



Le pouvoir de l'humanité

Conseil des Délégués du Mouvement international
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

27-28 octobre 2024, Genève

Appel à respecter et soutenir l'action humanitaire fondée sur des principes

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Avril 2024

FR

CD/24/XX
Original: anglais
Pour information

Document établi par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge
et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Appel à respecter et soutenir l'action humanitaire fondée sur des principes

RÉSUMÉ

La résolution proposée, intitulée « Appel à respecter et soutenir l'action humanitaire fondée sur des principes », répond à la profonde préoccupation que suscitent divers facteurs mondiaux qui mettent actuellement en péril l'action humanitaire fondée sur des principes. Ces facteurs sont notamment une polarisation politique et sociétale croissante, la politisation de l'aide humanitaire et les informations erronées ou mensongères ; tous menacent la sécurité des personnels humanitaires et leur accès aux populations qu'ils s'efforcent d'aider.

La résolution comporte un appel aux États leur demandant de s'acquitter de leur obligation de respecter en tout temps l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante, en particulier celle de leur Société nationale, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Cet appel figure en annexe à la résolution et sera adressé aux États par les présidentes du CICR et de la Fédération internationale à la XXXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale).

La résolution contient aussi plusieurs dispositions engageant le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement). Elle réaffirme la détermination de celui-ci à agir en tout temps conformément aux Principes fondamentaux, en particulier à ceux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, en tant que moyen essentiel d'avoir accès aux personnes les plus vulnérables, ainsi que de remplir sa mission et de permettre à ses composantes de s'acquitter de leurs mandats respectifs. Elle réaffirme également la détermination du Mouvement à renforcer en son sein l'intégrité, la redevabilité et la transparence, et à établir un rapport de confiance avec les populations auxquelles il vient en aide.

La résolution propose en outre plusieurs mesures de suivi s'adressant au Mouvement – notamment renforcer les interactions avec les États, les autorités locales et les communautés afin de faire mieux respecter l'action humanitaire fondée sur des principes, et établir un dialogue avec les États afin qu'ils veillent à ce que le rôle d'auxiliaire de leur Société nationale soit clairement défini dans leur droit interne. Elle propose aussi des mesures à prendre au sein même du Mouvement, à l'intention des dirigeants, des cadres, du personnel et des volontaires, afin de renforcer les programmes de sensibilisation et de formation et de favoriser le développement de compétences comportementales alignées sur les Principes fondamentaux. Elle propose enfin que les composantes du Mouvement jouent un rôle actif dans la communauté de pratique sur le renforcement de l'intégrité, afin d'échanger sur les expériences, les défis et les bonnes pratiques dans le but de renforcer l'intégrité et la confiance.

1) INTRODUCTION

Nous constatons, à travers le monde, que l'action humanitaire fondée sur des principes est de plus en plus mise en péril par une polarisation politique et sociétale ainsi que par la politisation de l'aide humanitaire. Nous voyons des acteurs humanitaires neutres et impartiaux être la cible d'abus, de menaces et d'actes de violence.

Il est donc crucial que, dans ces circonstances, le Mouvement continue de mettre l'accent sur l'action humanitaire fondée sur des principes et prévoie les mesures qu'il faudra prendre pour

que celle-ci soit respectée et encouragée dans l'avenir. Le respect de l'action humanitaire fondée sur des principes est en effet une condition indispensable pour que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales), au titre de leur mandat d'intervenants locaux, accomplissent leur mission humanitaire dans leur propre contexte national et dans leurs activités internationales, et pour que la Fédération internationale et le CICR s'acquittent de leurs mandats respectifs dans les pays où cela s'avère nécessaire ainsi qu'au niveau international.

L'attachement du Mouvement à ses Principes fondamentaux – associé aux cadres statutaire, réglementaire et stratégique complets dont il s'est doté – constitue l'assise de son action humanitaire éthique et guidée par des principes. Il est indispensable pour que le Mouvement soit en mesure de mener efficacement son action humanitaire, et d'une importance cruciale pour lui permettre de gagner et conserver l'acceptation et la confiance des personnes et des communautés qu'il cherche à aider, notamment dans des contextes sensibles et des situations d'insécurité. Le Mouvement doit aussi continuer à déployer des efforts concertés pour renforcer la confiance dont il jouit ainsi que sa redevabilité et son intégrité, y compris son respect des Principes fondamentaux.

La résolution proposée, intitulée « Appel à respecter et soutenir l'action humanitaire fondée sur des principes »,

- contient un appel aux États leur demandant de s'acquitter de leur obligation de respecter en tout temps l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante, en particulier celle de leur Société nationale, de la Fédération internationale et du CICR ;
- réaffirme la détermination du Mouvement à agir en tout temps conformément aux Principes fondamentaux, en particulier à ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, condition indispensable pour avoir accès aux personnes les plus vulnérables, remplir sa mission et permettre à ses composantes de s'acquitter de leurs mandats respectifs ;
- réaffirme également la détermination du Mouvement à renforcer en son sein l'intégrité, la redevabilité et la transparence, et à établir un rapport de confiance avec les populations auxquelles il vient en aide ;
- prie les présidentes de la Commission permanente, du CICR et de la Fédération internationale de porter cet Appel aux États devant la XXXIV^e Conférence internationale ; et
- propose un suivi de la résolution.

2) CONTEXTE

La résolution est basée sur les Principes fondamentaux proclamés par la Conférence internationale de 1965 et intégrés dans les Statuts du Mouvement par la Conférence internationale de 1986. Elle s'appuie sur des travaux antérieurs relatifs aux Principes fondamentaux, tels que l'« Appel au respect de l'action humanitaire neutre et impartiale » (Appel de 2022) lancé par la présidente de la Commission permanente et les présidents de la Fédération internationale et du CICR – appel que le Conseil des Délégués a accueilli favorablement en 2022 (CD/22/13) –, ainsi que le document de référence soumis à la XXXII^e Conférence internationale en 2015, intitulé « Les Principes fondamentaux en action : un cadre éthique, opérationnel et institutionnel unique », qui donne de nombreux exemples opérationnels des Principes fondamentaux en action.

La résolution met également l'accent sur le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales dans le domaine humanitaire. Elle s'appuie pour cela sur des résolutions antérieures, notamment la résolution 2 de la XXX^e Conférence internationale, tenue en 2007, sur « Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire » et la résolution 4 de la XXXI^e Conférence internationale, tenue en 2011,

sur le « Renforcement du rôle d'auxiliaire », qui soulignent l'importance de définir clairement dans la législation nationale la relation d'auxiliaire qu'une Société nationale entretient avec les pouvoirs publics de son pays, afin de maintenir l'indépendance opérationnelle de la Société nationale et d'officialiser l'engagement pris par les États de respecter le devoir et la capacité des Sociétés nationales de se conformer aux Principes fondamentaux.

En ce qui concerne les engagements du Mouvement relatifs à l'intégrité, la résolution rappelle que chaque composante du Mouvement est tenue de traiter les problèmes d'intégrité dans sa propre organisation ; elle rappelle également les engagements collectifs pris par le Mouvement en vue de renforcer l'intégrité, la redevabilité et la confiance, tels que les résolutions 1 et 2 du Conseil des Délégués de 2019, intitulées respectivement « Engagements du Mouvement en matière d'interaction avec les communautés et de redevabilité » et « Déclaration du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur l'intégrité ».

3) ANALYSE

A) RAISON D'ÊTRE DE LA RÉOLUTION

Cette résolution a été proposée en raison de la profonde préoccupation résultant du manque de respect pour les Principes fondamentaux et du nombre croissant d'obstacles qui empêchent les acteurs humanitaires guidés par des principes d'apporter assistance et protection aux populations qui en ont le plus besoin. Les principales difficultés auxquelles se heurte l'action humanitaire fondée sur des principes sont notamment :

- une polarisation politique et sociétale de plus en plus marquée ;
- l'instrumentalisation et la politisation de l'aide ;
- le fait que les pouvoirs publics se demandent si l'impartialité et la neutralité ne contribuent pas à « aider l'ennemi » ;
- le manque de compréhension dont font preuve certains États à l'égard de la nécessité pour les Sociétés nationales d'être indépendantes ;
- les restrictions résultant de sanctions et de mesures de lutte contre le terrorisme qui entravent la capacité des acteurs humanitaires à mener leur action conformément aux principes humanitaires et au droit international humanitaire (DIH) ;
- la propagation – à travers les médias sociaux et par d'autres voies – d'informations erronées ou mensongères qui mettent en péril la sécurité des travailleurs humanitaires et des personnes auxquelles ils viennent en aide ;
- le fait que les personnels de santé continuent d'être la cible de menaces et d'actes de violence.

Un autre facteur contribue à cette situation profondément préoccupante : le langage et le discours déshumanisants – en particulier lorsqu'ils sont utilisés par des autorités – qui prévalent dans nombre de conflits armés et autres situations de violence, ainsi que dans d'autres contextes. Ils vont à l'encontre du principe d'humanité et contribuent à créer un environnement propice à la mise en danger des populations affectées et des acteurs humanitaires impartiaux et neutres qui leur viennent en aide, ainsi qu'à des violations du DIH, du droit international des droits de l'homme et des principes humanitaires fondamentaux. S'opposer à ce langage et ce discours déshumanisants est pour le Mouvement un impératif moral.

Les Principes fondamentaux sont au cœur de l'identité et de la mission propres au Mouvement. Si des résolutions et des initiatives antérieures visaient à promouvoir le respect des Principes fondamentaux, la transformation des contextes opérationnels et les risques qui en découlent pour l'action humanitaire fondée sur des principes, comme précisé plus haut, exigent que les États et les composantes du Mouvement soient appelés à renouveler leur engagement et à prendre des mesures de toute urgence.

B) LES DIFFÉRENTES PARTIES DE LA RÉOLUTION

L'Appel aux États

L'Appel aux États, en leur qualité de Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève de 1949 et de membres de la Conférence internationale, leur demande de préserver l'action humanitaire fondée sur des principes que mène le Mouvement. Il est crucial que les États, comme ils se sont engagés à le faire par l'article 2.4 des Statuts du Mouvement, renouvellent leur engagement et s'acquittent de leur obligation de respecter en tout temps l'adhésion de toutes les composantes du Mouvement aux Principes fondamentaux, en particulier à ceux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, ainsi que de soutenir et faciliter la mission et les activités humanitaires de ces composantes.

L'Appel aux États comporte plusieurs éléments précis leur demandant de :

- a) prendre des mesures pour parer, mettre un terme et remédier à toutes formes d'abus, de pression, de mésinformation ou désinformation et de discours déshumanisant qui pourraient nuire aux populations ayant besoin d'aide ou au personnel et aux volontaires du Mouvement qui leur portent assistance ;
- b) renouveler leur engagement de respecter la capacité de leur Société nationale – y compris dans son rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire – à mener son action conformément aux Principes fondamentaux, de consolider la base juridique de leur Société nationale dans le droit interne s'il y a lieu, et de s'abstenir de demander à cette dernière de mener des activités qui iraient à l'encontre des Principes fondamentaux ;
- c) collaborer avec leur Société nationale, avec le soutien du CICR et de la Fédération internationale, pour faire en sorte que le gouvernement, à tous les échelons, comprenne, respecte et facilite la mission, le mandat et l'action humanitaire fondée sur des principes menée par cette Société nationale ainsi que par la Fédération internationale et le CICR ; ceci souligne à quel point il est important que tous les secteurs concernés du gouvernement ainsi que les pouvoirs publics connaissent la mission du Mouvement et son action humanitaire fondée sur des principes, en tant que moyen de faciliter les activités du Mouvement ;
- d) veiller à ce que les sanctions et les mesures de lutte contre le terrorisme n'empêchent pas le Mouvement d'avoir accès aux populations qui ont besoin d'aide. Les États sont appelés à mettre en œuvre la résolution 2664 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et à atténuer l'impact des sanctions financières des Nations Unies sur les activités humanitaires et les activités ayant pour objectif de répondre à des besoins humains essentiels, en instaurant des exemptions de sanctions (« exemptions humanitaires ») pour les organisations humanitaires, y compris les composantes du Mouvement ; ils sont également appelés à prévoir des exemptions humanitaires analogues dans leurs sanctions autonomes et leur législation pénale antiterroriste.

Plusieurs dispositions s'adressant aux composantes du Mouvement sur le sujet de l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante

La résolution réaffirme la détermination des composantes du Mouvement elles-mêmes à mener leur action humanitaire conformément à des principes, et ce d'autant plus qu'il est demandé aux États de respecter la capacité de ces composantes à mener une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Les dispositions de la résolution prévoient à la fois certaines mesures que doit prendre chacune des organisations au sein du Mouvement, et des mesures visant à ce que les principales parties prenantes du Mouvement connaissent et comprennent mieux l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante, en accord avec les rôles respectifs des différentes composantes.

La résolution rappelle également le rôle du CICR en tant qu'institution et intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants, tel qu'il est reconnu par les Conventions de Genève et les Statuts du Mouvement, et la responsabilité première qui lui incombe de maintenir et de

diffuser les Principes fondamentaux ; elle rappelle aussi le rôle qui incombe à la Fédération internationale, en collaboration avec le CICR, de diffuser les Principes fondamentaux auprès des Sociétés nationales ; elle rappelle enfin le rôle clé joué par les Sociétés nationales s'agissant d'œuvrer au respect et à la diffusion des Principes fondamentaux dans leur propre pays, en tant que moyen essentiel de faire mieux comprendre et respecter l'action humanitaire fondée sur des principes.

La résolution met l'accent sur les Sociétés nationales et sur la confiance et l'accès dont elles jouissent au sein de leurs communautés, ainsi que sur l'importance de doter les Sociétés nationales d'une base juridique solide dans le droit interne, notamment d'une définition claire de la relation d'auxiliaire qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics de leur pays dans le domaine humanitaire, afin de maintenir leur indépendance opérationnelle. Cette base juridique permet également de renforcer leurs activités de diplomatie humanitaire et d'officialiser l'engagement pris par les États de respecter le devoir et la capacité des Sociétés nationales de se conformer aux Principes fondamentaux. La résolution reconnaît en outre les actions complémentaires que les composantes internationales du Mouvement mènent pour amplifier la voix et soutenir le rôle des Sociétés nationales locales en tant qu'acteurs humanitaires guidés par des principes à l'œuvre dans leur propre pays.

La résolution contient plusieurs engagements précis. Ainsi, elle

- a) réaffirme l'obligation qui incombe à toutes les composantes du Mouvement d'agir conformément aux Principes fondamentaux, en particulier à ceux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance ;
- b) engage les composantes du Mouvement à faire mieux comprendre et respecter en leur sein l'action humanitaire fondée sur des principes, et en particulier à veiller à ce que les comportements attendus au regard des principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance soient compris et appliqués à tous les niveaux de leurs organisations respectives, en prenant un certain nombre de mesures, notamment en assurant l'application de codes de conduite ;
- c) engage les dirigeants du CICR, de la Fédération internationale et des Sociétés nationales à montrer l'exemple en respectant les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance dans toutes leurs paroles et leurs actions ;
- d) engage les composantes du Mouvement à renforcer leur collaboration dans le cadre des activités de sensibilisation et de diplomatie humanitaire qu'elles mènent auprès des États, des autorités locales, des communautés et d'autres parties prenantes, ainsi qu'auprès du grand public, afin de faire mieux comprendre et respecter l'action humanitaire fondée sur des principes, en reconnaissant qu'une large compréhension du rôle des composantes et des Principes fondamentaux par l'ensemble des parties prenantes aide le Mouvement à avoir accès aux communautés qui ont besoin d'aide. Au nombre des mesures à prendre pourrait figurer l'établissement d'un dialogue et de forums conjoints avec les parties prenantes concernées afin de discuter des modalités d'action des composantes du Mouvement, ainsi que de toutes les questions relatives à l'action humanitaire fondée sur des principes ;
- e) demande à chaque Société nationale de poursuivre, avec le soutien de la Fédération internationale et du CICR s'il y a lieu, son dialogue avec les pouvoirs publics de son pays en vue de renforcer son indépendance d'action et de décision, y compris en consolidant sa base juridique dans le droit interne, en particulier pour ce qui concerne son rôle d'auxiliaire dans le domaine humanitaire ;
- f) demande également à chaque Société nationale d'examiner régulièrement, et si nécessaire de réviser, ses statuts afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux normes établies par le Mouvement, telles qu'énoncées dans les *Lignes directrices relatives aux Statuts des Sociétés nationales – 2018*.

Plusieurs dispositions s'adressant au Mouvement sur le sujet du renforcement de l'intégrité

Le respect des Principes fondamentaux fait partie d'un engagement plus général des composantes du Mouvement à agir avec intégrité et à traiter les problèmes d'intégrité qui peuvent survenir au sein de leurs organisations respectives. Cela a été réaffirmé récemment dans l'Accord sur la coordination au sein du Mouvement pour un impact collectif renforcé (Accord de Séville 2.0).

La résolution :

- a) réaffirme la détermination des composantes du Mouvement à établir et maintenir une relation de confiance avec les personnes qu'elles s'emploient à aider, ainsi qu'avec les gouvernements, les autorités locales, les communautés, les donateurs, les partenaires extérieurs et le grand public, en faisant preuve d'intégrité, de transparence et de redevabilité dans toutes leurs actions ;
- b) réaffirme que chaque composante du Mouvement est tenue de traiter les problèmes d'intégrité via ses propres mécanismes internes. Les Sociétés nationales recevront, si nécessaire, le soutien de la Fédération internationale, à laquelle incombe la responsabilité première de préserver l'intégrité des Sociétés nationales, conformément à sa *Politique relative à la protection de l'intégrité des Sociétés nationales et des organes de la Fédération internationale*. La résolution prévoit en outre que la Fédération internationale et le CICR devront se consulter, s'il y a lieu, en cas de problèmes liés au respect des Principes fondamentaux par une Société nationale, en concertation avec la Société nationale concernée ;
- c) donnant suite aux efforts récents visant à mettre en œuvre la Déclaration du Mouvement sur l'intégrité (2019), appelle les Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR à intensifier leurs efforts collectifs pour partager leurs expériences et leurs connaissances en matière de renforcement de l'intégrité et de la confiance, y compris l'établissement d'une communauté de pratique sur le renforcement de l'intégrité à des fins d'apprentissage et d'amélioration continus.

4) INCIDENCES EN TERMES DE RESSOURCES

Pour mettre en œuvre et guider les travaux qu'implique la résolution, des ressources humaines et financières seront nécessaires, qui devront être mobilisées par toutes les composantes du Mouvement. Il s'agira notamment de mettre en place des activités visant à développer le dialogue, de créer des forums appropriés à cet effet, et de mener des actions de sensibilisation visant à faire mieux respecter l'action humanitaire fondée sur des principes et à renforcer l'intégrité. Les activités en question sont précisées dans la section suivante.

5) MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

La résolution propose que le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales prennent des mesures, en accord avec leurs mandats respectifs, pour donner suite aux engagements pris dans la résolution afin de faire mieux comprendre et respecter les Principes fondamentaux. Les composantes du Mouvement sont invitées notamment à renforcer leurs interactions avec les États, les autorités locales et les communautés en vue de faire mieux respecter l'action humanitaire fondée sur des principes, et à établir un dialogue avec les États pour s'assurer que le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales soit clairement défini dans leur droit interne. La résolution propose également, à l'intention du Mouvement, de ses dirigeants, de ses cadres, de son personnel et de ses volontaires, des mesures visant à renforcer les programmes de sensibilisation et de formation, ainsi qu'à favoriser le développement de compétences comportementales alignées sur les Principes fondamentaux. Elle propose en outre que les composantes du Mouvement jouent un rôle actif dans la communauté de pratique sur le renforcement de l'intégrité, afin de mettre en commun les expériences et les bonnes pratiques et d'identifier les défis en matière de renforcement de l'intégrité et de la confiance.

Enfin, la résolution invite les composantes du Mouvement à faire rapport au prochain Conseil des Délégués sur les mesures prises, les progrès accomplis et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures proposées.

6) CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour traiter la question essentielle qui en est l'objet – à savoir le manque de respect pour l'action humanitaire fondée sur des principes et les risques qui en résultent pour l'accès, les activités et les acteurs humanitaires –, la résolution contient à la fois des dispositions qui s'adressent aux composantes du Mouvement et un appel aux États. Elle souligne la nécessité de veiller à ce que les Principes fondamentaux soient respectés même dans des circonstances difficiles – où ils sont d'une importance d'autant plus cruciale – et à ce qu'une attention particulière leur soit accordée alors que le Mouvement et les États doivent faire face à une situation d'incertitude mondiale. Elle prévoit en outre, à l'intention aussi bien du Mouvement que des États, des mesures concrètes qui, combinées, visent à améliorer l'action humanitaire du Mouvement en faveur des personnes et des communautés affectées et vulnérables.