Croix-Rouge et État

Autor(en): **Haug, Hans / Pascalis, Jean-Daniel / Kennel, Karl**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Actio : un magazine pour l'aide à la vie**

Band (Jahr): **96 (1987)**

Heft 5

PDF erstellt am: **29.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-682141

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

DOCTRINE

Croix-Rouge et Etat

Plus que toute autre organisation d'entraide, la Croix-Rouge, par le biais de ses sociétés nationales, entretient des relations privilégiées avec les pouvoirs publics du pays dans lequel elle agit. La Croix-Rouge suisse n'échappe pas à la règle. Ses activités correspondent souvent à des mandats qui lui sont confiés par la Confédération. Qu'en est-il toutefois de la liberté de manœuvre des Sociétés nationales et du respect de leur indépendance? Trois personnalités de la Croix-Rouge suisse ont accepté de donner leur point de vue sur cette question.
Le professeur Hans Haug rappelle les droits et devoirs des sociétés nationales de la Croix-Rouge vis-à-vis de leurs autorités respectives, définis avec plus de clarté dans les nouveaux statuts de la Croix-Rouge internationale adoptés lors de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge.
M. Jean-Daniel Pascalis, secrétaire-général adjoint de la CRS, fait appel à sa longue expérience au sein de notre institution pour mettre en évidence l'interdépendance existant entre l'Etat et une société nationale Croix-Rouge.
Dans un contexte plus spécifiquement suisse, M. Karl Kennel, membre du Comité central de la CRS, plaide pour une juste répartition des compétences entre l'Etat et la Croix-Rouge, notamment dans des domaines aussi délicats que l'aide aux réfugiés et demandeurs d'asile ou la formation professionnelle.

La Croix-Rouge n'est pas une émanation de l'Etat

*par le professeur Hans Haug**

Certes, une société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge est le plus souvent – comme c'est aussi le cas en Suisse – une association de droit privé, mais elle a un autre caractère et une autre situation qu'une organisation ordinaire d'utilité publique. Les nouveaux statuts du Mouvement Croix-Rouge (c'est-à-dire de la Croix-Rouge internationale) adoptés par la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986) déclarent avec plus de netteté encore que les réglementations précédentes qu'une société nationale doit être reconnue par le gouvernement légal de son pays, sur la base des Conventions de Genève et du droit national, comme auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. Cette reconnaissance confère à la société nationale des droits et des devoirs résultant, d'une part, des Conventions de Genève et des statuts de la Croix-Rouge internationale, d'autre part de la législation nationale et des statuts propres de la société. C'est ainsi qu'une société nationale doit prêter assistance aux victimes de conflits armés, de catastrophes naturelles ou causées par l'activité humaine, et, de façon générale, prévenir et adoucir les souffrances qui peuvent résulter de la maladie, des accidents, de la faim, de la privation d'abri, de l'âge et de l'invalidité. A cet égard, les sociétés nationales doivent appliquer les principes de la Croix-Rouge, soit avant tout les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'universalité. Souvent, les statuts des sociétés nationales sont soumis à l'approbation des pouvoirs publics – en Suisse, du Conseil fédéral –, et dans de nombreux cas ces derniers sont représentés dans les organes de la société. Il arrive aussi que le président soit nommé par le gouvernement, ou que sa nomination par un organe de la Croix-Rouge doive être ratifiée par le gouvernement.

Aux devoirs correspondent des droits, en particulier ceux qui résultent des Conventions de Genève. C'est ainsi que le personnel sanitaire, les moyens de transport et établissements sanitaires de la société nationale ont, en cas de conflit armé, le droit d'être respectés et protégés; il leur est permis de se signaler avec l'emblème protecteur de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Les gouvernements sont tenus de favoriser en tout temps l'organisation, le développement et l'activité de leur société nationale, ce qui peut être réalisé soit par des prestations en espèces ou en nature, soit par l'octroi de divers allégements et facilités.

Entre sociétés nationales et pouvoirs publics s'établissent donc de multiples rapports, impliquant une collaboration, des appuis de toutes sortes, en même temps qu'un certain contrôle. Mais il est précisé, dans les nouveaux statuts de la Croix-Rouge internationale, que les sociétés nationales sont des organisations autonomes, et le principe Croix-Rouge fondamental de l'«indépendance» stipule nettement que les sociétés nationales, en dépit de leur fonction d'«auxiliaires des pouvoirs publics», doivent jouir d'une autonomie qui leur permette d'agir en tout temps selon les principes de la Croix-Rouge. Une société nationale ne doit donc pas être une émanation de l'Etat – elle n'est ni un bras supplémentaire de l'administration, ni un organe de la politique nationale. Cela signifie qu'une société nationale, tout en étant parfaitement loyale envers l'Etat, doit avoir le courage de refuser une tâche si celle-ci est en contradiction avec les principes de la Croix-Rouge, tels ceux d'humanité et d'impartialité. Inversement, une société nationale doit être libre d'assumer une tâche que l'«humanité» impose, même si cela ne correspond pas aux conceptions et à la politique des autorités.

Le fait que l'autonomie d'une société nationale puisse s'exercer concrètement dépend de la marge de liberté qu'un pays accorde à ses citoyens et associations, et incontestablement aussi de la force de caractère des personnes qui sont à la tête de la société.

*Membre du CICR, ancien président de la Croix-Rouge suisse.

Indépendance ou interdépendance

*par Jean-Daniel Pascalis**

L'un des principes fondamentaux de la Croix-Rouge est l'indépendance; indépendance par rapport aux pouvoirs politiques et étatiques. En fait, bien rares sont les sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge pouvant se targuer d'être absolument indépendantes par rapport à leurs gouvernements respectifs. On trouve d'ailleurs dans le monde toute la gamme des situations allant de la servilité absolue au splendide isolement de celles-ci.

Pour moi, la véritable indépendance, qui devrait être recherchée, passe par l'interdépendance, c'est-à-dire la situation où gouvernement et société nationale sont conscients de leur propre dépendance réciproque mais où chacun a tout autant conscience de l'utilité de l'indépendance de l'autre (la Croix-Rouge est neutre, le gouvernement ne dirige pas la Croix-Rouge). Je m'explique en donnant quelques exemples anonymes afin de ne susciter aucune polémique.

Dans tel pays du tiers monde, le pouvoir politique vient de changer à la suite d'un coup d'Etat. Immédiatement la plupart des membres du comité de la société nationale sont remplacés. Un obligé du chef d'Etat est propulsé à la présidence de la société. Les objectifs et les activités vont sans doute changer de cap. Mais dans un autre pays du même tiers monde, où chaque employé de la Croix-Rouge est pourtant un fonctionnaire d'Etat détaché auprès de la société nationale en raison de l'impossibilité dans laquelle se

*Secrétaire-général adjoint de la CRS.

trouve celle-ci de payer elle-même des salaires, le comité a su faire reconnaître et respecter son autonomie car elle a pu démontrer que ses prestations, qui complètent celles de l'Etat, dépendent précisément de l'indépendance de la société. Celle-ci peut recruter, motiver et faire agir une cohorte de volontaires bénévoles, ce que l'Etat aurait bien de la peine à faire lui-même, notamment dans le domaine des services à la communauté. Elle peut apporter ce que l'Etat peut difficilement apporter lui-même, par exemple ce «supplément de cœur et de sympathie» dont parlait un jour l'ancien conseiller fédéral G.-A. Chevallaz.

Dans cet autre pays, mais européen cette fois, le gouvernement décide un beau jour qu'il ne voit plus la nécessité d'une société nationale de Croix-Rouge et qu'en conséquence le robinet de la manne gouvernementale sera fermé. C'est là le résultat d'un manque de collaboration et d'information. Il suffira, pour contrecarrer cette situation, de faire une étude objective sur les apports très spécifiques et irremplaçables de la société nationale. Le gouvernement «découvre» alors «sa» société nationale et lui accorde à nouveau son appui tout en lui garantissant son indépendance.

Dans notre propre pays, en Suisse, on a vu le gouvernement proposer un jour à la Croix-Rouge suisse de mener une opération à l'étranger dont il prenait pourtant l'entière responsabilité financière. Cependant les motivations de cette opération étaient plus économiques et politiques qu'humanitaires. Nous avons finalement refusé car, selon le principe d'impartialité, qui est aussi l'un des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, c'est l'urgence et le besoin qui doivent justifier l'action de la Croix-Rouge. Il fallut négocier. Finalement le gouvernement admit et reconnut le bien-fondé de notre position de même que la justification de notre indépendance. Dans un autre cas, notre même gouvernement voulut interdire à la Croix-Rouge suisse de mener une opération médicale dans un pays, dont il ne reconnaissait pas lui-même le gouvernement. Là, il fallut faire admettre la priorité du principe humanitaire par rapport aux impératifs diplomatiques. On dut se passer d'appui financier gouvernemental durant quelques années pour cette opération, mais la Confédération reconnut finalement que la Croix-Rouge se devait de suivre ses propres principes et non pas les impératifs gouvernementaux.

Dernier exemple, enfin, touchant cette fois-ci le CICR, dont le budget global est couvert pour plus de 10% par la Confédération. En toute logique cela devrait donner à celle-ci le droit de peser fortement dans la politique de l'institution genevoise. En fait, il n'en est rien, car notre gouvernement voit son intérêt à la parfaite indépendance du CICR comme il a intérêt à sa neutralité afin qu'on ne puisse l'accuser de s'en servir comme étant un instrument de sa politique étrangère.

Les sociétés nationales de la Croix-Rouge sont tout à la fois des «auxiliaires des pouvoirs publics» et des institutions indépendantes de ces mêmes pouvoirs publics. Cette situation touchant à l'absurde étant donné que les deux notions sont antinomiques, devrait en toute logique conduire l'institution à sa perte. Et pourtant, ne vit-elle pas depuis 125 ans dans cet illogisme? N'a-t-elle pas survécu à tous les bouleversements du monde moderne tant à l'est qu'à l'ouest, tant au nord qu'au sud?

Il ne nous reste donc qu'à demeurer fermes quant à tous nos principes et tout particulièrement quant à l'indépendance. D'ailleurs, ce furent tout autant des délégations gouvernementales que Croix-Rouge qui, en 1965, lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge à Vienne, décrétèrent les sept Principes fondamentaux de la Croix-Rouge (humanité, impartialité, neutralité, indépendance, caractère bénévole, unité, universalité).

Partager les compétences

*par Karl Kennel**

Notre pays a considérablement développé ces dernières décennies ses prestations dans le domaine social et de la santé publique. En assumant ainsi un nombre sans cesse croissant de tâches dans ces deux domaines, l'Etat helvétique moderne est devenu un Etat social à part entière. On dit aujourd'hui, non sans raison, que la Confédération est quelque peu dépassée par l'ampleur des demandes, auxquelles elle ne peut souvent plus répondre. Dans ce contexte, les organisations agissant dans le domaine humanitaire n'ont rien perdu de leur signification. Au contraire: nous leur sommes reconnaissants de leur action rapide en faveur de nos concitoyens déshérités, et de l'aide adaptée à leurs besoins qu'elles sont à même de leur apporter. Il est notoire que l'action de l'Etat est souvent lente. Au milieu du jeu des opinions et des forces antagonistes, ce dernier n'est souvent pas capable d'élaborer des solutions optimales.

La Croix-Rouge suisse est une organisation d'utilité publique, qui décharge l'Etat de la résolution d'un certain nombre de problèmes. Ses statuts stipulent dans leur article 3 qu'elle «est au service de l'humanité ayant besoin de soins et de secours, sans acception de nationalité, de race, de croyance, de situation sociale et de conviction politique». Cet engagement a conduit très tôt et tout naturellement la Croix-Rouge à œuvrer dans de nombreux domaines ayant trait à l'aide sociale et à la promotion de la santé publique. L'action dans ces domaines va en effet souvent de pair avec l'aide à l'humanité souffrante et défavorisée. J'aimerais évoquer trois secteurs d'activités, dans lesquels la CRS décharge les pouvoirs publics de certaines de leurs obligations, mais qui peuvent également être source de conflits entre l'Etat et notre institution: le Service de transfusion de sang, l'aide aux réfugiés et la formation professionnelle dans le domaine des professions de la santé. Ces trois domaines ont ceci en commun que si la CRS ne les avait pas pris en charge, il ne serait resté à la Confédération d'autre possibilité que de créer des services publics. On peut donc dire que l'Etat se décharge et «pénalise» la Croix-Rouge. Il ne s'agit en tout cas pas d'une

(Suite à la page 22)

* Chef du Département de la santé publique du Canton de Lucerne, membre du Comité central de la CRS.

PAGES D'HISTOIRE (IV)

cadre restreint de cet article, de citer deux passages qui montrent l'idée que se faisait le philanthrope zurichois de la société qu'il allait fonder: «J'estime et j'espère sincèrement que la Société centrale suisse de la Croix-Rouge sera bientôt suffisamment forte pour servir modestement, dans son secteur d'activité et dans un esprit de charité, tous les établissements qui s'occupent de la formation des infirmières. (...) Ainsi la Société centrale suisse de la Croix-Rouge doit établir dans l'ensemble de notre patrie un réseau de soins et de garde en faveur des malades.» Et comme tous ces efforts devaient servir en premier lieu à soulager les souffrances des démunis, Kempin invitait les intéressées à se réunir au mot d'ordre de «res sacra miser» (la misère est chose sacrée).

Le rendez-vous fut pris pour le 25 avril suivant, à Olten, où fut fondée la Société centrale suisse de la Croix-Rouge. L'article premier de ses statuts fixait d'abord le but général: «Améliorer les soins aux malades en temps de guerre comme de paix et les développer de son mieux». Suivaient sept alinéas où étaient spécifiées les activités à réaliser. Moynier, dans le numéro d'octobre 1882 du *Bulletin international du CICR* annonce la création de la «nouvelle société» et en 1906 notre direction d'alors, présidée par Edmund von Steiger, publia un numéro spécial du rapport annuel pour fêter le 25e anniversaire.

Conclusion

Ce rappel des faits et du contexte historique autour de la création de notre institution, nous amènerait tout naturellement à nous demander pourquoi notre historiographie a mis un accent si prononcé sur l'Association de 1866 et sur ses fondateurs, le conseiller fédéral Jakob Dubs et le général Guillaume Dufour et pourquoi Kempin fut victime de la «damnatio memoriae». L'analyse de ces partis pris pourrait faire l'objet d'un autre article. En attendant, relevons que faire l'histoire de la Croix-Rouge suisse revient à retracer le destin de deux sociétés distinctes: la première, en quinze ans, n'a fleuri qu'une fois, l'espace d'un matin; la seconde est devenue telle que nous la connaissons aujourd'hui. Vouloir unifier ces deux événements est contraire à l'histoire «telle qu'elle s'est réellement passée», et équivaut à cueillir des fruits sans vouloir reconnaître l'arbre qui les donne. □

ACTIO

N° 5 Mai 1987 96e année

Rédaction
Rainmattstrasse 10, 3001 Berne
N° de compte de chèques 30-877
Téléphone 031 667 111
Télex 911 102

Edition allemande:
Nelly Haldi

Edition française:
Bertrand Baumann

Coordination rédactionnelle
édition italienne:
Sylva Nova

Conception graphique: Winfried Herget

Editeur: Croix-Rouge suisse

Administration et impression
Vogt-Schild SA
Dornacherstrasse 39, 4501 Soleure
Téléphone 065 247 247
Télex 934 646

Annonces
Vogt-Schild Service d'annonces
Kanzleistrasse 80, case postale
8026 Zurich
Téléphone 01 242 68 68
Télex 812 370, Téléfax 01 242 34 89
Cantons de Vaud, Valais et Genève:
Presse Publicité SA
5, avenue Krieg
Case postale 258
CH-1211 Genève 17
Téléphone 022 35 73 40

Abonnement annuel Fr. 32.–
Etranger Fr. 38.–
Prix au numéro Fr. 4.–
Paraît dix fois par an,
avec deux numéros doubles
(janvier/février et juillet/août)

(Suite de la page 9)

pénalisation financière. L'Etat couvre pratiquement l'ensemble des dépenses résultant de l'accomplissement des mandats confiés à la CRS. Dans le domaine de l'assistance aux demandeurs d'asile par exemple, les frais d'assistance sont remboursés aux organisations d'entraide par la Confédération et les cantons. De même, en ce qui concerne la formation professionnelle et l'Ecole supérieure d'enseignement infirmier, les cantons participent dans une large mesure aux dépenses de la CRS. Enfin, le grand nombre de donneurs volontaires permet même à la CRS d'être bénéficiaire dans le domaine de la transfusion sanguine. Il convient plutôt de parler d'une pénalisation d'ordre «idéologique» accompagnant l'exercice de ces tâches et qui peut poser des problèmes. Dans le domaine des demandeurs d'asile par exemple, il n'est pas aisé à la Croix-Rouge de rester neutre. Le fait que notre institution se soit abstenue de toute prise de position avant le scrutin populaire sur la révision de la loi sur l'asile n'a pas été bien compris par tous, bien que cette attitude découlât pleinement du respect des Principes de la Croix-Rouge. Des problèmes ont également surgi dans le domaine de la formation pour les professions soignantes. Il n'est pas toujours facile de faire la synthèse entre les exigences des hôpitaux publics, les conceptions des groupes professionnels concernés et la législation.

Les exemples mentionnés montrent toutefois que les problèmes peuvent être résolus, soit par des conventions partageant clairement les compétences, soit par des discussions approfondies, permettant aux diverses parties concernées de régler à temps les problèmes. L'essentiel est que l'Etat comme la Croix-Rouge restent conscients que leur tâche primordiale est de servir au mieux le citoyen et leur prochain. S'ils sont animés par cette conviction, les problèmes ne sont plus insolubles.

ARTISTE DU MOIS

Urs Otto

Le travail que l'on nous a confié, la création d'une affiche CR, s'est révélé intéressant, utile, mais aussi exigeant. Intéressant parce que nous savions que les travaux achevés n'iraient pas finir comme à l'ordinaire dans un quelconque classeur, mais seraient effectivement utilisés.

Lors de la réalisation de cette affiche, je fus frappé par l'étendue des activités de la CR et de ses services. Si on ne voulait pas en privilégier un aspect ou l'autre, cette diversité posait en soi des problèmes pour concevoir. Pour réunir tous les domaines d'action de la CR sous un unique thème, il fallait choisir une représentation dans la mesure du possible neutre et non spécifique. J'ai également renoncé à montrer trop de souffrance, de tristesse et de misère; au contraire, j'ai préféré que, de cette affiche, émane un sentiment positif et optimiste.

Comme le public identifie immédiatement l'emblème de la CR, qui évoque les différentes fonctions de cette institution, je me suis particulièrement intéressé à ce symbole cruciforme. J'ai découvert qu'en transformant légèrement deux bras de la croix, un nouveau symbole apparaissait et j'ai voulu relier ces deux messages – Croix-Rouge et cœur – dans un seul emblème. Après avoir essayé, mais sans résultat satisfaisant, diverses techniques de représentation comme le dessin ou le collage, j'optai pour la photographie.

Le slogan «de tout cœur» qui est associé à l'affiche renforce non seulement le pouvoir visuel de l'image mais également, la pertinence du message. Je suis naturellement très satisfait que mon affiche ait été imprimée et j'espère que l'Appel CR sera couronné de succès.