuses ou politiques. Elle constitue l'essence des Principes fondamentaux d'humanité et d'impartialité et de notre mission commune en tant que Mouvement. Afin de protéger la dignité humaine, il nous faut gagner la confiance de tous, notamment en adhérant à nos propres principes de neutralité et d'indépendance. La capacité des composantes du Mouvement à protéger et à aider les personnes vulnérables, conformément à leurs mandats respectifs, dépend donc de l'adhésion du Mouvement aux Principes fondamentaux, ainsi que de la compréhension et de l'acceptation par l'opinion publique de ces principes dans un environnement en mutation.

Cet environnement en mutation donne encore plus de poids aux Principes fondamentaux et suscite des discussions sur leur sens dans le monde d'aujourd'hui.

Les deux sessions que tiendront les Commissions du Conseil des Délégués s'attacheront à favoriser le débat sur les quatre Principes fondamentaux susmentionnés, si essentiels à l'action du Mouvement. La session sur l'accès aux victimes et aux personnes vulnérables portera sur les principes d'humanité et d'impartialité, qui constituent la *base* qui nous permet d'atteindre les personnes vulnérables et de les aider. La session sur l'action humanitaire neutre et indépendante sera consacrée aux principes d'indépendance et de neutralité, qui pris ensemble, définissent l'attitude et le *modus operandi* du Mouvement, c'est-à-dire le *moyen* par lequel ses composantes cherchent à accéder aux personnes ayant le plus besoin d'assistance et à développer un dialogue de fond sur des questions humanitaires avec les autorités et les acteurs pertinents.

Les documents d'information ci-joints visent à susciter des questions sur ces sujets et doivent donc être pris comme points de départ pour le débat. Ils ne prétendent pas être une analyse exhaustive du monde d'aujourd'hui ni à fournir des réponses effectives aux questions soulevées; les membres des commissions sont plutôt invités à aider à identifier les moyens de faire face aux défis contemporains que doit relever la mission humanitaire du Mouvement, et ses méthodes de travail. Les résultats des débats permettront aussi de définir les questions à poser et à travailler avec les États en vue des préparatifs de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 2007.

¹ « Protéger la dignité humaine » Déclaration, XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 2-6 décembre 2003).



Première session des Commissions
(16 novembre 2005 – 14h30 – 17 heures)

**DÉFIS HUMANITAIRES D'AUJOURD'HUI :
ACCÈS AUX VICTIMES ET AUX PERSONNES
VULNÉRABLES**

Document 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**

1. Introduction

Les travailleurs humanitaires ont des difficultés à accéder aux personnes touchées par les conflits armés et les catastrophes. Les problèmes d'accès peuvent relever de plusieurs causes. Les causes les plus évidentes sont notamment le refus direct d'accès par les autorités ou les parties à un conflit, ainsi que les problèmes logistiques et géographiques. Parmi les causes moins évidentes, on peut citer les lois et les procédures bureaucratiques qui ne tiennent pas dûment compte de la nécessité de garantir un accès humanitaire effectif et en temps voulu.

Grâce à leur rôle particulier et à leur statut unique en droit international et dans de nombreuses législations nationales, les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se voient rarement refuser totalement l'accès. Dans les environnements opérationnels actuels, elles rencontrent néanmoins « des problèmes d'accès » lors de l'exercice de leur mission qui consiste à prévenir et à atténuer les souffrances humaines.

Les questions concernant l'accès sont multiples. Le présent document d'information tente d'identifier quelques unes de ces questions ainsi que les problèmes liés à l'accès aux personnes ayant besoin d'assistance. Il ne reflète pas une position du Mouvement, mais il vise à servir de base aux discussions qui auront lieu au sein des Commissions du Conseil des Délégués.

2. Facteurs entravant l'accès aux victimes et aux personnes vulnérables

2.1 Facteurs liés aux pays

Les autorités nationales portent la responsabilité première de veiller à ce que les besoins humanitaires de la population soient satisfaits. Pour s'acquitter de ces obligations qui sont ancrées dans les normes internationales, les autorités fournissent directement l'aide humanitaire ; si les besoins dépassent leur capacité à y faire face, elles doivent envisager de façon positive les offres extérieures d'assistance humanitaire impartiale et faciliter leur acheminement. Un des facteurs à prendre en considération lors de la décision visant à octroyer l'accès aux populations vulnérables est la perception du respect de la souveraineté de l'État.

De plus, une décision de l'État tendant à rejeter, à accepter voire même à demander une aide humanitaire extérieure dépendra de la **situation politique** qui règne dans le pays et du **type de crise**. En temps de conflit armé, la situation en matière de sécurité et la relation entre les acteurs humanitaires et les diverses parties au conflit déterminent également l'accès. Refuser l'accès aux acteurs humanitaires ou restreindre l'accès à des zones géographiques particulières ou à des catégories spécifiques de victimes peut faire partie d'une stratégie militaire. De même, demander de l'aide humanitaire, mais uniquement pour des zones spécifiques ou des catégories de victimes, peut être un moyen de promouvoir d'autres programmes « non humanitaires ». Dans des situations de catastrophe naturelle, les États peuvent soit spécifiquement demander l'aide des acteurs humanitaires, soit rejeter ou restreindre l'accès pour des raisons similaires. Une analyse du contexte général permettra d'éclairer l'environnement de l'action humanitaire. L'ampleur de la crise et la capacité des autorités à agir détermineront ensuite leur attitude.

L'accès aux victimes et aux personnes vulnérables est aussi déterminé par le **cadre juridique** d'un pays. Toute action humanitaire menée dans ce pays relèvera des lois en vigueur dans ce pays, qu'elles soient nationales ou internationales. Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels contiennent un certain nombre de dispositions spécifiques relatives à l'accès des acteurs humanitaires aux personnes ayant besoin d'assistance et de protection. Toutefois, ces instruments, et le droit international humanitaire en général, ne s'appliquent que dans des situations de conflit, laissant dans un certain flou l'action humanitaire qui serait menée dans d'autres situations.

En temps de paix, les lois d'application générale (contrôles alimentaires, qualité de la nourriture, normes en matière de logement ou sécurité nationale, par exemple) peuvent avoir une incidence négative sur l'acheminement des secours humanitaires. Les acteurs internationaux peuvent, en fonction de leur personnalité juridique, rencontrer des obstacles : demandes de visas, restrictions et droits de douane, exigences de qualification professionnelle, droits d'atterrissage et de survol, et autres règles régissant l'entrée dans le pays et opérations sur le sol. Ces règles ne sont pas conçues pour des situations de catastrophe ou d'urgence. En outre, il arrive fréquemment que les opérations des acteurs internationaux ne fassent pas l'objet d'une réglementation suffisante, au niveau international ou national, ce qui peut entraîner des problèmes de coordination et un respect inadéquat du principe de complémentarité avec les acteurs nationaux, et soulever des problèmes au niveau de la fiabilité et de la responsabilité

Enfin, le niveau des compétences nationales et la situation de la population notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la protection civile auront une incidence sur l'importance de l'accès octroyé. Il se peut que les acteurs internationaux se voient refuser l'accès si les **capacités de réponse** aux niveaux local et national sont suffisantes. Dans de telles situations, les organisations locales sont les seules à fournir des services et la Société nationale de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge peut devenir particulièrement importante.

2.2 Facteurs liés au Mouvement

Les composantes du Mouvement agissent aux niveaux international, régional, national et local et elles sont donc particulièrement bien placées pour répondre aux besoins humanitaires engendrés par les conflits armés, les catastrophes et d'autres situations de crise. Leur respect des **Principes fondamentaux** et leur **adhésion à ces principes** sont des facteurs essentiels pour accéder aux personnes vulnérables en toutes circonstances – comme d'autres facteurs tels que la réputation, la crédibilité et l'**acceptation** aux niveaux local, national et international. D'une manière générale, plus une organisation est acceptée par toutes les parties concernées, et mieux elle accède aux personnes ayant besoin d'être secourues.

Les Sociétés nationales occupent une position unique comme « **auxiliaires dans les services humanitaires de leurs gouvernements** ». Ce statut auxiliaire définit la relation des Sociétés nationales par rapport à leurs gouvernements et exerce un fort impact sur le rôle humanitaire qu'elles exercent au sein de leurs propres pays. Conformément aux Statuts du Mouvement, ce statut auxiliaire peut être reconnu dans le droit interne, mais dans de nombreux pays, ses ramifications ne sont pas clairement expliquées, par exemple par l'incorporation détaillée dans le plan national de secours du rôle que la Société nationale joue dans divers types de situation d'urgence. Dans le même temps, la Fédération internationale, et en particulier le CICR, jouissent d'un accès privilégié, soit sur la base des Conventions de Genève, soit de leurs mandats et des accords sur leur statut juridique, soit sur la base du dialogue avec les gouvernements. La relation avec les gouvernements est donc essentielle pour toutes les composantes du Mouvement lors de l'accomplissement de leurs mandats humanitaires respectifs.

Lorsque des Sociétés nationales agissent en tant que partenaires internationaux à l'extérieur de leur pays, la situation est plus complexe. En tant qu'auxiliaires de leurs gouvernements, elles peuvent travailler en étroite coopération avec ces derniers dans les déploiements internationaux et peuvent donc être perçues entant que parties intégrantes de ces gouvernements, et ce, malgré leur adhésion au principe d'indépendance. Même si de tels déploiements peuvent faciliter l'accès sur le court terme dans un contexte particulier, ils peuvent entraver l'accès sur le long terme dans d'autres contextes, en particulier lorsqu'ils sont en contradiction avec les règles et procédures du Mouvement. De tels déploiements peuvent avoir un impact sur la réputation du Mouvement dans son ensemble, rendant difficile la coordination de la réponse humanitaire, compromettant l'accès à d'autres au sein du Mouvement et multipliant les risques pour la sécurité. Ces déploiements peuvent par conséquent mettre en péril l'action d'autres composantes du Mouvement, tant sur le plan international que local.²

La capacité d'une **Société nationale** à garantir l'accès aux personnes touchées par les conflits armés et les catastrophes dans leur propre pays dépend de son ancrage dans les communautés locales par sa base de volontaires et par son niveau de crédibilité et d'acceptation au sein du pays. Le fonctionnement interne de la Société nationale, ses capacités organisationnelles, ses collaborateurs et ses volontaires, son domaine d'activités, sa culture organisationnelle, ses valeurs et le comportement de son personnel sont généralement connus dans le pays, et la perception de son degré d'intégrité déterminera l'accès aux personnes touchées par une crise.

Compte tenu de la multitude des acteurs humanitaires, en particulier lors d'une catastrophe naturelle, il est capital de coordonner les secours et de veiller à leur complémentarité.

² Voir document CD 2005 – 12/1, « Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ».

Toutefois, ainsi que le souligne le document d'information sur l'action humanitaire neutre et impartiale, des liens trop étroits ou une association sauvage avec d'autres acteurs étatiques ou non étatiques peut saper la perception d'indépendance et de neutralité du Mouvement, créant de nouveaux problèmes d'accès dans l'avenir.

2.3 Autres facteurs

Dans le monde d'aujourd'hui, les **médias** jouent un rôle plus important que jamais. Ils peuvent attiser la violence armée ou appuyer les efforts de médiation, axer l'attention sur les catastrophes et les maladies, offrir la visibilité aux situations de crise ou les négliger complètement, et stimuler la générosité privée et publique. Ils peuvent aussi avoir une influence sur la manière dont les acteurs perçoivent les crises et y font face. Même si l'action des composantes du Mouvement est ancrée dans les Principes fondamentaux et devrait donc être proactive et non discriminatoire, elle est souvent façonnée également par l'opinion publique. La réponse aux besoins humanitaires dans les conflits oubliés et dans les zones touchées par une catastrophe ou une épidémie – la capacité réelle à agir dans de telles circonstances – peut souffrir par suite d'une couverture sélective ou restrictive par les médias.

La sensibilité culturelle joue un rôle clé dans la détermination des méthodes de travail d'une organisation. Un comportement insensible, discriminatoire ou stigmatisant de la part des acteurs humanitaires peut entraver leur capacité à recueillir les informations nécessaires, à accéder aux personnes ou groupes vulnérables et à leur fournir les services humanitaires.

Enfin, les priorités fixées par les donateurs – tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement – peuvent elles aussi avoir une incidence sur l'accès. L'application d'une approche dépendante des donateurs pour déterminer le centre de l'aide et de la coopération compromet les principes d'humanité et d'impartialité qui requièrent une approche non discriminatoire fondée sur les besoins.

3. Défis majeurs

Afin d'atténuer les souffrances humaines, une des conditions préalables de l'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est d'assurer l'accès aux personnes vulnérables, même dans des conditions difficiles. L'action du Mouvement doit être déterminée par les besoins et reposer sur la connaissance des droits. S'agissant des facteurs susmentionnés, les défis majeurs concernant l'accès aux populations touchées par une crise sont exposés ci-dessous.

3.1 Renforcer les instruments du Mouvement pour faciliter l'accès

Les divers instruments visant à garantir un accès impartial et plus sûr sont à la disposition des composantes du Mouvement : adhésion aux Principes fondamentaux (en particulier humanité, indépendance et neutralité), références pertinentes au droit international humanitaire (le cas échéant), l'utilisation de l'emblème, l'application du 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, ainsi que la clarification et le développement continu du cadre juridique et réglementaire international pour permettre une réponse internationale face aux catastrophes (Droit international des interventions lors des catastrophes, règles et principes) constituent tous des moyens de mener des opérations efficaces et de garantir l'accès à des populations touchées par une crise.

3.2 Assurer un accès non discriminatoire

Il est essentiel d'assurer un accès à toutes les couches de la société, en particulier aux plus vulnérables. Souvent, ces personnes appartiennent aux groupes les plus marginalisés de la société : minorités, migrants, réfugiés, demandeurs d'asile, détenus, personnes déplacées, personnes vivant avec le VIH/Sida et personnes handicapées, pour n'en citer que quelques uns. L'action humanitaire ne devrait pas perpétuer la discrimination existante mais plutôt privilégier l'accès aux personnes et aux groupes en fonction de leurs besoins. L'existence d'informations pertinentes sur les crises humanitaires, la conduite de l'évaluation des besoins en fonction de la composition démographique, économique, sociale, religieuse et culturelle de la population, les mécanismes appropriés de collecte des données et l'existence de données désagrégées sont capitales pour garantir un **accès non discriminatoire** et de mener une **action appropriée**. La Société nationale hôte peut jouer un rôle clef à cet égard.

3.3 Maintien et amélioration de l'accès par les acteurs locaux

Même dans le meilleur des cas, il y aura toujours des **limites à l'accès**. Il est clair qu'un certain temps s'écoulera toujours avant que les acteurs internationaux puissent atteindre les personnes ayant besoin d'être secourues. De plus, face au choix soit de permettre l'accès non réglementé ou de protéger leurs frontières, les États peuvent dans certaines circonstances refuser l'accès aux acteurs humanitaires extérieurs. Par conséquent, les acteurs locaux doivent être aussi autonomes et bien préparés que possible dans l'éventualité de différentes formes de crises. Les Sociétés nationales joueront toujours un rôle absolument fondamental que les composantes du Mouvement doivent activement développer et appuyer.

3.4 Reconnaître la nécessité de restrictions auto-imposées

Les menaces pour la sécurité et la nécessité de garantir la sécurité du personnel humanitaire peuvent aussi contraindre les composantes du Mouvement à réduire leur action et à restreindre l'accès aux victimes et aux personnes vulnérables. D'autres contraintes internes comprennent notamment le manque de formation du personnel disponible, l'utilisation insuffisante des capacités locales et la nécessité d'assurer la qualité de l'aide et l'adéquation des modes de son acheminement. De plus, il est essentiel de veiller à la bonne coordination de l'acheminement des secours, d'éviter toute duplication des efforts et de tenir dûment compte des rôles complémentaires de tous les acteurs concernés, en particulier des rôles confiés aux composantes du Mouvement dans le cadre de l'Accord de Séville.

* * *

L'importance relative qu'il convient de donner à tous les éléments dont il faut tenir compte lorsque l'on cherche à accéder aux victimes et aux personnes vulnérables dépendra des mandats respectifs des composantes du Mouvement. Comment trouver le juste équilibre dans ce domaine est une question qui requiert d'autres discussions au sein du Mouvement afin de mettre au point une position commune sur les nombreux dilemmes qui entourent la question capitale de l'accès.

4. Questions pour les Commissions

4.1 Qu'est-ce que le Mouvement peut faire pour accéder aux victimes et aux personnes vulnérables lorsque l'accès est entravé ou empêché par:

- a) des pratiques discriminatoires et des attitudes intolérantes
- b) le manque de respect des lois nationales ou internationales existantes ou par des lacunes dans la base légale et
- c) des menaces à la sécurité des travailleurs humanitaires?

4.1.1 À cet égard, quel est le meilleur moyen d'utiliser les instruments existants pour garantir l'accès aux victimes et aux personnes vulnérables et quelles sont les mesures (formation, coordination, DIH, DIIC, etc.) à prendre à chaque niveau (national/régional/international) pour garantir l'accès?

4.1.2 Comment les composantes du Mouvement peuvent-elles travailler ensemble dans un esprit de respect mutuel, en maximisant l'efficacité de leurs rôles complémentaires, pour garantir un meilleur accès aux victimes et aux personnes vulnérables?

4.2 Quels sont les compromis légitimes qui permettent d'accéder aux victimes et aux personnes vulnérables (*par exemple la fourniture de services aux populations non vulnérables afin de garantir l'accès aux populations vulnérables*)? Serait-il fondé d'accepter un compromis sur les Principes fondamentaux du Mouvement pour garantir l'accès?

Seconde session des Commissions
(17 novembre 2005 – 14h30-17 heures)

DÉFIS HUMANITAIRES D'AUJOURD'HUI :
ACTION HUMANITAIRE NEUTRE ET INDÉPENDANTE

Document préparé par

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

1. Introduction

La capacité des composantes du Mouvement à protéger et à aider les personnes ayant besoin d'assistance dépend d'abord et avant tout de l'acceptation et du respect de toutes les parties concernées – y compris des bénéficiaires eux-mêmes. L'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge repose sur une compréhension large de son approche neutre et indépendante. Faute de quoi, elle ne peut être appuyée; dans certains contextes, elle peut même devenir impossible ou excessivement dangereuse tant pour ceux qui ont besoin d'être secourus que pour le personnel de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Il importe de rappeler que l'action humanitaire indépendante et neutre n'est pas le seul type d'action humanitaire possible, même s'il est généralement admis qu'une telle action doit toujours être impartiale. Une assistance peut être fournie par des institutions étatiques (notamment militaires), des organisations intergouvernementales ou des ONG, même si leurs objectifs ultimes peuvent être politiques ou religieux. Et pourtant, seule une action humanitaire neutre et indépendante a les qualités requises pour être acceptable par tous. Elle constitue donc un moyen efficace pour atteindre et aider les personnes ayant le plus besoin d'être secourues, quelles qu'elles soient et d'où qu'elles viennent.

Dans le monde d'aujourd'hui, les méthodes de travail du Mouvement sont remises en question sur de nombreux fronts.

2. Un environnement en mutation : les défis d'une action humanitaire neutre et indépendante

2.1. Polarisation et radicalisation accrues

La fin de la Guerre froide a certes mis un terme à plusieurs conflits appuyés par les superpuissances d'alors mais elle a aussi permis aux tensions préalablement contenues de remonter à la surface, entraînant le monde dans un labyrinthe complexe de conflits locaux, nationaux et régionaux. De plus, les changements apportés par la fin de la Guerre froide ont conduit à une multiplication du nombre d'acteurs non étatiques impliqués dans la violence armée – notamment des réseaux pratiquant la violence transnationale – et souvent à un flou entre les objectifs politiques et criminels.

Même si les causes, la nature et les caractéristiques des conflits contemporains demeurent extrêmement diversifiées, une tendance renouvelée à la polarisation et à la radicalisation voit le jour dans le monde. Par exemple, un nombre toujours plus grand d'États et de groupes armés militants sont engagés dans diverses formes d'affrontements qui revêtent souvent un caractère mondial et asymétrique. Ces affrontements sont d'ordre idéologique dans la mesure où ils sont impliqués dans une collision de systèmes de valeurs et de croyances. La polarisation a pris des formes et des aspects divers, tout d'abord la forme de « guerre mondiale contre le terrorisme » ou de « lutte mondiale contre l'extrémisme violent » qui conduisent un grand nombre de pays à s'élever contre des acteurs non étatiques déterminés à s'opposer à ce qu'ils perçoivent comme une influence occidentale et à recourir à des méthodes non conventionnelles pour parvenir à leurs fins, par exemple à des attaques contre des civils et à des « cibles faciles », telles que les organisations humanitaires.³

La « Division Nord-Sud » est une autre forme de la polarisation. Cette division n'est pas nouvelle en soi, mais certaines de ses conséquences le sont. Par exemple, les questions économiques qui séparent le monde industrialisé et le monde en développement, et les approches conflictuelles proposées pour des questions connexes telles que le développement équitable (nations riches par rapport aux nations pauvres) et le développement durable (climat, biodiversité, commerce) ont fourni un terrain propice à des idéologies militantes dans des communautés déshéritées ou frappées par la pauvreté. Les ressources naturelles ont une importance évidente pour les économies de toutes les régions et les différends au sujet de maigres ressources sont une source supplémentaire d'insécurité et de tension. Les questions de l'accès à l'eau, au pétrole et aux matières minérales continuent d'engendrer de la violence et les civils sont souvent pris dans des guerres menées par des forces qui rivalisent pour le contrôle de ces ressources afin de servir leurs objectifs politiques ou économiques.

2.2. Impact sur l'action humanitaire et incidences pour le Mouvement

Cet environnement extérieur expose l'action humanitaire au principal danger d'être rejetée ou instrumentalisée.

³ Le défi moral et juridique majeur auquel la communauté internationale est confrontée consiste à trouver les moyens de lutter contre cette forme de violence tout en préservant les normes internationales existantes en matière de protection de la vie et de la dignité humaines. Lors de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les participants ont déclaré que « les dispositions existantes du droit international humanitaire constituent une base adéquate pour faire face aux défis que soulèvent les conflits armés modernes » (« Protéger la dignité humaine », Déclaration, décembre 2003)

Dans les années 90, la capacité de l'action humanitaire s'est élargie et le nombre d'acteurs humanitaires s'est multiplié. Cette situation s'explique en partie par la fin de la Guerre froide et la levée de nombreuses restrictions sur l'action humanitaire qui en a résulté, mais aussi par le vif intérêt pour une réponse humanitaire active face aux souffrances humaines et la nécessité d'une telle réponse faute d'action politique forte de la part des gouvernements. Cette tendance était clairement manifeste dans des situations de conflit (Balkans, Grands Lacs et Caucase), mais elle a aussi fait jour dans des situations de crises économique, environnementale et sociale. Les acteurs humanitaires ont donc été sous les feux des projecteurs, incitant certains à croire que l'action humanitaire pourrait se substituer à l'action politique. En conséquence, les acteurs nationaux et internationaux ont été de plus en plus convaincus que l'action humanitaire pouvait être considérée comme un des nombreux instruments de gestion des crises, des interventions militaires aux mesures politiques, diplomatiques et autres telles que l'aide au développement, afin de construire la paix, appuyer les changements de régime ou apporter la sécurité.

Même si le climat actuel de polarisation et d'affrontement est différent de celui qui prévalait au début des années 90, le fait que les États soient prêts à promouvoir les relations civilo-militaires⁴ – c'est-à-dire à combiner les activités militaires et humanitaires – subsiste et s'est même intensifié. Dans des contextes politiquement instables, un excellent exemple en est donné par la pratique visant à confier des tâches civiles à des unités militaires pour « gagner les coeurs et les esprits » de la population locale, et faciliter ainsi la réalisation des objectifs militaires des États.⁵

C'est pourquoi, dans des environnements politiquement instables, les actions présentées comme des actions humanitaires sont souvent accueillies avec suspicion, perçues à raison ou à tort comme faisant partie d'une stratégie plus vaste visant à vaincre l'opposant ou l'ennemi. Les attaques récentes perpétrées à l'encontre des travailleurs humanitaires dans un grand nombre de situations instables prouvent qu'une telle suspicion peut conduire à rejeter d'emblée l'action humanitaire ou contraindre à supprimer une assistance humanitaire très nécessaire. En effet, il y a des raisons de croire que certaines de ces attaques peuvent provenir de la confusion entre les rôles et les objectifs des acteurs humanitaires d'une part, et entre les acteurs politiques et militaires d'autre part.

Comme les acteurs humanitaires connaissent de plus en plus de difficultés et sont confrontés à des dangers toujours plus grands dans la conduite de leurs activités, certains acteurs politiques encouragent activement la participation des militaires à l'acheminement de l'aide en tant que mesure qu'ils considèrent à la fois comme légitime et nécessaire. De plus, un grand nombre d'organisations humanitaires – notamment des Sociétés nationales – ont accepté de fonctionner sous une protection militaire, créant un flou encore plus grand entre le civil et le militaire.

Face aux situations d'urgence de grande ampleur, les gouvernements ont de plus en plus proposé aux Sociétés nationales d'utiliser le matériel militaire (par exemple avions-cargos, hélicoptères et navires) pour transporter les secours dans les zones touchées. Accepter de telles propositions comporte le risque qu'une composante du Mouvement puisse être associée aux militaires, aux yeux de l'opinion publique. Dans les situations de conflit,

⁴ « Relations civilo-militaires » est une expression utilisée pour décrire les relations entre les acteurs humanitaires et les missions militaires multinationales dans des situations associées à un conflit armé. Cette expression reflète la tendance selon laquelle les opérations humanitaires deviennent une fonction principale, non combattante exercée par des forces militaires employées dans des opérations de combat ou de stabilisation ou dans le cadre d'un programme de construction de la nation

⁵ Il est néanmoins largement accepté par le public dans de nombreux pays que les militaires devraient mettre à disposition leur matériel lors de catastrophes naturelles.

l'utilisation de matériel militaire pourrait aisément être perçue comme une violation du principe de neutralité et saper la confiance et l'acceptation dont le Mouvement a besoin pour fonctionner. En revanche, dans les situations de catastrophes naturelle et technologique qui ne se produisent pas lors de conflits, cette pratique peut s'avérer être moins problématique pour l'image émise et la perception qui en résulte pour le public. Mais même en pareil cas, un précédent pourrait s'instaurer qui risquerait d'être difficile à effacer.

Entre-temps, au sein du système des Nations Unies, des efforts sont déployés pour examiner le rôle global de l'Organisation, notamment son approche vis-à-vis de l'action humanitaire et de la gestion de la sécurité. Des discussions se tiennent actuellement sur un concept de gestion des conflits impliquant des missions intégrées permettant aux Nations Unies de s'attacher à aider les pays à passer de la guerre à une paix durable. Une telle approche peut certes contenir des aspects positifs, mais elle présente néanmoins le risque que l'action humanitaire puisse être associée aux objectifs politiques et sécuritaires du système des Nations Unies en général, et à certains de ses États membres plus influents en particulier. Il se peut qu'une telle approche, qui incluerait les composantes du Mouvement, soit difficile à concilier avec les mécanismes internes du Mouvement pour la coordination et la gestion de l'assistance internationale.

Les mêmes considérations valent pour le concept de « Capacité de protection civile » de l'Union européenne qui, si les autorités pertinentes ne tiennent pas compte des Principes fondamentaux et des procédures opérationnelles, pourrait aboutir à ce que le matériel des Sociétés nationales soit enregistré auprès d'un bureau central de protection civile de l'Union européenne ayant autorité de le déployer sans même qu'un mécanisme du Mouvement soit pris en considération.⁶ Une telle situation semblerait contredire l'engagement des États parties aux Conventions de Genève à respecter l'autonomie des Sociétés nationales dans leur rôle en tant qu'auxiliaires de leurs gouvernements dans le domaine humanitaire.⁷

En tant que composantes du seul et même Mouvement, « nous sommes tous dans le même bateau ». À l'âge de la communication mondialisée dans laquelle les médias sont omniprésents, les activités d'une organisation particulière de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge peuvent bénéficier d'une attention mondiale. Les perceptions sont mobiles, c'est ainsi qu'une action perçue comme ne pouvant pas satisfaire aux principes de neutralité et d'indépendance peut porter ombrage à l'image et aux travaux des autres composantes du Mouvement ailleurs.

3. Un défi majeur pour le Mouvement

Alors qu'il est difficile de dire si les tendances décrites seront passagères ou durables, la question se pose de leur impact à long terme sur la crédibilité des organisations humanitaires, leur légitimité réelle et perçue, et sur leur capacité d'agir. En effet, les facteurs susmentionnés ont déjà eu un impact sur la capacité des composantes du Mouvement à conduire des opérations humanitaires neutres et indépendantes.

Lors de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les États et les Sociétés nationales ont tous affirmé solennellement:

⁶ L'Union européenne n'a pas encore achevé ses travaux sur ce concept qui est mentionné ici pour indiquer comment un monde de plus en plus globalisé affecte les concepts de neutralité et d'indépendance.

⁷ Voir les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Préambule et Art. 2.4.

«Profondément alarmés par le nombre croissant d'actes de violence ou de menaces à l'encontre des travailleurs humanitaires, nous déclarons que ceux-ci doivent être respectés et protégés en toutes circonstances dans l'exercice de leur rôle vital qui consiste à prévenir et soulager les souffrances. Leur indépendance vis-à-vis des acteurs politiques et militaires doit être réaffirmée. (...) Nous réaffirmons la responsabilité qui incombe aux Etats de respecter l'adhésion des composantes du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à ses Principes fondamentaux, afin de fournir une protection et une assistance impartiales, neutres et indépendantes à toutes les personnes qui en ont le plus besoin. ».⁸

Le défi constant d'une action humanitaire neutre et indépendante dans le monde d'aujourd'hui consiste à pouvoir accéder aux personnes les plus vulnérables et ayant besoin d'assistance d'une manière efficace et en temps voulu sans discrimination aucune, et à les protéger et les assister. Si la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge doit obtenir un tel accès, il doit être respecté et appuyé par tous – en particulier par les acteurs étatiques et non étatiques, les institutions intergouvernementales et la société civile – et il faut que son indépendance et sa neutralité soient comprises et reconnues. Il est donc essentiel que nous garantissons l'appui de toutes nos parties prenantes en faveur de ce qui a été déclaré lors de la XXVIIIe Conférence internationale.

4. Questions pour les Commissions

4.1 Une action humanitaire neutre et indépendante ne peut être imposée, elle doit être acceptée. Quels sont les défis majeurs liés à l'adhésion aux principes d'indépendance et de neutralité a) en temps de paix, b) dans des situations de conflit armé ou de trouble? (*par exemple, perception des principales parties prenantes et communication avec ces dernières; sécurité du personnel humanitaire; préservation de l'identité et de l'image du Mouvement.*)

4.2 Comment les composantes du Mouvement peuvent-elles préserver au mieux les principes d'indépendance et de neutralité dans leurs interactions avec les mécanismes de coordination et d'intégration pour l'action humanitaire mis en place par les États ou des organisations intergouvernementales en réponse aux situations de conflit armé ou de catastrophe naturelle (*par exemple, réforme de l'ONU; capacité de protection civile de l'Union européenne; rôle auxiliaire des Sociétés nationales*)?

4.3 Que doivent faire les composantes du Mouvement pour maintenir leur indépendance et leur neutralité dans des situations dans lesquelles les gouvernements intègrent les activités humanitaires dans leurs opérations militaires ? Comment devraient-elles réagir face aux propositions des gouvernements pour l'utilisation du matériel militaire (par exemple moyens de transport; protection armée et escorte) dans les réponses aux besoins humanitaires liés aux a) conflits armés, b) catastrophes naturelles ?

4.4 Lorsqu'elles s'engagent dans des activités internationales humanitaires, comment les composantes du Mouvement peuvent-elles s'appuyer mutuellement dans l'exécution de leurs rôles respectifs, en particulier pour ce qui est des influences et des pressions extérieures (*par exemple des gouvernements et d'autres organisations*) ?

⁸ «Protéger la dignité humaine », Déclaration, décembre 2003.