

Le pouvoir de l'humanité

XXXIII^e Conférence internationale
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

9-12 décembre 2019, Genève



**XXXIII^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève, Suisse
9-12 décembre 2019

Rétablissement des liens familiaux et protection des données

Éléments possibles d'une résolution

Mars 2019

Contexte

Les éléments proposés pour la résolution relative au rétablissement des liens familiaux et à la protection des données donnent un aperçu de la teneur possible des différents paragraphes qui la composeront, sans toutefois proposer d'avant-projet de texte.

Chaque paragraphe est suivi d'une explication sur les raisons pour lesquelles il serait utile de l'inclure dans la résolution.

Le présent document est envoyé pour consultation aux membres de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) en vue de recueillir leurs premières observations et suggestions et de nous faire une idée du degré d'acceptation et de consensus que suscite l'approche proposée.

Veuillez formuler vos observations et commentaires sur ce document de manière à répondre aux questions suivantes :

- Êtes-vous d'accord avec les différents éléments qu'il est proposé d'inclure dans le préambule et le dispositif de la résolution ?
- Y a-t-il des éléments manquants qui devraient être inclus dans la résolution ?

Il ne s'agit pas, à ce stade, de formuler des observations détaillées sur le libellé des éléments possibles de la résolution. Vous aurez tout loisir de le faire ultérieurement, une fois que l'avant-projet de résolution sera disponible.

Introduction

Les personnes qui sont sans nouvelles d'un proche et ne savent pas où il se trouve ni comment il va vivent plongées dans l'angoisse et la souffrance. Pour un parent, un enfant, un frère, une sœur, une épouse ou un mari, savoir ce qu'il est advenu d'un proche est souvent plus important que de disposer d'eau, de nourriture ou d'un abri. Les membres des familles de personnes disparues n'auront de cesse de chercher à obtenir des informations sur leur sort. Ils investiront toutes leurs ressources dans cette quête de réponses et iront parfois jusqu'à mettre en danger leur propre vie ou celle d'autres membres de leur famille.

Bien que nous vivions dans un monde de plus en plus connecté, où l'accès à Internet, le taux de pénétration des téléphones mobiles et l'utilisation des réseaux sociaux progressent de manière exponentielle, le nombre de personnes disparues enregistrées par le Réseau des liens familiaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a sensiblement augmenté ces dernières années¹.

L'impact de ces disparitions sur les individus, les familles et les communautés constitue l'une des plus graves conséquences humanitaires à long terme des conflits armés et autres situations de violence, des migrations et des catastrophes naturelles. Les disparitions causent non seulement des souffrances incommensurables aux familles et aux communautés touchées, mais peuvent aussi être une plaie ouverte pour les anciennes parties à un conflit et un obstacle à la réconciliation et à la stabilité.

Le problème des disparus a acquis une dimension planétaire dans le cadre de la migration. Des milliers de personnes disparaissent chaque année sur les routes migratoires du monde entier, et de nombreux corps retrouvés le long de ces parcours ne peuvent pas être identifiés. Pour pouvoir mieux faire face à ces défis et apporter des réponses aux familles des migrants portés disparus, il est nécessaire de coordonner les efforts et d'harmoniser les pratiques d'un large éventail d'acteurs intervenant dans plusieurs pays, régions et même continents.

Les services de rétablissement des liens familiaux (RLF) du Réseau des liens familiaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge couvrent toute une gamme d'activités, allant de la

¹ Le nombre de nouveaux cas enregistrés par le CICR en 2018 a plus que doublé par rapport à 2016.

prévention des séparations familiales au soutien au regroupement familial, en passant par le rétablissement et le maintien des liens familiaux ainsi que la recherche d'informations et de réponses pour les familles. Lorsqu'il fournit des services de RLF, le Réseau des liens familiaux n'agit qu'avec le plein consentement des personnes concernées et dans le respect du principe consistant à « ne pas nuire », notamment eu égard au traitement des données personnelles et au libre choix des personnes recherchées de ne pas rétablir le contact avec leur famille. Le Réseau propose ces services dans les situations de conflit armé et de violence, de catastrophe naturelle, de migration et d'autres situations appelant une action humanitaire. Le RLF est un service essentiel et unique en son genre fourni par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement), qui est le mieux à même d'assumer cette tâche grâce à son expertise et à son expérience plus que centenaire dans ce domaine, à son réseau qui s'étend par-delà les frontières et les continents et à son ancrage communautaire dans le monde entier.

La Conférence internationale a déjà traité à plusieurs reprises du RLF. En particulier, la XXIV^e Conférence invitait les Sociétés nationales à mener des activités de recherches et de regroupement familial, et priait les gouvernements de faciliter l'action du Mouvement et de lui apporter tout le soutien nécessaire. La XXVI^e Conférence demandait aux États d'accorder aux Sociétés nationales l'accès aux données pertinentes et de faciliter leurs activités de recherches et de regroupement familial en période de conflit armé. Quant à la XXVIII^e Conférence, elle définissait une série d'objectifs portant sur les personnes portées disparues lors de conflits armés ou d'autres situations de violence, notamment prévenir les disparitions, élucider le sort des personnes disparues et gérer les informations et traiter les dossiers relatifs aux personnes disparues.

Lors du Conseil des Délégués de 2007, le Mouvement a adopté sa première Stratégie RLF pour la période 2008-2018, ce dont s'est félicitée la Conférence internationale dans une résolution adoptée la même année. Cette première stratégie étant arrivée à son terme, une nouvelle stratégie a été élaborée et sera proposée pour adoption par le Conseil des Délégués de 2019.

Le Mouvement doit garantir la protection des droits fondamentaux et des libertés des personnes auxquelles il fournit des services de RLF, en particulier leur droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. La législation sur la protection des données a connu une évolution rapide ces dernières années. Elle revêt aussi une importance beaucoup plus grande pour le secteur humanitaire, à l'heure où celui-ci cherche à déployer de nouvelles technologies pour soutenir ses opérations ainsi que l'assistance et les services qu'il fournit. Les normes et les principes de protection des données offrent aux différentes composantes du Mouvement la possibilité d'innover de manière responsable, de préserver la confidentialité, de défendre les droits fondamentaux des bénéficiaires et de gagner la confiance des communautés et des parties prenantes. Toutefois, se conformer aux nouvelles exigences qui ont vu le jour dans ce domaine est loin d'être évident, avec au bout du compte le risque de compromettre l'efficacité de l'action humanitaire menée par le Mouvement.

Le caractère particulier de la protection des données dans l'action humanitaire a déjà été reconnu dans plusieurs instruments internationaux, tels que les Principes directeurs pour la réglementation des fichiers personnels informatisés, adoptés par la résolution 45/95 du 14 décembre 1990 de l'Assemblée générale des Nations Unies², la Résolution sur la protection des données et les catastrophes naturelles de grande ampleur, adoptée le 1^{er} novembre 2011 à Mexico par la 33^e Conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée³, et la Résolution sur la protection des données personnelles et l'action humanitaire internationale, adoptée le 27 octobre 2015 à Amsterdam

² <http://www.refworld.org/pdfid/3ddcafaac.pdf>.

³ <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resolution-on-Data-Protection-and-Major-Natural-Disasters.pdf>.

par la 37^e Conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée⁴. Le Règlement général sur la protection des données, récemment adopté par l'Union européenne, et la version mise à jour de la Convention sur la protection des données du Conseil de l'Europe ont établi une série de normes très strictes, soumettant les personnes chargées du traitement et du contrôle des données à de nombreuses obligations. Ces instruments reconnaissent juridiquement les difficultés liées au traitement et à la protection des données personnelles dans le contexte humanitaire, sans pour autant exempter les acteurs humanitaires de l'obligation de se conformer aux exigences et principes fondamentaux de la protection des données.

Les travaux législatifs autour de la protection des données ont rapidement dépassé les frontières européennes. Plus de 100 pays dans le monde ont déjà introduit des lois ou des dispositions sectorielles pour la protection des données et le respect de la vie privée, et de nouvelles législations ne cessent d'être adoptées. Ces changements constituent un véritable enjeu pour les composantes du Mouvement, en particulier lorsque des données doivent être partagées entre plusieurs pays et qu'elles sont donc soumises à des régimes juridiques différents.

À cet égard, l'élaboration du Code de conduite relatif à la protection des données à caractère personnel pour les activités de RLF⁵ représente une avancée majeure. C'est en effet le premier code qui traite de cette question au sein du Mouvement, tous services confondus. Il énonce les principes, procédures et engagements minimaux que les membres du Mouvement doivent respecter lorsqu'ils traitent des données dans le cadre du Réseau des liens familiaux. Un groupe de travail a été spécialement créé pour appuyer l'application du Code par toutes les composantes. Aligné sur les normes les plus strictes relatives à la protection des données, le Code de conduite vise à harmoniser les pratiques en la matière au sein du Mouvement. Le Code et son application renforceront sans nul doute la confiance des personnes touchées et des autorités de réglementation à l'égard des activités menées par le Mouvement.

La transmission de données personnelles est plus importante pour le RLF que dans tout autre domaine d'activité du Mouvement. Sans elle, les services de RLF ne pourraient pas fonctionner. C'est pourquoi le RLF est le point de départ idéal pour jeter les bases d'accords plus étendus entre le Mouvement et les États sur la question de la protection des données.

Paragraphe du préambule (PP)

PP : S'agissant du RLF en général, le préambule pourrait faire état de la profonde préoccupation que suscitent les souffrances causées par les séparations familiales et les disparitions, souligner la nécessité pour les États de prendre de toute urgence des mesures renforcées et saluer, au nom de la Conférence internationale, l'important travail que les composantes du Mouvement accomplissent dans le domaine du RLF. Il pourrait en outre se référer au droit international humanitaire et aux résolutions antérieures de la Conférence ayant pour thème le rétablissement des liens familiaux.

À propos de la protection des données, le préambule pourrait rappeler que la protection de la vie privée est un droit essentiel inscrit dans plusieurs instruments internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme, que la protection des données personnelles est étroitement liée à la vie privée et considérée comme un droit fondamental dans bon nombre de pays où le Mouvement mène des activités, et qu'un nombre croissant d'organisations internationales la font figurer dans leurs instruments juridiques.

⁴ <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/FR-1.pdf>.

⁵ <https://www.icrc.org/fr/document/le-code-de-conduite-en-matiere-de-protection-des-donnees-dans-le-cadre-du-retablissement>.

Le préambule pourrait aussi souligner que le traitement des données personnelles fait partie intégrante de la mission des acteurs humanitaires, et que le recours accru aux outils technologiques conduit inévitablement à une diversification de la nature des données collectées et à une augmentation des volumes et des échanges de données.

Le préambule pourrait rappeler que les activités de RLF ont pour but de promouvoir le droit à la vie privée et familiale, et que les autorités chargées de la protection des données sont de plus en plus nombreuses à reconnaître, tout comme certains cadres réglementaires, les motifs importants d'intérêt public et d'intérêt vital sur lesquels le Mouvement se fonde pour traiter des données personnelles dans le domaine du RLF.

Enfin, le préambule pourrait rappeler que l'introduction des outils technologiques permet certes de renforcer l'efficacité de l'action humanitaire, mais qu'elle s'accompagne d'une augmentation des volumes et des échanges de données qui risque de compromettre la sécurité et le droit à la protection des données des personnes vulnérables, en particulier si ces données sont exploitées à des fins non humanitaires par des entités extérieures au Mouvement. Le préambule pourrait dès lors réaffirmer la préoccupation déjà exprimée à ce sujet par la Conférence internationale des commissaires à la protection des données et de la vie privée.

Explication : Il importe de souligner les souffrances causées par les séparations familiales et les disparitions, de rappeler les obligations qui incombent aux États et le soutien important que les composantes du Mouvement peuvent leur apporter à cet égard, et de revenir sur les travaux que les sessions précédentes de la Conférence internationale ont consacré au RLF. Ces aspects seront approfondis dans le document de référence.

Si l'introduction des nouvelles technologies a contribué à renforcer l'efficacité de l'action humanitaire, elle a aussi entraîné une augmentation du volume des données personnelles qui sont traitées et échangées par les composantes du Mouvement.

La protection des données connaît un regain d'attention pour différentes raisons : la fourniture de services de RLF va forcément de pair avec le traitement de données personnelles ; le cadre réglementaire en la matière (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement) connaît une évolution rapide ; et les avantages et les risques qu'implique le traitement de quantités importantes de données personnelles (potentiellement sensibles) sont de mieux en mieux connus. Il est donc crucial de faire en sorte que le Mouvement soit à même de maintenir ses services de RLF, tout en évitant d'exposer les personnes touchées à des risques et de porter atteinte aux Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En effet, des pressions peuvent être exercées sur les acteurs du Mouvement pour les convaincre de fournir des données collectées dans un but purement humanitaire à des autorités souhaitant les utiliser à d'autres fins, éventuellement contraires aux principes de l'action humanitaire.

Paragraphe du dispositif (OP)

OP1 : Ce paragraphe pourrait appeler les États à prendre des mesures concrètes pour prévenir les séparations familiales et les disparitions, faire la lumière sur le sort des personnes portées disparues et l'endroit où elles se trouvent, donner des réponses à leurs proches et rétablir l'unité familiale ou faciliter le regroupement familial.

Explication : Les dimensions mises en avant dans ce paragraphe figurent déjà dans les instruments existants de droit international humanitaire, mais il convient d'en élargir la portée pour qu'elles s'appliquent également dans d'autres cas tels que les situations de violence autres que les conflits armés, les catastrophes naturelles et les migrations.

OP2 : Ce paragraphe pourrait appeler les États à recourir aux services des Sociétés nationales, dans leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, afin de faire la lumière sur le sort des personnes disparues et l'endroit où elles se trouvent et de permettre aux migrants d'établir, de rétablir ou de maintenir le contact avec leur famille tout au long de leur parcours migratoire et dans les pays de destination.

Explication : Le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire est bien établi et exposé dans le Principe fondamental d'indépendance et dans les Statuts du Mouvement (article 3). Il mérite toutefois d'être souligné pour ce qui est des activités de RLF menées par les Sociétés nationales car celles-ci, en tant que membres du Réseau mondial des liens familiaux, peuvent apporter une réelle valeur ajoutée aux pouvoirs publics en vue de les aider à honorer leurs obligations et engagements.

OP3 : Ce paragraphe pourrait appeler les États à saluer l'adoption par le Mouvement de sa Stratégie RLF pour 2020-2025 et à continuer de soutenir les activités des composantes du Mouvement, en particulier :

- a) en réaffirmant et en reconnaissant le rôle spécifique de chaque Société nationale dans son pays en matière de services de RLF ;
- b) en renforçant les capacités des Sociétés nationales, notamment par la mise à disposition de ressources ;
- c) en veillant à ce que le rôle de la Société nationale soit clairement défini dans le cadre du plan national de préparation et d'intervention en cas de catastrophe ;
- d) en envisageant et en établissant des partenariats avec les composantes du Mouvement en vue d'assurer la connectivité nécessaire pour permettre aux familles dispersées de rétablir et maintenir le contact ;
- e) en accordant aux composantes du Mouvement l'accès aux lieux où se trouvent des personnes ayant besoin de services de RLF ;
- f) en coopérant avec les composantes du Mouvement (en leur donnant accès aux informations pertinentes et/ou en répondant à leurs demandes individuelles) afin de les aider à déterminer le sort des personnes recherchées par leur famille ;
- g) en soutenant la mise au point d'outils informatiques permettant de recouper les données personnelles figurant dans les bases de données du Réseau des liens familiaux avec celles figurant dans les bases de données relevant de la responsabilité des pouvoirs publics, dans le respect des normes internationalement reconnues en matière de protection des données.

Explication : En 2007, la XXX^e Conférence internationale s'est félicitée de l'adoption, par le Mouvement, de sa Stratégie RLF et a prié les gouvernements de continuer à soutenir les activités de rétablissement des liens familiaux menées par les composantes du Mouvement, notamment en renforçant les capacités des Sociétés nationales conformément à leur rôle et à leur mandat. Elle a en outre prié instamment tous les membres de la Conférence d'apporter une solution aux souffrances causées par la séparation des familles et à la tragédie des personnes portées disparues dans le cadre de conflits armés ou d'autres situations de violence armée.

La Stratégie RLF actuelle étant arrivée à son terme, il convient de demander aux États de se féliciter de l'adoption de la nouvelle Stratégie. Il y a lieu de noter que la dimension de la coopération et du partenariat entre composantes du Mouvement et États est plus importante que jamais dans le contexte actuel. C'est pourquoi ce paragraphe du dispositif énumère les domaines spécifiques de la Stratégie dans lesquels le succès de la mise en œuvre par les composantes du Mouvement dépendra du soutien apporté par les États.

OP4 : Ce paragraphe pourrait appeler les États à reconnaître que les opérations de traitement des données personnelles effectuées par les composantes du Mouvement dans le but de fournir des services de RLF répondent à des motifs importants d'intérêt public et peuvent souvent être dans l'intérêt vital des personnes concernées. Il pourrait en outre reconnaître que les composantes du Mouvement qui traitent des données personnelles dans le cadre de leurs activités de RLF le font à des fins exclusivement humanitaires. Il importe donc d'appliquer le moins de restrictions possible au traitement et à l'échange de données personnelles au sein du Mouvement, afin de garantir l'efficacité des services de RLF fournis.

Explication : Qui dit fourniture de services de RLF dit aussi traitement très fréquent de données personnelles sur une base transfrontalière. Pour assurer et accroître l'efficacité des services de RLF, il est donc crucial de réduire au minimum les restrictions imposées aux échanges de données personnelles entre les composantes du Mouvement.

Selon les principes internationalement reconnus en matière de protection des données, tout traitement de données personnelles doit être fondé sur un intérêt légitime et poursuivre une finalité déterminée. Or les services humanitaires fournis par le Mouvement sont d'intérêt public et servent l'intérêt vital des personnes touchées, conformément au mandat qui lui a été confié en vertu de plusieurs instruments internationaux⁶. Le traitement des données personnelles est un aspect incontournable de l'action humanitaire menée par le Mouvement en général, et des services de RLF en particulier, dont il contribue in fine à améliorer l'efficacité. Il est donc essentiel que les États reconnaissent collectivement que le traitement des données personnelles aux fins du RLF trouve sa motivation et son fondement dans des motifs importants d'intérêt public et d'intérêt vital des personnes touchées, comme l'admettent un nombre croissant de systèmes juridiques⁷.

Au vu de ce qui précède, il conviendrait de reconnaître que le traitement des données personnelles dans le cadre des services de RLF vise des fins exclusivement humanitaires, conformément aux Principes fondamentaux.

OP5 : Ce paragraphe pourrait appeler les États à reconnaître que l'utilisation abusive de données personnelles peut porter gravement atteinte aux droits et à la sécurité des personnes touchées, ainsi qu'à l'action humanitaire en général. Par conséquent, il pourrait prier les États de s'engager à respecter la finalité exclusivement humanitaire du traitement des données personnelles, et à s'abstenir de demander aux composantes du Mouvement des données en vue de les utiliser à d'autres fins incompatibles avec la nature purement humanitaire de l'action du Mouvement.

Explication : Un autre aspect doit être intégré dans les paragraphes du dispositif : pour préserver la nature purement humanitaire de l'action du Mouvement, la résolution devrait appeler les États à s'abstenir de demander des données personnelles collectées par les composantes du Mouvement dans le cadre de leurs activités de RLF en vue de les utiliser à d'autres fins. Répondre positivement à de telles demandes serait incompatible avec la nature humanitaire et les Principes fondamentaux du Mouvement, notamment sa neutralité, son impartialité et son indépendance.

Le Mouvement devrait respecter dans toutes ses opérations le principe consistant à « ne pas nuire », qui s'applique également à l'impact négatif que l'utilisation (abusives) de données numériques peut avoir sur les bénéficiaires concernés. Si des données personnelles collectées par des composantes du Mouvement dans un but humanitaire étaient par la suite utilisées à d'autres fins, cela saperait la confiance que les gens placent dans la Croix-Rouge

⁶ Conventions de Genève de 1949 ; Protocoles additionnels de 1977 ; Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge adoptés en 1986 et amendés en 1995 et 2006.

⁷ Voir le Règlement général de l'UE sur la protection des données, considérants (46) et (112) ; le Rapport explicatif de la Convention 108 modernisée du Conseil de l'Europe, par. 47 ; et la Délibération 2012-161 du 24 mai 2012 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

et le Croissant-Rouge, risquerait de causer des dommages matériels aux personnes touchées et porterait atteinte à notre réputation.

OP6 : Ce paragraphe pourrait demander aux États d'accueillir favorablement le Code de conduite du Mouvement relatif à la protection des données à caractère personnel pour les activités de RLF, qui jette des bases solides dans ce domaine, et de soutenir sans réserve les composantes du Mouvement dans la mise en œuvre du Code.

Explication : Si nous voulons assurer l'échange sans restriction de données au sein du Mouvement pour les services de RLF, tout en réduisant au minimum les risques liés à une éventuelle utilisation abusive de ces données humanitaires, nous devons disposer d'un cadre rigoureux fixant des normes solides de protection des données. C'est pourquoi il est proposé d'appeler les États à accueillir favorablement le Code de conduite du Mouvement relatif à la protection des données à caractère personnel pour les activités de RLF, et à soutenir les composantes du Mouvement dans la mise en œuvre de ce Code. Applicable à toutes les composantes du Mouvement, le Code de conduite s'aligne sur les normes les plus strictes en matière de protection des données, qu'il adapte aux spécificités de l'action humanitaire en général et des services de RLF en particulier. Il harmonise les bonnes pratiques dans l'ensemble du Mouvement en établissant des obligations claires.