

Messages clé pour les Sociétés Nationales

dans leur demande d'accès humanitaire aux autorités pour leurs efforts de préparation et de réaction au cours de la pandémie COVID-19

1. Introduction

Pendant la pandémie actuelle de COVID-19, les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ('Sociétés Nationales') travaillent sans relâche pour prévenir la transmission du virus, aider les communautés déjà touchées par l'épidémie à maintenir l'accès aux services sociaux de base, et réduire son impact économique, social et psychologique sur la population. Pour exécuter leur mandat d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, les Sociétés Nationales nécessitent des moyens juridiques pour développer leurs activités de préparation et de réaction. Dans le même temps, il ne devrait pas leur être demandé d'assumer des activités qui vont au-delà de leur capacités ou leur mandat.

2. Contexte du cadre international applicable

2.1 Règlement sanitaire international

Adopté par l'Assemblée mondiale de la Santé en 2005, le nouveau [Règlement sanitaire international](#)ⁱ (RSI) est un traité mondial aux dispositions obligatoires destiné à 'prévenir la propagation internationale des maladies, à s'en protéger, à la maîtriser et à y réagir par une action de santé publique'. Le RSI vise principalement les mesures de préparation, le traitement des voyageurs internationaux, les moyens de transport des biens, et moyens par lesquels le partage des informations sur l'épidémie peut s'effectuer (et ce incluant, dans certains cas, même lorsque le gouvernement du pays concerné s'y oppose).

De plus, après une déclaration 'd'urgence de santé publique de portée internationale', l'OMS peut adopter certaines mesures, y compris la formulation de 'recommandations temporaires' dans différentes matières tel que la quarantaine, la fermeture des frontières, et la restriction d'entrée de certains biens. Les Etats peuvent adopter des mesures pour assurer un niveau de protection de la santé publique supérieur aux recommandations de l'OMS. Ils doivent cependant s'abstenir d'interférer de manière injustifiée avec le commerce international, et ne peuvent pas adopter de mesures plus intrusives ou invasives pour les personnes que ne le serait des mesures alternatives raisonnables. En décidant de cela, les Etats doivent se baser sur des principes et éléments scientifiques ainsi que sur l'avis de l'OMS. Le RSI comprend un principe général de protection des droits de l'homme, mais il contient des informations spécifiques en ce regard seulement pour les voyageurs internationaux.

Dans le cas du COVID-19, l'OMS a déterminé l'existence d'une urgence de santé publique de portée internationale le 30 Janvier. Depuis, l'OMS a formulé des recommandations et avis aux Etats dans plusieurs matières, notamment concernant [la réponse à la propagation dans la communauté](#), sur [les considérations relatives au placement en quarantaine](#), sur [l'utilisation des masques](#), sur [la gestion de l'exposition des professionnels de la santé](#) et sur la [prise en charge des voyageurs malades aux points d'entrée](#). Ni le RSI ni les recommandations de l'OMS mentionnent expressément les Sociétés Nationales ou les moyens juridiques nécessaires au personnel humanitaire (qu'il soit domestique ou international) pour l'accomplissement de leur mission. Toutefois, les Sociétés Nationales sont certainement bien placées pour aider les Etats dans l'accomplissement de leurs obligations de DIH (comme mentionné dans la résolution dont il est question ci-dessous).

2.2 Résolution N. 3 de la XXXIII^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 'Agir maintenant en combattant ensemble les épidémies et les pandémies'

A l'occasion de la XXXIII^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre 2019, les États parties aux Conventions de Genève s'engageaient à 'combattre ensemble les épidémies et les pandémies' avec le Mouvement. La Résolution N. 3 de la Conférence Internationale invite les États à: '*permettre aux composantes du Mouvement, en fonction de leur mandat et de leurs capacités et conformément au droit international, de contribuer à une approche prévisible et coordonnée face aux épidémies et aux pandémies, y compris à travers une coordination et une coopération internationales efficaces, le soutien aux communautés touchées, et leur mobilisation*'. La Résolution a aussi souligné spécifiquement l'importance des Sociétés Nationales dans le support aux États dans l'accomplissement de leurs obligations en vertu du RSI.

Cette résolution a été adoptée à l'unanimité après des négociations approfondies et officielles qui ont inclus les États et les parties composantes du Mouvement. Elle doit servir comme un argument moral impérieux pour les États dans le renforcement de leur support et leur coopération avec les Sociétés Nationales dans ce domaine, même si elle ne peut pas être considérée comme contraignante.

2.3 Le rôle auxiliaire des Sociétés Nationales

Conformément aux Statuts du Mouvement (tel qu'approuvé par les États parties aux Conventions de Genève), toutes les Sociétés Nationales partie du Mouvement doivent être reconnues par la loi nationale comme 'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire'. La Résolution N. 2 de la XXX^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 2007 a décrit ce rôle de la façon suivante: "[...] les pouvoirs publics et les **Sociétés Nationales, en leur qualité d'auxiliaires, jouissent d'une relation de partenariat spécifique et unique en son genre, entraînant des responsabilités et des avantages réciproques**, fondée sur le droit international et le droit interne, dans lequel les pouvoirs publics du pays et la Société Nationale conviennent des domaines dans lesquels la Société Nationale complète les services humanitaires publics ou s'y substitue ; la Société Nationale doit en tout temps être capable de fournir ses services humanitaires conformément aux Principes fondamentaux [...]". Le rôle d'auxiliaire définit le rapport entre la Société Nationale et son gouvernement, ainsi que ses responsabilités et activités. **Les Sociétés Nationales doivent travailler en autonomie et conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement**ⁱⁱ.

Le rôle d'auxiliaire établit un espace de dialogue entre la Société Nationale et son gouvernement et un lien bidirectionnel. Essentiellement, le rôle d'auxiliaire accorde aux Sociétés Nationales une position unique et la possibilité d'influencer les décisions. Sur cette base, les Sociétés Nationales sont bien placées pour **demandeur la mise en place de moyens juridiques nécessaires pour leur permettre de s'engager dans leur domaine de responsabilité et fournir leurs activités de préparation et de réaction à la pandémie du COVID-19**.

En même temps, le rôle d'auxiliaire ne signifie pas que les Sociétés Nationales doivent accepter de s'engager dans toutes les activités relatives au COVID-19. La Résolution N. 2 en outre souligne que

- les Sociétés Nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ont le devoir d'étudier sérieusement toute demande de leurs pouvoirs publics de mener des activités humanitaires dans le cadre de leur mandat,
- les États doivent s'abstenir de demander aux Sociétés Nationales de mener des activités qui sont en conflit avec les Principes Fondamentaux ou avec les Statuts du Mouvement ou sa mission, et que les Sociétés Nationales ont le devoir de refuser une telle demande, et souligne que les pouvoirs publics doivent respecter les décisions des Sociétés Nationales

Cela signifie que les Sociétés Nationales doivent sérieusement considérer toute demande de support qui provient de l'Etat – mais elles ne doivent pas toutes les accepter si elles ne sont pas en mesure de le faire. Cela signifie aussi que ces demandes ne doivent pas être contraires aux Principes Fondamentaux.

2.4 Accords sur le Statut de la FICR

Conformément aux Principes et règles sur l'assistance humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Sociétés Nationales s'engagent à coopérer avec la FICR et les autorités pour faciliter l'accès en temps opportun dans le pays des biens et du personnel de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans ces pays où la FICR a un accord sur son statut, elle bénéficiera aussi des privilèges et immunités expressément prévus en ce qui concerne le mouvement du personnel et des biens et matériels de la FICR.

2.5 Lignes Directrices et Liste de Vérification IDRL relatives au Droit et aux Réponses Nationales aux Catastrophes et Préparation

Depuis plus de dix ans, la FICR et les Sociétés Nationales ont coopéré avec les Etats pour développer un cadre réglementaire équilibré pour le déroulement de l'assistance humanitaire pendant les catastrophes qui surviennent en dehors des conflits armés. En 2007, la XXXe Conférence Internationale a adopté à l'unanimité les 'Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial' (également appelées 'Lignes directrices IDRL'). Ces Lignes Directrices ont été utilisées pour renforcer le cadre législatif dans plus de 30 pays depuis leur adoption.

En 2019, la XXXIIIe Conférence Internationale a adopté un nouveau produit - la Liste de Vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention, qui établit des recommandations, notamment sur les moyens juridiques nécessaires aux Sociétés Nationales et autres organisations pour effectuer travail.

Ni les Lignes directrices IDRL ni la Liste de Vérification se concentrent spécifiquement sur les pandémies, et elles n'adressent pas la question relative à l'équilibre entre les craintes d'infection par les prestataires, et la livraison des services essentiels. Toutefois, elles peuvent servir comme point de départ pour les discussions relatives aux types de facilités nécessaires.

3 Moyens juridiques

Les Sociétés Nationales doivent demander à leur gouvernements d'inclure les moyens juridiques nécessaires pour le déroulement de leur mandat humanitaire dans des décrets, proclamations, régulations et plans d'urgence. Ces moyens comprennent:

3.1 Liberté de circulation et exemptions (appropriées) à la mise en quarantaine

Comme tout le monde, le personnel et les volontaires des Sociétés Nationales risquent de contracter le virus, et peuvent le transporter même avant que les symptômes deviennent évidents. En même temps, le personnel et les volontaires des Sociétés Nationales fournissent de nombreux services essentiels pour les communautés, qui adressent l'impact direct et indirect de la pandémie. Pour remplir leur rôle d'auxiliaire, les Sociétés Nationales ont besoin que leur personnel et volontaires bénéficient d'une exemption aux restrictions imposées par la loi, l'ordre exécutif, les décret d'urgence ou par pratique policière à la liberté de circulation vers ou depuis certaines zones ou communautés. En général, lorsqu'ils réalisent des activités essentielles pour la sécurité ou le bien-être des communautés, ils doivent avoir le même niveau d'exemption que les officiers de santé publique et de protection sociale.

Cette liberté de circulation devrait s'appliquer vers et depuis les hôpitaux opératifs, les sites de test, les cliniques mobiles, ambulances et autres services ou établissements médicaux opérés par la Société Nationale. Ces exceptions devraient prendre en compte la sécurité des communautés, des volontaires et du personnel de prévention et de réaction aux catastrophes. **Les Sociétés Nationales doivent demander à leurs gouvernements d'établir expressément la liberté d'accès aux communautés, aux locaux du CRCR, notamment les bureaux et les entrepôts dédiés aux tâches logistiques, ainsi qu'aux zones de crise touchées par le virus pour conduire leurs activités vitales.**

3.2 Classification du personnel et des volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Outre ce qui est mentionné ci-dessus, les gouvernements devraient reconnaître la Société Nationale comme un service essentiel pour la santé et la sécurité publique dans la loi, la réglementation, l'ordre exécutif ou la pratique policière. **Les Sociétés Nationales devraient demander à leur gouvernement que leur personnel et leurs volontaires soient classés comme travailleurs de "première ligne", "d'urgence" ou "essentiels",** ou toute autre classification qui leur permettrait d'être exempté des couvre-feux, des limitations des heures d'ouverture des commerces et d'autres stratégies générales de contrôle de la population. Ces exceptions peuvent être soumises aux précautions de sécurité habituelles imposées aux travailleurs de première ligne et aux travailleurs d'urgence.

3.3 Mécanismes de coordination et canaux de communication

Une préparation et une réponse efficaces aux catastrophes nécessitent une coordination à la fois horizontale entre les différentes agences sectorielles et verticale entre les différents niveaux du gouvernement. En tant qu'acteur clé dans les efforts de préparation et de réponse, et en tant qu'auxiliaire du gouvernement dans le domaine humanitaire, **les Sociétés Nationales devraient demander à leurs gouvernements d'être inclus dans les mécanismes de coordination et les canaux de communication mis en place dans les efforts de réponse au Covid-19.** Les Sociétés Nationales devraient être incluses dans les mécanismes de coordination et les canaux de communication multisectoriels mis en place par les gouvernements pour cette urgence sanitaire.

3.4 Importation de matériel médical et non-médical de secours

Afin de remplir leur mandat humanitaire, les Sociétés Nationales doivent importer et prépositionner des biens, du matériel et des équipements. Cela inclut notamment des équipements de protection individuelle, de fournitures sanitaires, du matériel de secours connexe pour les professionnels de la santé et du matériel de secours non-médical destiné aux communautés et aux familles dont la santé et/ou les moyens de subsistance sont affectés par la catastrophe ou par les exigences d'isolement ou de mise en quarantaine qui y sont liées. Les restrictions imposées aux voyages aériens, terrestres et maritimes, y compris les voyages transfrontaliers ou internationaux, devraient prévoir des exemptions spécifiques pour le personnel du CRCR et du FICR engagé dans l'aide humanitaire et médicale. **À ce titre, les Sociétés Nationales devraient demander à leur gouvernement de leur fournir (ainsi qu'aux autres acteurs du Mouvement qui les soutiennent) les installations douanières et d'atterrissage suivantesⁱⁱⁱ:**

- a. **Autorisation d'importation pour tout le matériel de secours médical et non-médical**
- b. **Atterrissage prioritaire des avions transportant des fournitures d'aide humanitaire**
- c. **Procédures spéciales et simplifiées de dédouanement, et mesures en place pour éviter les retards**
- d. **Dispositions relatives à l'élimination des droits de douane, tarifs ou frais**

3.5 Soutien mondial du Mouvement de la CRCR aux Sociétés Nationales

La Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) est la plus grande organisation humanitaire au monde. Elle comprend 192 Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, un secrétariat à Genève et plus de 60 délégations stratégiquement situées pour soutenir les activités humanitaires et de développement des Sociétés Nationales dans le monde entier.

En période de catastrophe et de crise, comme la pandémie actuelle de COVID-19, les Sociétés Nationales et les gouvernements ont reconnu des fonctions clés à la FICR, à savoir "agir en tant qu'organe permanent de liaison, de coordination et d'étude entre les Sociétés Nationales", "aider les Sociétés Nationales dans la réduction de risques, dans la préparation aux catastrophes, à organiser leurs actions et opérations de secours elles-mêmes", ainsi qu' "apporter des secours par tous moyens disponibles à toutes les personnes touchées par la catastrophe" et "organiser, coordonner et diriger les actions internationales de secours". Ces fonctions sont inscrites dans les statuts de la FICR et font partie des "Principes et règles régissant l'assistance humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge", qui ont été approuvés par 194 États parties aux Conventions de Genève lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2015.

La FICR soutiendra les opérations de préparation et de secours des Sociétés Nationales et coordonnera les secours internationaux reçus des partenaires mondiaux pour soutenir les opérations liées aux COVID-19 de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le monde. Les services humanitaires fournis par la FICR sont essentiels et peuvent impliquer l'envoi de fournitures d'urgence aux pays qui en ont besoin et la transmission d'ordres de déploiement de personnel dans les pays ayant besoin de l'aide de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

En tant que tel, le personnel de la FICR peut être amené à effectuer des voyages urgents dans des zones sinistrées ou touchées par une crise. Les catastrophes et les crises pouvant frapper n'importe où et n'importe quand, la restriction des déplacements peut signifier un manque de soutien crucial pour contribuer à sauver des vies. À cet égard, il sera nécessaire de permettre au personnel étranger de la FICR de se rendre dans le pays lorsque les circonstances l'exigeront et sera une reconnaissance de l'impératif humanitaire.

La Société Nationale doit notamment demander à son gouvernement d'accorder aux acteurs de la CRRC déployés sous l'égide de la FICR, la liberté d'entrer et quitter le territoire du pays, une fois que les mesures de précaution et de sécurité qui s'appliquent aux circonstances sont observées (comme par exemple, l'auto-isolement pendant 14 jours).

Sur la base du mandat humanitaire de la FICR et conformément à l'Accord sur le Statut Juridique signé avec de nombreux pays, **les Sociétés Nationales devraient demander à leurs autorités l'autorisation d'accorder à l'IFRC les moyens juridiques suivants lors des phases de préparation et d'intervention relatives au COVID-19 :**

- Dérogation à la restriction de voyage pour le personnel de la CRRC entrant et sortant des pays touchés par COVID-19
- Visas accordés à l'arrivée pour le personnel humanitaire de la FICR
- Priorité d'atterrissage pour les vols transportant de l'aide humanitaire
- Dédouanement accéléré pour le matériel et équipements humanitaires
- Exemptions de taxes et de droits de douane pour les biens et équipements humanitaires
- Lever des restrictions sur les transferts d'argent humanitaire à la RCRC

ⁱ Les dispositions clés incluent:

- **Notification:** Les États sont tenus d'évaluer les événements pour déterminer s'ils constituent une urgence de santé publique de portée internationale et d'en informer l'OMS. Un point focal national du RSI disponible à tout moment doit être désigné.
- **Renforcement des capacités :** Les États doivent prendre des mesures pour développer leurs capacités de surveillance et d'intervention en cas d'urgence sanitaire, en particulier à certains points d'entrée qui doivent être désignés. Les capacités minimales à développer sont exposés de façon détaillée.
- **Mesures sanitaires:** Le RSI précise quelles mesures sanitaires peuvent être prises à l'encontre des voyageurs, des marchandises, des bagages et des moyens de transport (par exemple, demande d'informations, vaccinations, examens de santé, etc.) et dans quelles circonstances. En particulier, le Règlement précise quand un voyageur, un véhicule, etc. peut être considéré comme affecté par une maladie, et quelles mesures peuvent alors être prises. Les frais pouvant être imposés pour ces mesures sont également réglementés. Les États sont aussi tenus de désigner les autorités responsables pour une liste précise de tâches liées aux mesures sanitaires (par exemple, veiller à ce que les installations utilisées par les voyageurs aux points d'entrée soient maintenues exemptes de sources d'infection).
- **Certification:** Le RSI réglemente les types de documents sanitaires qui peuvent être exigés des voyageurs, des navires ou des avions qui entrent sur un territoire, et énonce certaines de leurs conséquences juridiques. Des modèles de documents sont également fournis.
- **Le respect des droits de l'homme:** Le RSI stipule que ses dispositions doivent être appliquées dans le plein respect des droits de l'homme. Ceci est particulièrement important pour la sauvegarde des droits des personnes soumises à des mesures sanitaires telles que les examens médicaux ou la quarantaine, ainsi que pour la protection de la vie privée.
- **Mise en œuvre :** Les États doivent évaluer leurs structures existantes, puis élaborer des plans d'action pour s'assurer que les capacités minimales sont présentes et fonctionnent.

ⁱⁱ La Croix-Rouge promeut la reconnaissance et le respect de ses principes fondamentaux: humanité, impartialité, neutralité, indépendance, service volontaire, unité et universalité dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures spéciales destinées à contenir et à atténuer l'impact de la pandémie

ⁱⁱⁱ *Les Lignes Directrices IDRL ([les Lignes Directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial](#))* adoptées par les États parties aux Conventions de Genève lors de la XXX^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007 régissent la circulation des biens, du personnel et du matériel de secours international en cas de catastrophe en temps de crise. La Croix-Rouge demande aux gouvernements de prévoir le statut juridique, les dérogations, exemptions, les heures d'ouverture prolongées, les procédures accélérées de douane et d'immigration et autres moyens juridiques spéciales nécessaires pour assurer la circulation sans entrave des équipes et du matériel de secours médical et d'assistance humanitaire à l'entrée et à la sortie de leurs frontières, en supprimant ou en réduisant autant que possible tout obstacle financier ou bureaucratique.