Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe

Rapport de synthèse multi-pays

Contenu

Remerciements 4

Acronymes 7

Terminologie 9

Introduction 13

- A. Contexte 13
- B. Orientations existantes sur les meilleures pratiques 13
- C. Méthodologie 14

Résumé analytique 17

Résumé des recommandations 17

1. Cadre juridique et institutionnel 43

- A. Introduction 43
- B. Mandat institutionnel 43
- C. Institutions infranationales 47
- D. Participation et représentation 50
- E. Coordination 53
- F. Droits humains et principes humanitaires 56
- G. Recommandations 58

2. Financement des risques de catastrophe 62

- A. Introduction 62
- B. Mécanismes de financement nationaux 65
- C. Mécanismes de financement internationaux 77
- D. Outils innovants de préparations et d’interventions financières 84
- E. Recommandations 93

3. Planification des mesures d'urgence, éducation et exercices 101

- A. Introduction 101

B. Planification d'urgence 102
C. Education et exercices 109
D. Recommandations 114

4. Alerte précoce, action précoce 116

A. Introduction 116
B. Systèmes d'alerte précoce 117
C. Action précoce fondée sur les prévisions 128
D. Evacuation 132
E. Recommandations 139

5. Etats d'urgence et états de catastrophe 142

A. Introduction 143
B. Etats d'urgence (SoE) et états de catastrophe (SoD) 143
C. Dimensions clés des SoE et des SoD 147
D. Droits humains: limitation et dérogation 155
E. Garanties 157
F. Recommandations 160

6. Facilités juridiques 163

A. Introduction 163
B. Volontaires 164
C. Licences 166
D. Exemptions fiscales 167
E. Responsabilité 169
F. Immatriculation des véhicules aériens sans pilote 171
G. Protection des données et de la vie privée 173
H. Recommandations 174

7. Mobilité humaine liée aux catastrophes 180

A. Introduction 180
B. Réinstallation prévue 181
C. Déplacement en cas de catastrophe 183
D. Recommandations 184

8. Abris et logement d'urgence, droits fonciers et de propriété en cas de catastrophe 190

A. Introduction 190
B. Accès inéquitable à l'assistance liée aux abris d'urgence 190

C. Terrains et bâtiments pour abris d'urgence et de transition 195
D. Utilisation des écoles comme abris d'urgence 197
E. Recommandations 199

9. Protection et inclusion de groupes vulnérables particuliers 203

A. Introduction 203
B. Groupes vulnérables particuliers dans la préparation et la riposte aux catastrophes 207
C. Santé mentale et soutien psychosocial lors des catastrophes 222
D. Recommandations 224

10. Qualité, responsabilisation et prévention de la fraude et de la corruption 248

A. Introduction 248
B. Normes minimales en matière d'intervention en cas de catastrophe 249
C. Evaluations après une catastrophe 252
D. Suivi et évaluation des activités de PRC 254
E. Prévention de la fraude et de la corruption dans les activités de PRC 258
F. Recommandations 261

Notes de références 268

Remerciements

Ce rapport a été commandé par le Programme de Législation en cas des Catastrophes de la FICR. Les principaux auteurs de ce rapport sont: Victoria Bannon de Humanitarian Consulting Pty Ltd (chapitres 2 et 6), Matthew Clare de l'Université de Melbourne (chapitre 4), Rachel Macleod de la Croix-Rouge Australienne (chapitres 1, 4, 5, 7, 8, 9, 10), Stella Ngugi de la FICR (chapitre 3) et Mary Picard de Humanitarian Consulting Pty Ltd (chapitres 2 et 6), à l'aide des conseils techniques et la relecture par Isabelle Granger, chef de projet de la FICR, coordonnatrice mondiale, Plaidoyer Législatif.

La FICR voudrait remercier les auteurs des études documentaires réalisées pour ce rapport:

Australie: Michelle Keen, Andrea Castle, Lauren Davis, Christina Koravos, Rachel Sandler et Samantha Sutton (White & Case)

Brésil: Christiana Galvão Ferreira de Freitas et Karen da Costa

Colombie: Juan De Jesús Piraquive Sánchez, Angélica Suárez Torres et María Angélica Nieto Rodríguez (Groupe de pratique Gómez Pinzón Zuleta Abogados Pro Bono)

Équateur: Roberto Eguiguren, Hugo Cahueñas Muñoz et Adrianne Agama (Université San Francisco de Quito)

Finlande: Sarianna Järviö, Pia Laaksonen, Nika Larkimo, Emma Nyyssölä, Jon Termonen et Nora Sinokki (White & Case)

Italie: Giulia Bollini, Lorenza Dal Monte, Arianna Napoleoni et Alessia Strozzi (International Humanitarian Law Legal Clinic basée au Département de Droit, Roma Tre University)

Jordanie: Sandra Richani, Sarah Alsalem et Alhanoof Alsultan (White & Case)

Kazakhstan: Maxim Telemtayev, Zarina Baikenzhina, Almas Zhali et Dina Nugmanova (White & Case)

Kenya: Stephen Mallowah, Brian Mylo et Leyla Ahmed (TripleOKLaw Advocates)

Corée: James K. Lee, Kyle Oh et Jun Ki Lee (White & Case)

Kirghizistan: Kalikova & Associates

Madagascar: John W Ffooks & Co

Mexique: Hogan Lovells, Bureau de Mexico

Palestine: Sara Al Awadhi et Amira Ahmad (White & Case)

Paraguay: Peroni Sosa Tellechea Brut et Narvaja Abogados

Philippines: SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan

Afrique du Sud: Natisha Maharaj, Matthew Richards et Yolanda Dladla (White & Case)

Sénégal: John W Ffooks & Co

Royaume-Uni: Simon Whitbourn (Knightwood Legal) et Dr Katja Samuel (Global Security and Disaster Management Limited)

Vietnam: Thomas J. Treutler, Vinh Quoc Nguyen, Son Duc Nguyen, Nu Thi To Nguyen et Kenneth S. Guerra (Tilleke & Gibbins Consultants Limited)

Nous remercions les membres du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations partenaires qui ont fourni une révision technique. La révision technique a été fournie par: Julie Arrighi de la FICR, Tiziana Bonzon, Pauline Caspellan-Arce, Gabrielle Emery, David Fisher, John Fleming, Jeff Franklin, Isabelle Granger, Bruno Haghebaert, Nicole Hoagland, Aynur Kadihasanoglu, Tessa Kelly et Kaisa Laitila. Nagore Moran Llovet, Valpuri Saarelma, Amjad Saleem, Gurvinder Singh, Charlotte Tocchio, Stephen Wainwright; Centre Climatique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Catalina Jaime; Ulf Edqvist de la Croix-Rouge Australienne, Leeanne Marshall et Tagan Paul; Deepak Malik de HelpAge International; et Keya Saha-Chaudhury de l’International Planned Parenthood Federation.

La FICR souhaite remercier et apprécier le soutien financier fourni par la Croix-Rouge Australienne, le Département Australien des Affaires Etrangères et du Commerce, le Ministère Fédéral Allemand de la Coopération Economique et du Développement, la Croix-Rouge Néerlandaise, la Croix-Rouge Norvégienne et le Ministère des Affaires Etrangères. Affaires de Norvège pour l'achèvement de ce projet.

Acronymes

ABI	Association des Assureurs Britaniques
ADB	Asian Development Bank
AGLC	Guide Australien des Citations Légales
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ANR	Autorité Nationale de Reconstruction
ANRGRC	Autorité Nationale de Réduction et de Gestion des Risques de Catastrophe
BLRGRC	Bureaux Locaux de Réduction et de Gestion des Risques de Catastrophe
BM	Banque Mondiale
CCRIF	Mécanisme d'Assurance contre les Risques liés aux Catastrophes dans les Caraïbes
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CPI	Comité Permanent Inter-organisations
CPWG	Protection de l'Enfant et de Groupes de Travail
CRA	Capacité de Risques Africaine
DRFIP	Programme de Financement et d'Assurance pour des Risques de Catastrophe
DSWD	Département de la Protection Sociale et du Développement
EES	Exploitation et Abus Sexuels
EMMV	Manuel de Gestion des Urgences au Victoria
ENAS	Enfants Non Accompagnés et Séparés
FBP	Financement Basé sur des Prévisions
FEMA	Agence Fédérale de Gestion des Urgences
FICR	Federation Internationale de la Croix Rouge
FNGRC	Fonds National pour la Gestion des Risques de Catastrophe
FONDEN	Fonds pour les Catastrophes Naturelles
GFDRR	Fonds Mondial pour la Réduction des Risques de Catastrophec
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le Développement
GRC	Gestion de Risques de Catastrophes

HCR	Haut Commissariat pour les Réfugiès
HISOPPD	Normes d'Inclusion Humanitaire pour les Personnes Agées et les Personnes vivant avec Handicaps
INEE	Interinstitutions pour l'Education dans les Situations d'Urgence
IRL	Droit International relatif aux Réfugiés'
IST	Infections Sexuellement Transmissibles
JRC	Croissant-Rouge Jordanien
KRC	Croix-Rouge du Kazakhstan
LTP	Logement, Terre et Propriété
MGB	Bureau des Mines et des Géosciences
MREG	Migrants et Groupes Raciaux et Ethniques Marginalisés
MRER	Minorités Raciales, Ethniques et Religieuses
MRRC	Mesures de Réduction des Risques de CatastropheS
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OSC	Organisations de la Société Civile
PAGASA	Admiinistration des Services Atmosphériques, Géophysiques et Astronomiques des Philippines
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PCRAFI	Initiative d'Evaluation et de Financement des Risques de Catastrophes dans le Pacifique
PDNA	Développement d'un Outil d'Evaluation des Besoins après une Catastrophe
PHIVOLCS	Institut Philippin de Volcanologie et de Sèmologie
PIB	Produit Intérieur Brut
PIDCP	Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Dévéloppement
POS	Procédures Opérationnelles Standard
PPC	Programme de Préparation au Cyclone
PRC	Préparation et Riposte en cas de Catastrophe
PTM	Programmation de Transferts Monétaires
RFL	Restore Family Links
RRC	Réduction des Risques de Catastrophe

S & E	Suivi et Evaluation
SDSR	Santé et Droits Sexuels et Reproductifs
SEADRIF	Système d'Assurance contre les Risques de Catastrophes en Asie du Sud-Est
SGM	Minorités Sexuelles et de Genre
SMSPS	Santé Mentale et Soutien Psychosocial
SoD	Etat de Catastrophe
SoE	Etat d'Urgence
TAHC	Commission de Texas chargée de la Santé des Animaux
TVA	Taxe à la Valeur Ajoutée
UAV	Véhicules Aériens sans Pilote
UE	Union Européenne
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine
VSBG	Violence Sexuelle et Sexiste (Basée sur le Genre)
WASH	Eau, Sanitation et Hygiène
WGSS	Groupe de Washington sur le handicap

Terminologie

Les enfants: ce terme désigne les personnes de moins de 18 ans. Cette catégorie comprend les nourrissons (les enfants jusqu'à 1 an) et les adolescents (les personnes âgées de 10 à 18 ans).

La protection de l'enfant fait référence à «la prévention et la riposte contre des abus, la négligence, l'exploitation et la violence à l'encontre des enfants».[2] Le terme «protection de l'enfance» ne désigne donc pas la protection de tous les droits de l'enfant, mais bel et bien un sous-ensemble de ces droits.[3]

Catastrophe: Par "catastrophe" on entend 'une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quelle échelle en raison d'événements dangereux qui interagissent avec des conditions d'exposition, de vulnérabilité et de capacité, entraînant une ou plusieurs des conséquences suivantes: pertes humaines, matérielles, économiques et environnementales et impacts'.[4]

La préparation aux catastrophes fait référence aux ‘connaissances et capacités renforcées par les gouvernements, les organisations d’intervention et de redressement, les communautés et les individus afin d’anticiper, intervenir et surmonter efficacement les conséquences des catastrophes probables, imminentes ou actuelles’.[5]

Les activités de préparation et de riposte en cas de catastrophe (activités de PRC)[6]: c’est un terme générique qui désigne tout établissement, service, processus, distribution, ressource, formation, éducation ou information, menés ou fournis dans le but de se préparer et/ou de réagir à une catastrophe. Le terme «activités régulières de PRC» fait référence à des activités conçues pour le grand public plutôt que spécifiquement pour un ou plusieurs des groupes vulnérables décrits dans le chapitre 9.

Les acteurs de la préparation et de la riposte aux catastrophes (acteurs de la PRC): c’est un terme générique qui désigne tous les acteurs impliqués dans les activités de la PRC, y compris les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que les acteurs nationaux, étrangers et internationaux. Les acteurs de la PRC incluent, entre autres, les institutions gouvernementales de gestion des catastrophes, les agences sectorielles (par ex. santé, logement), les forces armées et la police, les entités onusiennes, les organisations de la société civile (OSC), les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (**Sociétés Nationales**), des entités du secteur privé, des institutions universitaires ou de recherche et des entités de gouvernements étrangers.

La riposte en cas de catastrophe fait référence aux «actions entreprises directement avant, pendant ou juste après une catastrophe afin de sauver des vies, réduire les incidences sur la santé, assurer la sécurité publique et satisfaire aux besoins essentiels de subsistance des personnes touchées»[7].

L'assistance d'hébergement d'urgence est un terme générique qui désigne toute activité conçue pour aider les personnes touchées par une catastrophe à accéder à un abri sûr et digne immédiatement après une catastrophe. Cela comprend la fourniture de subventions en espèces, d'outils, de matériel et d'un appui technique pour faire des réparations ou la reconstruction. Cette assistance comprend également l'accès aux centres d'évacuation, à l'aide au loyer et aux programmes destinés à des familles d'accueil.

Les migrants: on entend par ‘migrants’ «les personnes qui quittent ou fuient leur résidence habituelle pour se rendre dans de nouveaux lieux – généralement à l’étranger – à la recherche de possibilités ou de sûres et meilleures perspectives. La migration peut être volontaire ou involontaire, mais la plupart du temps une combinaison de choix et de contraintes est impliquée».[8] Cette définition inclut (sans toutefois s'y limiter) les travailleurs migrants, les migrants apatrides et les migrants considérés comme irréguliers par les autorités publiques. Elle inclut également les réfugiés et les demandeurs d’asile, même s’ils constituent une catégorie spéciale au regard du droit international»[9].

La protection: Il s’agit de ‘toutes les activités visant à obtenir le respect total des droits de l'individu conformément à la lettre et à l'esprit des organes de droit pertinents (c-à-d le droit international relatif aux droits humains, le droit international humanitaire, le droit international relatif aux réfugiés' (IRL).[10]

La violence sexuelle basée sur le genre (VSBG): c’est un terme composite utilisé au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour désigner deux phénomènes distincts mais qui se chevauchent: (i) la violence sexuelle; et (ii) la violence sexiste.[11] Le présent rapport reprend les définitions de travail du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, décrites ci-après.[12]

La violence sexuelle: Elle désigne les «actes de nature sexuelle commis contre toute personne par la force, la menace de la force ou la contrainte. La contrainte peut être provoquée par des circonstances telles que la peur de la violence, la coercition, la détention, l'oppression psychologique ou l'abus de pouvoir. La force, la menace de force ou la contrainte peuvent également être exercées su une autre personne. La violence sexuelle comprend également les actes de nature sexuelle commis en tirant parti d’un environnement coercitif ou de l’incapacité d’une personne à donner son consentement véritable. Il comprend en outre les actes de nature sexuelle qu’une personne est contrainte de commettre par la force, la menace de force ou de contrainte, à l’égard de cette personne ou d’une autre personne, ou en tirant parti d’un environnement coercitif ou de l’incapacité de la personne à donner son consentement véritable. La violence sexuelle englobe des actes tels que le viol, l’esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée ou la stérilisation forcée».[13]

La violence sexiste (ou basée sur le genre) désigne «tout acte néfaste qui cause ou est susceptible de causer des préjudices/souffrances physiques, sexuels ou psychologiques à une femme, un homme, une fille ou un garçon en raison de leur sexe. La violence sexiste est le résultat de l'inégalité des sexes et de l'abus du pouvoir. La violence sexiste comprend, entre autres, la violence sexuelle, la violence domestique, la traite, les mariages forcés ou précoces, la prostitution forcée ainsi que l'exploitation sexuelle et les abus sexuels.[14]

Les minorités sexuelles et sexospécifiques (SGM en anglais) sont un terme générique qui désigne les personnes ayant une orientation, une identité/expression de genre et des caractéristiques sexuelles différentes.[15] SGM est une alternative à l'acronyme «LGBTIQ+» qui désigne les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexuées, queer (ou interrogeant) et toutes les autres personnes dont l'identité ou les pratiques ne sont pas comprises dans ces termes définis.[16] Ce rapport utilise le terme «SGM» car il est plus inclusif que l'acronyme «LGBTIQ+» qui privilégie les identités sexuelles et sexospécifiques du Nord/Ouest du monde, masquant ainsi les identités sexuelles et sexospécifiques locales.[17]

Les enfants non accompagnés et séparés *(ENAS)*: c'est un terme composite qui englobe deux groupes d'enfants: (i) les enfants non accompagnés; et ii) les enfants séparés.

Les enfants non accompagnés sont ceux qui ont été séparés de leurs deux parents et d'autres membres de la famille et qui ne sont pas pris en charge par un adulte qui, selon la loi ou la coutume, en est ainsi responsable.[18]

Les enfants séparés sont les enfants séparés des deux parents ou de leur principal responsable légal ou habituel, mais pas nécessairement d'autres proche-parents. Les enfants séparés peuvent donc être accompagnés par d'autres membres adultes de la famille.

Introduction

A. Contexte

Les catastrophes entraînent des souffrances humaines considérables et des pertes économiques. Rien qu'en 2017, 318 catastrophes naturelles survenues dans 122 pays ont provoqué 9.503 décès, touché 96 millions de personnes et causé des dégâts économiques de 314 milliards de dollars américains.[19] La Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (***FICR***), par le biais de son Programme de Législation en cas des Catastrophes, vise à réduire la vulnérabilité humaine face aux catastrophes en promouvant des cadres juridiques et politiques efficaces dans la gestion des catastrophes. Le Programme de Législation en cas des Catastrophes s'articule autour de trois axes: fournir une assistance technique aux gouvernements afin de renforcer leurs lois; renforcer les capacités des Sociétés Nationales et des autres parties prenantes en matière de lois en cas des catastrophes; et mener des recherches et des activités de plaidoyer, notamment l'élaboration et la diffusion des orientations au sujet des meilleures pratiques.

B. Orientations existantes sur les meilleures pratiques

En 2007, après des années de recherches et de consultations intensives, la FICR a publié les *Directives pour la facilitation et la réglementation sur le plan intérieur des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (**les directives de l'IDRL**)*[20]. Les directives de l'IDRL constituent un ensemble de recommandations faites aux gouvernements sur la manière de préparer leurs lois et leurs plans en cas de catastrophes pour aborder les problèmes réglementaires communs dans les opérations internationales de secours aux sinistrés. Les lignes directrices de l'IDRL ont été adoptées à l'unanimité par les Etats parties aux Conventions de Genève et par le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge le 30 novembre 2007 lors de la 30ème Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

En 2008, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté trois résolutions encourageant les Etats à utiliser les Directives de l'IDRL.[21] Au cours de la décennie qui a suivi, les Directives de l'IDRL ont souvent été évoquées dans les résolutions de l'Assemblée Générale de l'ONU et ont été largement utilisées dans les processus législatifs et décisionnels nationaux relatifs aux catastrophes.[22] Les directives ont ensuite été

complétées par une loi type, un décret modèle d'urgence et une liste de contrôle, tous conçus pour faciliter la mise en œuvre des directives au niveau national.[23] Depuis 2007, près de 40 pays ont adopté de nouvelles lois ou de nouvelles procédures s'inspirant des Directrices de l'IDRL, et les Sociétés Nationales ont fourni leurs conseils et leur soutien afin de mettre en œuvre les recommandations des directrices de l'IDRL dans plus de 100 pays.[24]

En 2012, la FICR et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont lancé une initiative commune visant à étudier et à élaborer des directives sur la loi relative à la réduction des risques de catastrophe (RRC). En octobre 2015, ils ont publié la version finale de *la liste de contrôle sur les lois et la Réduction des Risques de Catastrophe (la* ***liste de contrôle de la RRC***).[25] La FICR et le PNUD ont également publié un *Manuel* plus détaillé sur les *lois et la réduction des risques de catastrophe* afin de fournir des indications détaillées sur la manière de répondre aux questions de la liste de contrôle.[26] La liste de contrôle de la RRC reposait sur un rapport multi-pays sur la législation de 31 pays relative à la RRC et sur des consultations approfondies sur une version pilote de la liste de contrôle de la RRC.[27]

Les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Croissant ont adressé de nombreuses demandes au Programme de Législation en cas des Catastrophes afin de les aider à fournir une assistance technique aux autorités nationales visant à élaborer une législation sur la préparation et l'intervention en cas de catastrophe. Toutefois, les documents d'orientation existants ne traitent pas ces aspects de la gestion des catastrophes. En 2017, afin de combler cette lacune importante, la FICR s'est lancée dans un projet visant à dresser une liste de contrôle sur la législation, la préparation et la riposte en cas des catastrophes. Le présent rapport a pour but d'orienter la liste de contrôle proposée en identifiant les problèmes clés à y inclure et en fournissant des recommandations détaillées sur la manière d'élaborer des lois et des politiques de remédier à ces problèmes.

C. Méthodologie

La FICR a commandé deux contributions afin de guider ce Rapport: premièrement, une revue de la littérature sur 10 sujets qui font partie intégrante de la préparation et la riposte en cas de catastrophes (**la revue de la littérature**); et deuxièmement, 20 examens documentaires nationaux de lois nationales relatives à la préparation et à la riposte aux

catastrophes (les ***examens* documentaires**). La revue de la littérature et les analyses documentaires sont disponibles sur le site Web de la FICR. La revue de la littérature identifie et résume brièvement les ressources clés sur chaque sujet, notamment: les documents juridiques internationaux; les livres et les articles académiques; les rapports et les études de cas; et les directives, normes et recommandations existantes. Les examens documentaires répondent à un modèle contenant une série de questions, également disponible sur le site Web de la FICR.

Les 20 pays sélectionnés pour les examens documentaires étaient les suivants: Australie, Brésil, Colombie, Equateur, Finlande, Italie, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Corée, Kirghizistan, Madagascar, Mexique, Palestine, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Sénégal, Royaume-Uni. et le Vietnam (ensemble, les ***pays de l'échantillon***). Les pays de l'échantillon représentent l'éventail complet des niveaux de risque de catastrophe, y compris 8 des 30 pays les plus exposés au risque de catastrophe.[28] Ils représentent également la plupart des régions géographiques du monde et l'éventail complet de l'indice de développement humain, à partir du développement humain le plus faible jusqu'au plus élevé.[29]

Ce rapport est fondé sur une analyse de 20 examens documentaires et la littérature sur la préparation et la riposte en cas de catastrophes comme identifié par la revue de la littérature. Le rapport contient dix chapitres thématiques et chacun aborde un groupe de problèmes liés à la préparation et à la riposte en cas de catastrophes. Chaque chapitre examine les problèmes en profondeur et, à l'aide des 20 examens documentaires/assistés par ordinateur, analyse dans quelle mesure ces problèmes sont déjà traités de manière adéquate par la législation nationale des pays de l'échantillon. Les chapitres s'appuient également sur les examens documentaires afin de fournir des exemples de bonnes pratiques dans les pays de l'échantillon. Chaque chapitre se termine par une section intitulée «Recommandations», laquelle fournit aux décideurs nationaux des indications sur la manière d'élaborer une législation et une politique nationales en cas de catastrophes. Ici, le terme «décideur national» est utilisé comme raccourci pour tout acteur gouvernemental ou non gouvernemental impliqué dans les processus législatifs et politiques nationaux.

Pour certains des enjeux abordés dans ce rapport, la communauté internationale a déjà élaboré des principes, des directives, des normes et des outils complets qui s'appuient sur la recherche et l'expérience

approfondies. Ces documents constituent une ressource inestimable pour les décideurs nationaux. Cela est vrai même pour les ressources conçues par et pour les acteurs humanitaires internationaux, car le contenu de telles sources est souvent pertinent pour les acteurs gouvernementaux nationaux. Dans la mesure où des orientations de grande qualité existent déjà sur un sujet particulier, le présent rapport évite de «réinventer la roue». Au lieu de cela, il résume brièvement les points clés de l'orientation et recommande aux décideurs nationaux de se référer directement à l'orientation pour éclairer la législation et l'élaboration des politiques. Toutefois, en ce qui concerne de nombreuses autres questions, il n'existe pas de telles indications. Dans ces cas, le rapport s'appuie sur les informations et les idées tirées de la littérature et des examens documentaires afin de fournir des recommandations détaillées aux décideurs nationaux.

Résumé analytique

1. Cadres juridique et institutionnel

Un cadre juridique et institutionnel solide est essentiel pour une préparation et une riposte efficaces en cas de catastrophe. Le chapitre 1 examine cinq aspects des cadres juridiques et institutionnels en matière de préparation et de riposte en cas de catastrophes: i) l'existence d'institutions dotées d'un mandat juridique clair en matière de préparation et de riposte aux catastrophes; ii) la présence de telles institutions aux niveaux infranationaux; (iii) si la loi oblige ou autorise *toutes* les parties prenantes à participer aux institutions de préparation et de riposte aux catastrophes; (iv) si la loi établit des mécanismes de coordination pour les acteurs de PRC; et (v) si les lois sur les catastrophes contiennent ou importent par référence des principes des droits humains et des principes humanitaires pertinents pour les personnes touchées par une catastrophe.

Les examens documentaires révèlent que la grande majorité des pays de l'échantillon possedent des institutions dédiées ayant un mandat juridique pour la préparation et la réponse aux catastrophes. La plupart des pays de l'échantillon disposent également d'institutions de préparation et d'intervention en cas de catastrophes aux niveaux sous-nationaux. Toutefois, l'une des principales conclusions des examens documentaires est que les institutions souffrent souvent d'un manque de clarté quant à la nature de leur mandat. Dans certains des pays de l'échantillon, cela est dû à l'existence d'un grand nombre d'institutions de préparation et d'intervention en cas de catastrophes, d'où chevauchement des rôles et des responsabilités.

Presque toutes les lois des pays de l'échantillon prévoient la participation d'un large éventail d'acteurs gouvernementaux (par ex. des agences sectorielles, des autorités infranationales) à la préparation et à la riposte aux catastrophes, notamment par le biais d'organes de coordination. Toutefois, une des conclusions des examens documentaires est que les acteurs non gouvernementaux ont généralement des droits de participation plus faibles et sont souvent exclus des organes de coordination. En outre, la loi omet souvent de définir clairement les rôles des acteurs non gouvernementaux ou de leur conférer une grande responsabilité.

Une autre conclusion tirée des examens documentaires est qu'il est relativement rare de trouver que les lois nationales sur les catastrophes naturelles incluent ou importent, par référence, des droits humains et des principes humanitaires pertinents. En outre, les quelques exemples de droits et de principes cités dans les examens documentaires tendent à être formulés dans un sens large et ambitieux plutôt que d'être présentés comme des droits, des obligations ou des interdictions juridiques susceptibles d'être appliqués. Bien que ces types de dispositions existent souvent dans les législations constitutionnelles et relatives aux droits humains, sans mention spécifique dans les lois et les politiques relatives aux catastrophes, leur mise en œuvre peut être ad hoc dans le cadre même des catastrophes.

2. Financement des risques de catastrophe

Le financement est une condition essentielle pour soutenir les activités de préparation et de riposte aux catastrophes ainsi que celles relevant de l'ensemble du spectrum de la gestion des risques de catastrophe. Le *Cadre de Sendai* et d'autres instruments internationaux clefs soulignent l'importance de garantir un accès adéquat et rapide aux ressources nécessaires à la gestion des catastrophes, notamment par l'adoption de mesures juridiques et politiques. Ils encouragent les financements couvrant tout le spectre de la gestion des risques de catastrophe allant au-delà des interventions et soulignent l'importance de la disponibilité des fonds aux niveaux des gouvernements locaux et des communautés ainsi que l'importance de la participation d'un large éventail d'acteurs des services gouvernementaux et scientifiques, des organismes humanitaires et des acteurs du développement ainsi que du secteur privé. Reconnaissant que la gestion des risques de catastrophe est un fardeau pour les budgets de la plupart des pays et que la communauté internationale des donateurs n'est pas en mesure de combler toutes les lacunes critiques, l'élaboration d'approches novatrices en matière de financement des risques est un domaine en pleine croissance qui n'a pas encore été complètement analysé et établi. .

Les résultats montrent qu'il existe une grande diversité d'approches de gestion des risques de catastrophe, d'un pays à l'autre, qui couvrent toute la gamme des mécanismes disponibles. La plupart des gouvernements allouent maintenant des fonds pour la gestion des catastrophes, fonds provenant de leurs budgets nationaux et locaux, bien que les niveaux soient loin d'être suffisants et ont tendance à se pencher sur la riposte plutôt que la réduction des risques et la préparation. De nouvelles initiatives telles que le fonds spécial d'investissements en cas de catastrophe, les régimes d'assurance et la mutualisation des risques aux niveaux national et régional gagnent en termes de popularité, encore qu'aucun modèle ou aucune approche unique ne domine le marché.

Du point de vue juridique, les conclusions communes montrent que la législation nationale n'a pas encore évolué au même rythme que le paysage du financement des risques et ne fournit pas suffisamment de détails afin de faciliter le déblocage rapide des fonds nécessaires, ou dans certains cas le retarde, le limite ou l'empêche de manière palpable. L'élaboration des lois et des politiques ne suit pas non plus le rythme de certains des outils de riposte fondés sur le financement les plus innovants qui sont utilisés dans le secteur humanitaire, tels que la programmation de transferts monétaires (**PTM**), le financement basé sur des prévisions (**FBP**) et la protection sociale adaptative.

Compte tenu de l'évolution du paysage financier et de l'émergence de solutions nouvelles, souvent dictées par le commerce, au financement des risques de catastrophe, des recherches plus approfondies sont nécessaires afin de bien comprendre les implications juridiques et politiques pour les gouvernements. La nécessité de le faire est d'autant plus urgente que de nombreux nouveaux systèmes régionaux et internationaux d'assurance et de mutualisation des risques examinent de près les cadres juridiques, institutionnels et politiques des gouvernements en matière de gestion des risques de catastrophe (**GRC**) ainsi que les considérations fondamentales relatives aux capacités de GRC, à la bonne gouvernance, à la compétence financière et à la stabilité. Cela fournit une occasion importante de plaidoyer en faveur du renforcement de ces cadres juridiques et politiques, en tant que moyen de s'assurer que les communautés exposées aux catastrophes ne sont pas négativement affectées par l'incapacité de leur gouvernement d'accéder à ces ressources.

3. Planification des mesures d'urgence, éducation et exercices,

La planification des mesures d'urgence peut être définie comme une activité essentielle pour des organisations et des communautés, leur permettant de se préparer à réagir efficacement à une catastrophe et à ses impacts potentiels. Il concerne les actions concrètes nécessaires à prendre lorsqu'une urgence majeure est prévue ou commence à se dérouler, malgré les meilleurs efforts déployés pour réduire les risques et atténuer les effets des dangers avant qu'ils ne surviennent. En termes simples, le processus de planification des mesures d'urgence peut être divisé en trois questions: que va-t-il se passer? Qu'allons-nous faire à ce sujet ? Que pouvons-nous faire en avance pour nous préparer?

Les plans des mesures d'urgence reposent généralement sur des événements spécifiques ou des risques connus aux niveaux local, national, régional ou même mondial, tels que des séismes ou des épidémies, et ils établissent des procédures opérationnelles de riposte, basées sur des ressources et des capacités prévues. Ils devraient idéalement être multi-aléas et utiliser des analyses et des évaluations des risques pour informer le contenu du plan. Développer des scénarios est un bon moyen de réfléchir aux impacts possibles. Sur base de scénarios judicieux, il est possible d'élaborer un plan définissant l'ampleur de la riposte, les ressources nécessaires et les tâches de gestion pratiques qui seront nécessaires. La planification des mesures d'urgence étant un processus continu, ces scénarios offrent une opportunité de tester/examiner et de mettre régulièrement à jour les plans, en tenant compte de la situation qui prévaut.

D'après les examens documentaires, la planification des mesures d'urgence est considérée comme une étape importante dans les efforts de préparation aux catastrophes, comme en témoignent les pays qui légifèrent sur ce processus. Les pays ont clairement défini leur mandat et alloué des ressources à l'élaboration de plans des mesures d'urgence. Dans certains cas, certaines organisations privées peuvent avoir une charge de responsabilité unique d'élaborer elles-mêmes ces plans en raison de la nature de leurs activités.

Les examens documentaires reflètent également un besoin d'inclusion dans l'élaboration de plans des mesures d'urgence. Le processus reflète la contribution de tous les secteurs concernés aux niveaux national et local (y compris la communauté) ainsi que des secteurs public et privé, en fonction du contexte et de la nature de la catastrophe envisagée. Reconnaissant l'importance de la restauration des liens familiaux dans l'effort d'accélérer le rétablissement d'une communauté après une catastrophe, les plans sur la manière dont les familles doivent être réunies ne sont pas expressément mentionnés dans la législation ou prévus dans la plupart des pays.

L'éducation et les formations à tout plan des mesures d'urgence élaboré contribuent dans une large mesure à améliorer l'efficacité du plan, car la communauté et les autorités compétentes sont informées de leurs rôles, droits et responsabilités. Ces programmes de formation, en particulier lorsqu'ils incluent des exercices de simulation, permettent de voir le plan des mesures d'urgence en action et d'évaluer sa faisabilité dans un contexte spécifique. Les programmes d'éducation et de formation, en particulier ceux qui sont destinés à la communauté, permettent d'attribuer facilement des responsabilités aux membres de la communauté et de créer un réseau de volontaires pour appuyer la mise en œuvre du plan en cas de catastrophe.

D'après les examens documentaires, comme le processus de planification des mesures d'urgence, la responsabilité principale d'offrir des formations au personnel de sauvetage et de secours en cas de catastrophe appartient au gouvernement national. Toutefois, ils sont également soutenus par des universités et des institutions privées. La plupart des pays disposent des programmes de formation aux professionnels impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans les efforts de préparation, mais des améliorations sont possibles en ce qui concerne la prévision des programmes d'éducation à la communauté et aux enfants scolarisés. De plus, la plupart des lois ne disposent pas de normes minimales qui doivent être maintenues en rapport avec les programmes de formation et d'éducation. En ce qui concerne les simulations et les exercices, les pays qui les ont légiférés se sont principalement concentrés(préoccupés) sur leur disponibilité pour les professionnels de sauvetage et de secours, et non la communauté et les écoliers.

.

4. Alerte précoce, action rapide

Depuis le milieu des années 2000, la communauté internationale reconnaît de plus en plus l'importance des systèmes d'alerte précoce et des mesures rapides à prendre afin de renforcer les interventions en cas de catastrophe. Les systèmes d'alerte précoce ont quatre composantes interdépendantes: renforcement et mise en œuvre de connaissances dans le domaine des risques de catastrophe; surveillance et prévision des dangers; diffuser des avertissements faisant autorité, rapides, précis et exigeant une action; et la préparation à tous les niveaux pour répondre aux avertissements reçus. Chacune des quatre composantes des systèmes d'alerte précoce est essentielle: une défaillance de tout élément peut entraîner une défaillance du système dans son ensemble.

Entre 2005 et 2015, les systèmes d'alerte précoce ont passé par un changement de paradigme allant d'un seul danger aux dangers multiples et l'accent a été de plus en plus mis sur la fourniture d'informations sur l'impact à des populations à risque, plutôt que sur les seules informations relatives aux dangers. Au niveau le plus élémentaire, fournir des informations sur l'impact plutôt que sur les dangers, c'est juste fournir des informations sur «ce que la météo peut faire» plutôt que simplement «ce que la météo peut être».[30] Les examens documentaires et la littérature indiquent que, malgré des progrès significatifs accomplis dans la mise en œuvre de systèmes d'alerte précoce multirisques nationaux, des lacunes et des défis subsistent en ce qui concerne toutes les quatre composantes clés des systèmes d'alerte précoce. Cela est particulièrement vrai pour les pays en développement et les pays les moins avancés. Ces lacunes et défis sont examinés en détail au chapitre 4.

Le concept d'«alerte précoce, action rapide» constitue désormais un principe fondamental de la riposte aux catastrophes. Il s'agit de prendre des mesures *avant* qu'un danger ne se matérialise *sur la base* d'avertissements, au lieu de ne réagir que lorsque le danger se matérialise. La manifestation pratique de l'«alerte précoce, action rapide» consiste en des mécanismes d'action fondés sur les prévisions (ABP) qui débloquent des fonds et initient des actions rapides lorsqu'un événement de prévision dépasse une ampleur et une probabilité prédéterminées. La raison sous-jacente de l'ABP est que les mesures préventives plutôt que réactives sont généralement plus efficaces pour atténuer les impacts des catastrophes.

La littérature indique que les gouvernements et les acteurs humanitaires s'éloignent des programmes pilotes et à petite échelle et commencent à «intensifier» leurs initiatives d'action précoce. Elle souligne que, lorsque ce changement intervient, il est important d'intégrer l'action précoce dans les processus de planification et les systèmes d'alerte précoce existants plutôt que de créer des processus et des systèmes parallèles.

L'évacuation est une forme importante d'action rapide qui est déjà largement abordée dans les lois et les politiques relatives aux catastrophes. Bien que la grande majorité des lois des pays de l'échantillon prévoient des évacuations d'urgence, les examens documentaires indiquent que très peu de lois des pays de l'échantillon contiennent des mesures visant à assurer l'évacuation des personnes à mobilité réduite, limitée ou restreinte En outre, les examens documentaires indiquent que très peu de lois des pays de l'échantillon traitent de l'évacuation des animaux domestiques et du bétail. Cette lacune est grave car le fait de ne pas aider les personnes à évacuer leurs animaux lors des catastrophes peut mettre directement en danger la vie humaine et avoir des incidences psychosociales et économiques préjudiciables sur les populations touchées par les catastrophes.

5. Etats d'urgence et états de catastrophe

Les états d'urgence et les états de catastrophe sont des mécanismes juridiques permettant de déclencher une intervention en cas de catastrophe. La déclaration d'un état d'urgence ou d'un état de catastrophe entraine une modalité juridique d'urgence caractérisée par des pouvoirs d'urgence spéciaux et/ou des dispositifs de gouvernance. Le pouvoir de déclarer un état d'urgence est généralement établi par la constitution d'un pays et est dévolu à des personnes ou à des entités au plus haut niveau du gouvernement. Les états d'urgence sont généralement conçus pour des situations extrêmes et/ou imprévisibles qui constituent une menace existentielle, telles que des menaces à la sécurité nationale, à l'ordre public ou à l'ordre constitutionnel. En revanche, les lois sur les états de catastrophe sont généralement prévues dans la législation et le pouvoir de déclarer un tel état est souvent conféré à des gouvernements infranationaux ou à des agences sectorielles

Les examens documentaires indiquent que les états d'urgence et les états de catastrophe sont courants parmi les pays de l'échantillon. Sur les 20 pays de l'échantillon, 14 ont des lois qui prévoient à la fois les états d'urgence et les états de catastrophe[31], tandis que les six autres semblent n'avoir que des états d'urgence.[32] Il existe cependant d'énormes variations dans la nature des états d'urgence/états de catastrophe des pays de l'échantillon en ce qui concerne: les déclencheurs juridiques de la déclaration d'un état d'urgence/état de catastrophe; l'identité de la personne ou de l'entité habilitée à déclarer un état d'urgence/état de catastrophe; les conséquences d'une déclaration; et les types de garde-fous mis en œuvre lors d'un état d'urgence/état de catastrophe. Dans une large mesure, ces variations reflètent les différences entre les structures politiques et constitutionnelles et les profils de risque de catastrophe des pays de l'échantillon.

Bien qu'il ne soit ni possible ni approprié de prescrire de manière stricte la forme que devraient prendre les états d'urgence/états de catastrophe dans tous les pays, la littérature insiste sur l'importance d'élaborer une gamme d'états d'urgence/états de catastrophe adaptés à différents degrés et différents types de risque, plutôt que de s'appuyer uniquement sur les états d'urgence. Cette approche favorise la proportionnalité en garantissant que les modifications apportées aux pouvoirs du gouvernement et aux accords de gouvernance correspondent à la nature et à l'ampleur de la catastrophe. De même, la littérature souligne l'importance des garanties, notamment de contrôle judiciaire et/ou législatif de la déclaration d'un état d'urgence/état de catastrophe et des décisions ou mesures prises au cours d'un état d'urgence/état de catastrophe.

6. Facilités légales

Une préparation et une riposte efficaces en cas de catastrophe nécessitent un cadre juridique qui facilite le travail des acteurs humanitaires et supprime les fardeaux de coûts inutiles et les obstacles bureaucratiques susceptibles de dissuader les individus et les organisations de participer à ce travail essentiel. Une grande partie de la littérature dans ce domaine se concentre sur les facilités disponibles aux acteurs internationaux dans les situations de catastrophe de grande ampleur, mais beaucoup s'appliquent également aux organisations nationales et aux situations de catastrophe de petite envergure. Les questions clés abordées ici sont les cadres juridiques concernant les volontaires, les licences professionnelles, les exonérations fiscales, la responsabilité, l'utilisation de véhicules aériens sans pilote (UAV) et la protection de la vie privée et des données.

Dans la plupart des sujets abordés, les cadres juridiques et politiques nationaux sont sous-développés ou n'ont pas été adaptés à des situations de catastrophe spécifiques. Dans le domaine du volontariat par exemple, la législation de nombreux pays manque encore de clarté sur des questions telles que la santé et la sécurité, la part de responsabilité, les assurances et le statut professionnel, tandis que dans d'autres pays où une législation sur le volontariat a été adoptée, elle ne traite pas des situations de catastrophe. La reconnaissance des qualifications professionnelles pose généralement moins de problèmes, sauf dans les pays fédéraux comme le Canada et les Etats-Unis où des exigences d'inscription différentes pour les professionnels du domaine médical peuvent entraîner des retards inutiles dans la fourniture d'une assistance urgente transfrontalière. La législation ne permet pas non plus de préciser dans quelle mesure les individus et les organisations peuvent être protégés contre les poursuites civiles et pénales au cours de leurs activités de préparation et d'intervention, lors de l'accès et de l'utilisation de données à caractère personnel ou de l'utilisation de nouvelles technologies telles que les UAV nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. .

La diversité des approches utilisées dans les différents pays, telles que celles relatives aux exonérations fiscales pour les biens, les services et les organisations impliquées dans la préparation et la riposte en cas de catastrophes, rend difficile la formulation de recommandations détaillées allant au-delà des principes et considérations généraux à intégrer dans les cadres juridiques et politiques. Une grande partie des travaux sur les principes et les normes dans ces domaines ont été élaborés par la communauté humanitaire et fournissent une aide très utile aux décideurs afin d'élaborer leur législation.

7. Mobilité humaine liée aux catastrophes

Les catastrophes et les risques de catastrophe ont toujours été des catalyseurs de la mobilité humaine. La mobilité humaine liée aux catastrophes augmente toutefois en raison de l'exacerbation des risques météorologiques causés par le changement climatique. Certains mouvements, tels que les migrations internes ou transfrontalières, peuvent être de nature volontaire, tandis que d'autres sont involontaires, tels que le déplacement suite à l’impact d’une catastrophe soudaine. Ce chapitre traite deux autres formes de mobilité humaine liée aux catastrophes: la relocalisation planifiée et le déplacement en cas de catastrophe. Les situations d'évacuation d'urgence sont traitées au chapitre 4.

Bien que le *Cadre de Sendai* reconnaisse la relocalisation comme une méthode de gestion des risques de catastrophe et appelle les états à élaborer des politiques régissant la relocation d'établissements humains dans des zones exposées aux risques de catastrophe,[33] les examens documentaires indiquent que peu de pays de l'échantillon disposent des lois ou des politiques qui traitent spécifiquement la relocalisation/déménagement planifiée. En outre, la littérature indique que l’expérience des communautés en matière de relocalisation a été, jusque-là, à prédominance négative en raison du manque de participation de la communauté, de la sélection de sites inappropriés et de la sous-budgétisation des coûts de relocalisation.

Les examens documentaires n'enquêtent pas de manière exhaustive sur les besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance des personnes déplacées par la catastrophe. La littérature montre cependant qu'il existe des lacunes juridiques dans la protection des personnes déplacées par une catastrophe, tant au niveau national qu'international. En outre, il souligne que le déplacement, qu'il soit interne ou transfrontalier, peut avoir de graves conséquences négatives sur la vie familiale et communautaire, les moyens de subsistance économiques, ainsi que sur les résultats en matière d'éducation et de santé.

8. Abris et logement d'urgence, droits fonciers et immobiliers en cas de catastrophe

Les catastrophes ont tendance à créer et à aggraver des problèmes liés aux droits au logement, à la terre et à la propriété (LTP). Le chapitre 8 aborde trois problèmes communs liés au LTP qui surviennent lors de catastrophes: (i) l'accès inéquitable à l'assistance en abris d'urgence à cause des acteurs du PRC qui utilisent des critères d'éligibilité excluant les groupes vulnérables et défavorisés; (ii) le manque de terrains et de bâtiments disponibles pour l'assistance en abris d'urgence et de transition en raison de l'absence de lois permettant au gouvernement de réquisitionner temporairement des terrains et des bâtiments lors de catastrophes; et (iii) les perturbations scolaires dues à l'utilisation d'écoles en tant que centres d'évacuation ou abris post-catastrophe.

En ce qui concerne le premier problème, la grande majorité des lois des pays de l'échantillon n'obligent pas les bénéficiaires potentiels à fournir la preuve de la "sécurité d'occupation" afin de pouvoir obtenir un abri d'urgence, néanmoins, la littérature fournit de nombreux cas d'acteurs gouvernementaux et humanitaires qui appliquent ce critère, conduisant ainsi à l'exclusion des groupes vulnérables. Toutefois, la littérature indique également que les acteurs humanitaires adoptent de plus en plus une approche plus inclusive en appliquant l'exigence moins stricte de «sécurité d'occupation *suffisante*».

En ce qui concerne le second problème, les examens documentaires indiquent qu'il est rare que les gouvernements nationaux possèdent des pouvoirs leur permettant spécifiquement de réquisitionner temporairement des terres à la suite d'une catastrophe. La législation de nombreux pays confère au gouvernement le pouvoir de réquisitionner les terres de façon permanente. Toutefois, ces types de pouvoirs ne sont généralement pas praticables en cas de catastrophe parce qu'ils prévoient de longues procédures conçues pour protéger les droits de propriété privée contre des ingérences injustes ou arbitraires.

S'agissant du troisième problème, il est très important de noter que le droit des enfants à l'éducation prévaut même dans des situations d'urgence en cas de conflit armé et de violence. En outre, la continuité de l'éducation pendant les catastrophes protège non seulement le droit à l'éducation, mais offre également aux enfants une protection physique et psychosociale essentielle. Les examens documentaires indiquent toutefois que seuls deux des pays de l'échantillon disposent des lois ou des politiques prévoyant que les écoles ne peuvent être utilisées que comme centres d'évacuation ou abris temporaires en dernier recours, lorsqu'il n'existe aucune alternative réalisable.

9. Protection et inclusion de groupes vulnérables particuliers

Les groupes suivants ont été identifiés dans la littérature et pourraient être exposés à des catastrophes disproportionnées: les femmes et les filles; les enfants, en particulier les enfants non accompagnés et séparés; les personnes âgées; les personnes vivant avec handicaps; les migrants; les groupes indigènes; les minorités raciales et ethniques; et les minorités sexuelles et sexospécifiques. Le chapitre 9 traite de la protection et de l'inclusion de ces groupes dans la préparation et la riposte aux catastrophes. Par souci de concision, ces groupes sont collectivement appelés «groupes vulnérables».

La littérature montre qu'il existe (au moins) quatre facteurs sous-jacents qui font que les groupes vulnérables subissent des impacts disproportionnés en cas de catastrophe. Ces quatre causes sont les suivantes: (i) la discrimination directe et indirecte dans les activités de PRC en raison de la marginalisation sociale préexistante; ii) des logements et des moyens de subsistance vulnérables en raison de la marginalisation économique préexistante; (iii) des déficiences physiques, intellectuelles, psychosociales et sensorielles qui rendent plus difficile l'évasion ou l'accès à l'abri en cas de dangers physiques lors d'une catastrophe; et (iv) l'exposition à un risque accru de comportements violents, exploitants ou autrement néfastes lors des catastrophes.

Les examens documentaires indiquent que les lois et les politiques nationales ne protègent pas suffisamment et n'incluent pas les groupes vulnérables dans la préparation et la riposte aux catastrophes. En effet, la majorité des examens documentaires recommandent explicitement de modifier la loi afin de protéger les groupes vulnérables. Même lorsque les lois et les politiques nationales incluent des mesures visant à mieux protéger les groupes vulnérables en cas de catastrophe, elles le font souvent de manière inégale en répondant aux besoins de certains groupes, mais pas aux besoins de tous. En outre, les déclarations de haut niveau reconnaissant la vulnérabilité ne se traduisent souvent pas par des mesures de protection concrètes et tangibles.

Le chapitre 9 traite également de la santé mentale et du soutien psychosocial (**SMSPS**), qui est un grand besoin pour toutes les populations touchées par une catastrophe et pas seulement pour les groupes vulnérables. Les examens documentaires ne portaient pas directement sur les SMSPS. Par conséquent, le présent rapport n'analyse pas dans quelle mesure les pays de l'échantillon ont des lois et/ou des politiques qui traitent de SMSPS dans la préparation et la riposte aux catastrophes.

10. Qualité, responsabilisation et prévention de la fraude et de la corruption

Le chapitre 10 analyse trois problèmes suivants: premièrement, la qualité de l'assistance fournie lors d'une intervention en cas de catastrophe; deuxièmement, le suivi et l'évaluation des activités de PRC; et troisièmement, la prévention de la fraude et de la corruption dans les activités de PRC. L'urgence et le chaos provoquéés par les catastrophes posent de graves problèmes dans chacun de ces trois domaines.

En ce qui concerne la qualité, le *Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (***Sphere Minimum Standards***)[34] *[Manuel Sphère: Charte humanitaire et normes minimales en matière de riposte humanitaire (Normes minimales de Sphère*] est en mesure de fournir aux gouvernements un critère de qualité à atteindre ainsi que des conseils clairs et pratiques sur la manière de réaliser ce critère. Les *Normes Minimales de Sphère* peuvent être utilisées par des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. En effet, la revue de littérature montre qu'il existe plusieurs exemples de pays qui ont adopté les *Normes Minimales de Sphère* ou les ont utilisées pour guider l'élaboration de normes nationales pour les interventions humanitaires.

La littérature souligne qu'un suivi et une évaluation à la fois rigoureux sont essentiels pour générer les informations et les analyses nécessaires pour: (i) responsabiliser les acteurs vis-à-vis des parties prenantes en ce qui regarde les impacts et les résultats de leurs activités, leurs politiques ou leurs programmes; et (ii) améliorer les politiques et les pratiques futures en tirant parti des leçons de l'expérience passée. Les examens documentaires indiquent que la majorité des pays de l'échantillon disposent d'une forme de suivi et d'évaluation des activités de PRC. Toutefois, il y a des différences importantes en ce qui concerne les *personnes* qui effectuent le suivi et l'évaluation, la portée du suivi et de l'évaluation et si les résultats sont rendus publics.

La littérature indique que la fraude et la corruption peuvent être un grave problème dans la préparation et la riposte en cas de catastrophes, ce qui a pour effet de réduire la disponibilité, la rapidité et la qualité de l'assistance fournie aux personnes touchées par une catastrophe. Les études documentaires indiquent que les lois nationales ne contiennent souvent pas de dispositions visant spécifiquement la fraude lors de catastrophes mais que plutôt des lois ordinaires sur la prévention de la fraude continuent de s'appliquer. Toutefois, un petit nombre de pays de l'échantillon disposent de lois contenant des dispositions relatives à la lutte contre la fraude et la corruption, bien spécifiques aux catastrophes.

Résumé des recommandations

1. Cadre juridique et institutionnel

Afin de créer un cadre juridique et institutionnel efficace pour la préparation et la riposte aux catastrophes, les décideurs devraient envisager d'élaborer une loi et/ou une politique qui:

- définit clairement les rôles et les responsabilités de chaque institution gouvernementale impliquée dans la préparation et la riposte en cas de catastrophes – ceci est extrêmement important pour les institutions de riposte aux catastrophes;
- fournit aux institutions gouvernementales infranationales suffisamment de pouvoirs et de ressources afin de s'acquitter de leurs mandats en matière de préparation et d'intervention en cas de catastrophe;
- attribue la responsabilité institutionnelle pour:
    - toutes les juridictions (nationales et infranationales);
    - tous les types de dangers (apparition lente et soudaine; naturels et d'origine humaine);
    - toutes les fonctions (politiques, opérations, suivi et évaluation, etc.);
- établit des mécanismes de coordination incluant tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la PRC, y compris les institutions nationales des droits humains, les ombudsmans et les organisations mandatées à représenter ou défendre les groupes vulnérables (par exemple, les commissions des droits de la femme; les organisations de défense des droits des personnes vivant avec handicaps);

- définit clairement les rôles et responsabilités des acteurs non gouvernementaux chargés de la PRC;
- attribue aux acteurs non gouvernementaux de PRC le plus haut degré de responsabilité correspondant à leurs ressources et à leurs capacités;
- exige que les organes de coordination se réunissent régulièrement, y compris en l'absence d'intervention active; et
- inclut, ou importe, par référence, les principes humanitaires et les droits humains qui s'occupent des personnes touchées par une catastrophe.

2. Financement des risques de catastrophe

Bien qu'il soit toujours nécessaire que les pays mettent en place des mécanismes de financement adaptés aux spécificités de chaque contexte en particulier, certaines recommandations générales en matière de politique et de législation dans ce domaine peuvent aider à garantir l'efficacité de ces mécanismes:

- Elaborer une stratégie globale de financement du risque qui consiste notamment à garantir des allocations budgétaires adéquates destinées à la préparation et à l'intervention à tous les niveaux, ainsi qu'à faire face aux niveaux de risque bas, moyens et élevés à l'aide de mécanismes de financement du risque appropriés tels que des fonds de réserve, des crédits et des transferts de risques, en se basant sur une analyse complète des risques, des coûts et de la «propension au risque» de différentes parties prenantes.
- Reconnaître l'importance de disposer d'un cadre juridique, institutionnel et politique bien élaboré et performant pour la gestion des risques de catastrophe, qui constitue l'un des critères essentiels d'aGCissibilité pour pouvoir bénéficier d'une gamme d'assurances internationales et régionales et des programmes de mutualisation des risques ainsi que des possibilités d'accès à un appui technique permettant de tirer parti des meilleures pratiques et des connaissances acquises.
- Veiller à ce que tous les mécanismes de financement pour la préparation et la riposte aux catastrophes soient: adéquats afin de couvrir les coûts anticipés sur la base d'une évaluation des risques appropriée; efficaces pour réduire les coûts, la bureaucratie et d'autres obstacles; et que les responsabilités et procédures institutionnelles soient correctement définies et mandatées par la législation.

- Veiller à ce que les mécanismes de financement incluent la disponibilité des ressources au niveau local et couvrent toutes les phases du cycle de la GRC, c-à-d de la réduction des risques jusqu'au rétablissement de la situation, en reconnaissant que les mesures de réduction des risques sont plus rentables que les interventions.
- Veiller à ce que la législation établissant des fonds spéciaux pour la préparation aux catastrophes ou à la «préparation au financement climatique», accessible à tous les niveaux, inclue des dispositions relatives à sa gouvernance, ses sources de financement, la tenue de registres, la gestion financière, les conditions d'utilisation et l'audit, ainsi que capacité de recevoir des contributions émanant de sources externes et internationales, appuyées par des mécanismes de suivi appropriés.
- Envisager de créer un mécanisme pour les FBP, appuyé par une législation permettant de définir des mesures d'action rapides, des dispositifs institutionnels et des niveaux d'autorité, des procédures de communication et des procédures de décaissement rapides, rationalisées et transparentes.
- Modifier ou adopter des lois et des politiques visant à renforcer l'efficacité des programmes de transferts monétaires en éliminant certains des obstacles juridiques courants, tels que: l'accès aux documents d'identification personnels; la certitude du régime foncier; la protection des informations personnelles; le manque de clarté concernant l'emploi, la sécurité au travail et les dispositifs institutionnels et de coordination.

- Elaborer des lois et des politiques garantissant que les programmes de transferts monétaires incluent les évaluations de marché appropriées, les directives techniques et les normes minimales de la qualité, ainsi que les exigences spécifiques relatives à la programmation en liquidités pour le logement, et établissent des liens avec d'autres systèmes de paiement gouvernementaux, tels que la sécurité sociale, par exemple par le biais d'une approche de «protection sociale adaptative».

3. Planification, éducation et exercices en cas d'urgence

Les cadres juridique et politique jouent un rôle important dans la préparation aux catastrophes, en particulier en ce qui concerne la planification, l'éducation et les exercices en cas d'urgence.

En ce qui concerne la planification en cas d'urgence, les décideurs veillent à ce que les politiques et la législation incluent ce qui suit:

- Les normes minimales pour les plans d'urgence, élaborées dans le cadre d'un processus participatif inclusif et impliquant de multiples parties prenantes;
- La cartographie des risques et/ou évaluations des risques;
- Les responsabilités du gouvernement et des autres entités à tous les niveaux;
- Les sources et l'allocation des ressources à tous les niveaux;
- Les plans de logistique et de communication; et
- Les processus de soutien des liens sociaux, de réunification familiale et de recherche.

A cet égard, les décideurs trouveront peut-être des références utiles dans le *Guide de planification d'urgence* de la FICR et dans les *Directives de la gestion des urgences pour la gestion des incidents* de l'Organisation Internationale de Normalisation.

Les lois et les politiques devraient également inclure des exigences et des normes pour l'éducation, les exercices et les programmes de formation, notamment en ce qui concerne:

- Les responsabilités du gouvernement et d'autres entités d'offrir une formation et des exercices à tous les niveaux, adaptés aux besoins de différents publics;
- Les normes et contenu minimums pour cette formation, y compris les cours de recyclage;
- La garantie d'accès de tous à une telle formation;
- L'exigence d'une formation obligatoire en secourisme pour les professionnels, y compris le personnel en cas de catastrophe, de sauvetage et de secours, les communautés locales et les écoliers; et
- L'établissement des programmes en milieu scolaire afin d'entreprendre une analyse des risques et se préparer aux catastrophes.

4. Alerte précoce, action rapide

Dans le cadre de créer un système d'alerte précoce multi-aléas efficace, la législation et/ou les politiques doivent clairement définir les rôles et les responsabilités de tous les acteurs impliqués dans: le renforcement des connaissances en matière de risques de catastrophe; de surveillance et prévision des dangers; et de générer et émettre des alertes précoces. La législation et/ou les politiques devraient également établir des normes de la collecte, du partage et de l'évaluation systématiques des informations sur les risques et des données relatives aux dangers, aux expositions, aux vulnérabilités et aux capacités. En outre, ils devraient établir des mécanismes de coordination pour tous les acteurs concernés.

En ce qui concerne **la connaissance des risques de catastrophe**, les lois et/ou les politiques doivent:

- Mandater une cartographie des dangers et une évaluation des risques en visant tous les dangers dans toutes les zones géographiques;
- Exiger des évaluations des risques afin de prendre en compte l'exposition, la vulnérabilité et la capacité des personnes, des infrastructures et des secteurs économiques pouvant être affectés par les aléas; et
- Mandater la création d'un référentiel central normalisé de toutes les connaissances relatives aux risques de catastrophe.

En ce qui concerne **la surveillance et les prévisions**, les lois et/ou les politiques devraient:

- Assurer **la surveillance et la prévision** de tous les dangers dans toutes les zones géographiques; et
- Allouer un financement suffisant aux agences de surveillance et de prévision.

En ce qui concerne **les avertissements**, la legislation et/ou les politiques devraient:

- Etablir des processus standard de générer et d’émettre des avertissements;
- Exiger que les avertissements contiennent des informations sur l'impact et des directives pratiques claires;
- Obliger les organismes responsables de l'émission des avertissements à:

- Utiliser une grande variété de chaines de communication pour diffuser les avertissements;
- Elaborer et mettre en œuvre des mécanismes de retour d'information afin de vérifier que les avertissements sont bien reçus;
- Elaborer et mettre en œuvre des plans d'atteindre les populations les plus à risque et les plus éloignées; et

➢ Mandater des entreprises de télécommunications privées pour diffuser des avertissements sur demande et sans frais.

En ce qui concerne **les évacuations**, la législation et/ou les politiques devraient:

➢ Mandater les acteurs gouvernementaux chargés de la PRC à élaborer des plans d'évacuation complets spécifiant:
  - Les voies d'évacuation;
  - Les modes de transport pour les personnes évacuées (par exemple, moyen public ou privé, aérien, terrestre ou maritime);
  - L'emplacement des abris d'évacuation ou des zones de sécurité désignées; et
  - Les rôles et les responsabilités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés;

➢ Exiger que les plans d'évacuation contiennent des mesures visant à aider les personnes à mobilité réduite, à mobilité limitée ou à mobilité restreinte à être évacuées;

➢ Demander aux acteurs gouvernementaux en charge de la PRC d'inclure les animaux domestiques et le bétail dans les plans d'évacuation; et

➢ Faire référence au *MEND Guide*[35] en tant que ressource utile pour l'élaboration de lois et de politiques dans ce domaine.

Les résultats positifs des programmes pilotes et à petite échelle de ABP justifient que les décideurs prennent sérieusement en considération la question de savoir si, et comment, il faut faciliter l'ABP par la législation et la politique. Les décideurs devraient envisager d'élaborer des politiques qui adoptent formellement «l'alerte précoce et l'action rapide» en tant que principe directeur de leurs systèmes de gestion des catastrophes et d'identifier les mécanismes d'ABP comme un outil essentiel pour appliquer ce principe. Les décideurs devraient également envisager d'exiger aux acteurs gouvernementaux concernés d'introduire des mécanismes d'analyse d'impact dans les plans d'urgence et les procédures opérationnelles standard en cas de catastrophe.

5. Etats d'urgence et états de catastrophe

Comme indiqué ci-dessus, la déclaration d'état d'urgence (***SoE*** *en abrégé anglais*) ou d'un état de catastrophe (***SoD*** *en abrégé anglais*) est un mécanisme permettant de passer à une modalité juridique d'urgence caractérisée par des pouvoirs d'urgence spéciaux et/ou des dispositifs de gouvernance. Lors de la légifération ou de l'amendement des lois qui régissent les SoE/SoD, les décideurs doivent s'efforcer de:

- Etablir une gamme de SoD proportionnelle et adaptée aux différents degrés et types de risque et à un SoE à utiliser uniquement dans les circonstances les plus extrêmes et/ou les plus imprévisibles;
- Spécifier clairement le déclencheur juridique de la déclaration d'un SoE/SoD, la personne physique ou morale à l'origine de la déclaration et les conséquences de cette déclaration;
- Exiger la déclaration d'un SoD/SoE pour préciser la base légale, la portée territoriale et la durée de la déclaration, ainsi que les pouvoirs d'urgence qui seront conférés au gouvernement pendant le SoE/SoD;
- Obliger le gouvernement à notifier la déclaration d'un SoE/SoD à un public le plus large possible, en plus de la publier dans le registre public des lois et des décisions;
- N'autoriser le gouvernement à limiter ou déroger aux droits au cours d'un SoE/SoD que dans la mesure permise par la loi internationale sur les droits humains;
- Mettre en place des garde-fous destinés à promouvoir la transparence et la responsabilisation des gouvernements, à maintenir l'état de droit, à préserver les institutions démocratiques et à protéger les droits humains, notamment:
    - la supervision judiciaire et/ou législative d'une déclaration de SoE/SoD et de décisions ou mesures prises au cours d'un SoE/SoD; et/ou
    - un délai permettant à un SoE/SoD de se terminer automatiquement une fois qu'un délai déterminé soit écoulé, à moins qu'il ne soit prolongé avec une approbation judiciaire et/ou législative.

6. Facilités juridiques

Dans le cadre de faciliter le travail des organisations nationales et des individus afin de participer dans des activités de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, les lois et les politiques devraient:

- Clarifier le statut juridique, les facilités, les exonérations et les normes de formation applicables aux volontaires dans des cas de catastrophe;
- Permettre la reconnaissance automatique ou des procédures accélérées de reconnaissance des qualifications professionnelles au-delà des frontières infranationales;
- Prévoir des exonérations de la TVA et d'autres taxes associées aux activités de préparation et de riposte aux catastrophes par des organisations nationales, notamment en ce qui concerne les biens, les équipements, les immobiliers et les services.
- Réfléchir aux moyens d'utiliser les exonérations fiscales pour encourager la préparation aux catastrophes et atténuer les pertes causées par les catastrophes tant pour les particuliers que pour les organisations.
- Assurer une protection raisonnable aux individus et aux organisations qui effectuent sincèrement un travail *bona fide* (*de bonne foi*), notamment en limitant la responsabilité ou en recouvrant les dommages ou indemnités, en veillant à ce qu'elles soient compensées par la capacité des personnes et des communautés afin de rechercher un recours raisonnable contre les pertes et les dommages lorsque cela est justifié.
- Utiliser le *Code de Conduite et les Directives concernant les UAV Humanitaires* et la *Circulaire de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale sur les Systèmes d'Aéronefs sans Pilote* (UAS) pour guider l'élaboration de la législation nationale relative à l'utilisation humanitaire des UAV; et
- Clarifier davantage l'utilisation et la protection des données à caractère personnel en cas de catastrophe, notamment en donnant la permission à des organisations spécifiques, y compris les Sociétés Nationales, d'utiliser et de stocker ces données dans le cadre de leurs activités essentielles.

7. Mobilité humaine liée aux catastrophes

En vue de relever le défi complexe de la mobilité humaine liée aux catastrophes, les décideurs devraient envisager de mettre en place des cadres juridiques et politiques complets visant à entreprendre les réinstallations prévues et à protéger les personnes déplacées par des catastrophes internes et transfrontalières.

La réinstallation planifiée peut être lancée en tant que mesure préventive ou réactive afin de ralentir ou accélérer les catastrophes. Les cadres juridique et politique de la réinstallation planifiée devraient:

- Statuer que la réinstallation planifiée est une mesure de dernier recours;
- Donner aux personnes potentiellement réinstallées le droit de contester légalement une réinstallation envisagée;
- Imposer une approche participative de la réinstallation planifiée impliquant toutes les personnes touchées, y compris les personnes réinstallées et les populations hôtes;
- Exiger que toutes les mesures raisonnables soient prises pour que les réinstallations planifiées à long terme améliorent ou maintiennent le niveau de vie des personnes réinstallées et des populations hôtes; et
- Exiger que la réinstallation planifiée soit effectuée de manière à atténuer les impacts négatifs sur les personnes vivant à proximité immédiate des zones dans lesquelles les personnes sont réinstallées.

Les cadres juridique et politique relatifs au déplacement en cas de catastrophe devraient:

- Contenir des mesures visant à identifier et à réduire les risques de déplacement en cas de catastrophe;
- Prescrire des plans d'urgence pour les déplacements internes en cas de catastrophe;
- Assurer l'entrée et le séjour des personnes déplacées au-delà des frontières par une catastrophe;
- Faire en sorte que les personnes déplacées au-delà des frontières lors d’une catastrophe bénéficient d'une assistance pour faire face à leurs besoins essentiels pendant la durée de leur séjour; et
- Définir des critères pour le retour des personnes victimes du déplacement transfrontalier après une catastrophe, ces critères étant compatibles avec la loi internationale relative aux droits humains.

8. Abri et logement d'urgence, droits fonciers et immobiliers en cas de catastrophe

En vue de résoudre les problèmes communs liés aux logements, régimes fonciers et immobiliers qui surviennent lors de catastrophes, les décideurs doivent envisager de mettre en place des lois et/ou des politiques qui:

- prévoient de fournir une assistance en matière d'abris d'urgence aux personnes touchées par une catastrophe, en fonction des besoins plutôt que du statut d'occupation antérieur à la catastrophe;
- permettent de déterminer le mode d'occupation en utilisant des processus de vérification de la communauté et de cartographie foncière dans les cas suivants:
    - le titre foncier formel n'est pas la forme prédominante ou unique de mode d'occupation sécurisée; ou
    - les titres de propriété et les limites de propriété ont été détruits;
- établissent des procédures d'accélérer le remplacement des titres de propriété et des documents d'identité personnels des personnes touchées par une catastrophe;
- habilitent le gouvernement à réquisitionner temporairement des terrains et des bâtiments à la suite d'une catastrophe, sous réserve de contrôles stricts conçus pour empêcher toute ingérence arbitraire et injuste dans les droits de propriété privée;
- prévoient que les écoles ne peuvent être utilisées comme centres d'évacuation ou abris post-catastrophe qu'en dernier recours, lorsqu'il n'existe aucune solution alternative réalisable; et
- contiennent des mesures pratiques visant à promouvoir la continuité de l'éducation dans les situations où il est impossible d'éviter l'utilisation des écoles comme abris d'urgence.

9. Protection et inclusion de groupes vulnérables particuliers

Le chapitre 9 fournit deux types de recommandations: (i) des recommandations générales qui, sauf indication contraire, s'appliquent à tous les groupes vulnérables; et (ii) des recommandations spécifiques adaptées aux différents groupes vulnérables, dont certaines sont plus appropriées en tant que guide de planification générale. Les recommandations spécifiques sont présentées au chapitre 9, section D. Les recommandations générales indiquent, en résumé, que la loi et / ou la politique devraient:

- interdire la discrimination dans tous les aspects de la préparation et de la riposte aux catastrophes et obliger les acteurs la PRC à identifier et à répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables;
- exiger que les évaluations des risques, de la vulnérabilité et des besoins identifient les groupes vulnérables et leurs besoins spécifiques;

- prescrire que les plans d'urgence identifient les besoins spécifiques des groupes vulnérables et définissent les actions clés pour y répondre;
- exiger la collecte et l'analyse de données ventilées par sexe, âge et handicap dans les évaluations des risques, de la vulnérabilité et des besoins;
- rendre obligatoire la collecte et l'analyse de données ventilées par sexe, âge et handicap en ce qui concerne:
    - la participation aux activités de PRC;
    - les impacts d'une catastrophe (par exemple, les décès, les blessures, les moyens de subsistance, les biens);
    - l'incidence de la violence sexuelle et sexiste (**VSBG**);
- prescrire que tous les acteurs de PRC - y compris les agences sectorielles, les forces armées et la police - soient tenus de participer à une formation conçue pour améliorer leurs connaissances au sujet des groupes vulnérables;
- Promouvoir la participation et le leadership des groupes vulnérables dans la préparation et la riposte en cas de catastrophes à travers ce qui suit:
    - une représentation juridiquement garantie dans les institutions de préparation et de riposte en cas de catastrophes;
    - un recrutement actif en tant que fonctionnaires dans des institutions de préparation et de riposte en cas de catastrophes;
    - une consultation relative à toutes les phases et à tous les aspects des activités de PRC;
    - une formation ciblée et d’autres possibilités d'apprentissage pour les groupes vulnérables;
    - le suivi, l’évaluation et le compte rendu public sur la participation et l'inclusion;
- prescrire des plans d'urgence pour les services de VSBG lors de catastrophes, y compris les services de santé sexuelle et reproductive connexes;
- prescrire que les abris post-catastrophe soient conçus de manière à prévenir et atténuer les VSBG; et
- prescrire des plans d'urgence pour le SMSPS en cas de catastrophes.

10. Qualité, responsabilisation et prévention de la fraude et de la corruption

Dans le cadre de promouvoir la qualité et la responsabilisation et de prévenir la fraude et la corruption dans la préparation et la rioste en cas de catastrophes, les décideurs devraient envisager de mettre en place une loi et/ou une politique qui:

- définit des normes minimales de fournir la nourriture, de l'eau, des installations sanitaires, d'abris et de soins de santé en cas de catastrophes - ces normes doivent refléter les *Normes Minimales de Sphère;*
- donne mandat aux acteurs de PRC d'utiliser les normes minimales lors de l'élaboration et de la révision des plans d'urgence en cas de catastrophe ainsi que pendant le suivi et l'évaluation des interventions en cas de catastrophe;
- définit les processus de gestion des pertes massives et interdit ou au moins décourage fortement les enterrements en masse rapides;
- prescrit des évaluations rapides et continues des besoins ainsi que des évaluations des dommages et pertes;
- oblige les acteurs de PRC à effectuer un suivi et une évaluation au niveau des activités et du programme;
- exige que les acteurs de PRC commandent et publient régulièrement des évaluations externes de leurs activités afin de promouvoir la responsabilité des parties prenantes;
- permet aux acteurs de PRC de procéder en outre à des évaluations internes qu'il n'est pas nécessaire de rendre publiques afin de promouvoir un processus d'apprentissage et d'amélioration institutionnels continus;
- donne mandat aux acteurs de PRC d'adopter:
    - des mesures visant à promouvoir la résilience des organisations contre la corruption et la fraude:
    - des contrôles spécifiques aux fonctions pour prévenir la fraude et la corruption; et
    - des mesures visant à minimiser le besoin d'embauche et d'approvisionnement rapides pour les activités de PRC.

1. Cadres juridique et institutionnel

A. Introduction

Ce chapitre analyse cinq composantes clés des cadres juridique et institutionnel pour la préparation et la riposte en cas de catastrophes.

1. **Mandat institutionnel**: l'existence d'institutions dotées d'un mandat clair en matière de préparation et de riposte en cas de catastrophes.

2. **Institutions infranationales**: la présence de telles institutions aux niveaux des gouvernements provinciaux et municipaux, ainsi qu'au niveau des communautés.

3. **Participation et représentation**: si la loi l'oblige ou l'autorise, toutes les parties prenantes doivent participer et être représentées dans les institutions de préparation et de riposte en cas de catastrophes.

4. **Coordination**: si la loi établit des mécanismes de coordination de la préparation et de la riposte aux catastrophes entre les entités gouvernementales à tous les niveaux et entre les entités gouvernementales et non gouvernementales.

5. **Droits humains et principes humanitaires**: si les lois sur les catastrophes établissent ou importent par référence des droits humains et des principes humanitaires pertinents pour des personnes touchées par les catastrophes.

Les sections de B à F ci-dessous traitent des conclusions des 20 examens documentaires et de l'analyse documentaire relatifs à chacun des cinq sujets susmentionnés. La section G fournit aux décideurs des recommandations sur la manière de concevoir un cadre juridique et institutionnel efficace visant la préparation et la riposte en cas de catastrophes.

B. Mandat institutionnel

i. La nature des mandats institutionnels

Dans 19 des 20 pays de l'échantillon, la loi crée des institutions dotées d'un mandat pour la préparation et la riposte en cas de catastrophes.[36] Toutefois, les examens documentaires indiquent que le contenu des mandats institutionnels en matière de préparation et de riposte en cas de catastrophes varie considérablement. Pris collectivement, les examens documentaires montrent que le mandat institutionnel comprend trois composantes qui peuvent être configurées de différentes manières.

- Premièrement, le mandat d'une institution est défini par la **juridiction** dans laquelle elle exerce ses activités et exerce son autorité. Une institution opère généralement au niveau national ou à un niveau infranational spécifique, tel qu'une région, une province, une municipalité ou une communauté.

- Deuxièmement, le mandat d'une institution est défini par le **sujet** ou les qustions auxquelles elle se consacre. Une institution peut uniquement avoir pour mandat de préparer et/ou d'intervenir en cas de catastrophe, ou en d'autres phases du cycle de gestion des catastrophes (la réduction des risques de catastrophe et le relèvement, par exemple). En outre, certaines institutions ont un mandat spécifique axé sur les catastrophes, tel que la sécheresse ou les incidents nucléaires.

- Troisièmement, le mandat d'une institution est défini par sa **fonction**, c'est-à-dire son rôle et ses responsabilités en matière de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe. Les fonctions institutionnelles communes incluent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, les conseils techniques, les opérations, la coordination ainsi que le suivi et l'évaluation.

Aucun des 20 pays de l'échantillon n'attribue de la même manière les composantes ci-dessus aux institutions. Par exemple, à Madagascar, les aspects politiques et opérationnels de la préparation et de la riposte en cas de catastrophes sont gérés par différentes institutions,[37] tandis qu'au Kirghizistan, une seule institution assume les deux fonctions.[38] En Palestine, les différentes phases du cycle de gestion des catastrophes sont gérées par des institutions distinctes,[39] tandis qu'aux Philippines les institutions nationales et infranationales de gestion des catastrophes se concentrent sur plusieurs phases du cycle de gestion des catastrophes, à partir de la réduction des risques de catastrophe au redressement rapide.[40]

ii. Mandats clairs et complets

Les examens documentaires montrent que la structure constitutionnelle, l'environnement politique, l'histoire et le profil de risque de catastrophes de chaque pays (entre autres facteurs) déterminent la manière dont il attribue la responsabilité institutionnelle pour des juridictions infranationales, des risques et des fonctions de préparation et d'intervention en cas de catastrophes. Par exemple, les études documentaires montrent que les fédérations sont plus susceptibles de disposer d'institutions infranationales solides, tandis que les pays qui subissent un type de catastrophe beaucoup plus fréquemment que d'autres peuvent créer des institutions spécifiques axées sur un tel danger.

La diversité des mandats institutionnels en matière de préparation et de riposte aux catastrophes peut, par conséquent, être interprétée en partie comme un aboutissement naturel des différences constitutionnelles, politiques et autres entre les pays. Compte tenu de cette diversité, il est impossible de prévoir une structure institutionnelle unique appropriée à tous les pays. Toutefois, Il est important que, considérés collectivement, les mandats des institutions d'un pays soient *complets*. Autrement dit, ils devraient englober collectivement toutes les juridictions (nationales et infranationales), tous les types de risques (apparition lente et soudaine; naturels et d'origine humaine) et toutes les fonctions (politiques, opérations, suivi et évaluation, etc.).

En outre, l'expérience montre qu'il est essentiel de clarifier les rôles des différentes institutions afin d'éviter toute confusion et tout retard inutile, notamment lorsqu'une assistance immédiate est nécessaire pour sauver des vies.[41] Toutefois, les examens documentaires indiquent que les institutions de plusieurs pays souffrent d'un manque de clarification à propos de l'étendue de leur mandat et son lien avec les mandats d'autres institutions[42]. L'examen documentaire du Kenya et l'examen documentaire du Jordan notent que ces pays comptent un grand nombre d'agences de gestion des catastrophes dont les mandats se chevauchent et ne sont pas clairs.[43] L'examen documentaire du Kenya décrit également le système comme étant «fragmenté», avec une multitude d'agences gouvernementales différentes gérant différents aspects de la préparation et de la riposte en cas de catastrophes.[44] De même, l'examen documentaire des Philippines décrit la répartition des responsabilités entre les agences gouvernementales comme étant «compliquée»[45].

iii. Institutions dédiées

Dans de nombreux pays, la mise en place d'institutions exclusivement dédiées à la gestion des catastrophes est une étape importante.[46] La mise en place d'institutions spécialisées peut faire de la préparation et de la riposte aux catastrophes une priorité publique, peut attirer des fonds dédiés et créer un élan pour l'amélioration des politiques et des pratiques.[47] Cependant, lorsqu'un pays a un niveau de risque de catastrophe relativement faible et/ou un gouvernement sectoriel ou infranational fort, il peut se faire que les acteurs gouvernementaux existants gérent efficacement la préparation et la riposte en cas de catastrophes.[48] Par exemple, en Finlande, pays où les risques de catastrophe sont très faibles, chaque agence gouvernementale est responsable de ses propres procédures de planification des mesures d'urgence et de gestion des catastrophes dans son domaine d'activité respectif.[49] La législation finlandaise n'établit pas de mécanismes de coordination inter-agences mais, en pratique, les agences partagent entre elles les informations nécessaires.[50]

Au niveau local, il y a des arguments pour et contre la préparation et la riposte aux catastrophes qui doivent être intégrées dans la gouvernance locale plutôt que d'être mises en œuvre par le biais d'institutions dédiées.[51] L'approche la plus efficace dépend du contexte local et de la méthode d'allocation des ressources. Cependant, la documentation indique que, si des institutions gouvernementales locales sont en place,[52] elles peuvent déjà représenter un investissement substantiel en ressources nationales et il peut s'avérer inutile ou non durable de créer des institutions distinctes dédiées à la gestion des catastrophes au niveau local, en particulier dans les petites communautés où ces institutions peuvent en fait être composées des mêmes individus.[53] La formation des fonctionnaires en ce qui concerne leurs rôles et leurs responsabilités est également un moyen important de garantir un engagement approprié dans la prise de décision, comme indiqué au chapitre 3.

C. Institutions infranationales

Dans la plupart des 20 pays de l'échantillon, la loi prévoit au moins certaines institutions infranationales dotées d'un mandat de préparation et de riposte en cas de catastrophes.[54] Cela est conforme à la tendance générale à recourir à la décentralisation dans la gestion des catastrophes où les institutions infranationales jouent de plus en plus un grand rôle dans tous les aspects de la gestion des catastrophes.[55] Les 20 pays de l'échantillon indiquent que, même s'il existe une nette tendance à la décentralisation, le degré d'autonomie et de responsabilité accordé aux institutions infranationales également varie considérablement.

A un bout du spectre, les institutions infranationales peuvent être responsables de tous les aspects de la préparation et de la riposte aux catastrophes et en avoir le contrôle. Dans ce cas, les institutions nationales ne peuvent jouer qu'un rôle supplémentaire ou de coordination, par exemple en fournissant un soutien opérationnel lorsque l'ampleur d'une catastrophe dépasse la capacité de l'institution infranationale ou en coordonnant différentes institutions infranationales lorsqu'une catastrophe touche plus d'une juridiction infranationale.[56] Toutefois, à l'autre bout du spectre, les institutions infranationales peuvent être une agence de mise en œuvre pour une institution nationale, disposant d'un pouvoir limité, voire d'aucune autorité, pour prendre des décisions en ce qui concerne les activités de PRC. Ainsi, l'existence d'institutions infranationales n'équivaut pas nécessairement à une véritable gouvernance infranationale.

Il existe de nombreux ouvrages selon lesquels la décentralisation est un élément clé de la bonne gouvernance et du développement.[57] Les partisans de la décentralisation affirment que les aGCinistrations locales disposent de meilleures informations sur les besoins et les préférences des citoyens et peuvent donc être plus ciblées, équitables et réactives.[58] Cet ensemble d'ouvrages peut suggérer que les législateurs et les décideurs doivent s'efforcer de mettre en place des institutions de préparation et de riposte aux catastrophes à tous les niveaux de gouvernement infranationaux et au niveau de la communauté. Il est toutefois important de noter que la littérature met en évidence les risques et les défis importants liés à la décentralisation et indique que l'expérience de la décentralisation a été, dans la pratique, mitigée.[59]

Un des principaux défis mis en lumière dans la littérature est la décentralisation asymétrique, en vertu de laquelle des responsabilités sont attribuées aux institutions infranationales sans augmentation correspondante de leurs ressources et de leurs pouvoirs, ni de l'éducation et de la formation adéquates pour leurs membres.[60] Une étude comparative de quatre pays - El Salvador, Mozambique, Philippines et Indonésie - a révélé que les institutions infranationales de ces pays étaient sous-dotées ou mal dotées en personnel, sous-formées et disposant d'un budget minimal.[61] Cette constatation s'appliquait même aux Philippines, dont la principale loi en matière de catastrophes imposait aux autorités locales de réserver 5% des recettes au Fonds local de réduction et de gestion des risques de catastrophe.[62] En revanche, les institutions nationales avaient un meilleur accès aux ressources financières, un personnel plus nombreux et mieux préparé et un accès plus facile aux mécanismes de formation proposés par les acteurs nationaux et internationaux.[63] Dans la mesure où la responsabilité de la préparation et de la riposte aux catastrophes est dévolue aux aGCinistrations infranationales, cette responsabilité devrait donc s'accompagner de ressources, de pouvoirs et d'un appui au renforcement des capacités suffisants.[64] Enfin, la littérature souligne l'importance d'établir des mécanismes de coordination entre les institutions infranationales et de créer des mécanismes permettant aux gouvernements nationaux de coordonner ou d'aider les institutions infranationales lorsqu'une catastrophe dépasse leur capacité ou touche plus d'une juridiction infranationale.[65]

Une autre question à considérer est que le degré de faisabilité et d'appropriation de la décentralisation dépend de la structure politique et constitutionnelle du pays. Les examens documentaires indiquent que les institutions infranationales ont généralement un degré élevé d'autonomie et de responsabilité dans les pays dotés d'un gouvernement fédéral ou d'un gouvernement unitaire à tendance fédérale.[66] En Italie, par exemple, les institutions régionales sont des principales actrices de la préparation et de la riposte aux catastrophes suite aux amendements constitutionnels adoptés en 2001 qui ont partiellement transféré aux régions et aux provinces autonomes la compétence législative en matière de gestion des catastrophes.[67] Dans les pays dotés d'un gouvernement unitaire très fort, la décentralisation peut ne pas être réalisable ou appropriée et il peut y avoir d'importants obstacles juridiques au transfert symétrique de responsabilités.

D. Participation et représentation

Comme le reconnaît le *Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe: 2015–2030* (***Cadre de Sendai***), une approche impliquant l'ensemble de la société et l'ensemble des Etats est essentielle pour une préparation et une riposte efficaces en cas de catastrophe.[68] Une approche impliquant l'ensemble de la société et de tous les Etats implique des agences sectorielles à tous les niveaux du gouvernement, l'armée et la police, les organisations de la société civile, les Sociétés Nationales, le secteur privé et des établissements universitaires ou de recherche. Les acteurs gouvernementaux qui ont généralement un rôle important à jouer dans la préparation et la riposte aux catastrophes incluent les agences chargées de fournir des services sociaux (autorités de la santé, de l'éducation et du logement), les forces armées et la police, les institutions météorologiques, les institutions nationales de défense des droits humains et les ombudsmans. Une approche impliquant l'ensemble de la société et l'ensemble des Etats requiert également la représentation des groupes vulnérables, qui peut être assurée par des représentants d'organisations de la société civile ou d'institutions gouvernementales mandatées pour plaider en faveur de groupes vulnérables particuliers (par exemple des commissions nationales des femmes, des organisations de défense des droits des personnes vivant avec handicaps). .

La grande majorité des 20 pays de l'échantillon ont mis en place au moins une institution permettant à diverses parties prenantes de participer à la gestion des catastrophes. Toutefois, il existe des différences importantes en ce qui concerne deux facteurs: premièrement, *l'éventail* des intervenants inclus dans ces institutions; et deuxièmement, *le type de participation* qui leur est accordé. Ces deux facteurs sont analysés ci-dessous.

i. Eventail des intervenants concernés

En ce qui concerne le premier facteur, dans presque tous les 20 pays de l'échantillon, les agences sectorielles et les gouvernements infranationaux ont la possibilité de participer aux institutions de préparation et de riposte aux catastrophes. Il est courant que les institutions nationales de préparation et d'intervention en cas de catastrophe incluent des représentants des ministères concernés, de l'armée et de la police ainsi que des gouvernements provinciaux et municipaux. En revanche, parmi les 20 pays de l'échantillon, seules les

lois des Philippines facilitaient la participation des communautés à risque et des groupes vulnérables aux activités des institutions de préparation et de riposte en cas de catastrophes.[69]

Pour la plupart des pays de l'échantillon, mais évidemment pas tous, la loi prévoit la participation des Sociétés Nationales et/ou des OSC aux activités des institutions de préparation et de riposte aux catastrophes.[70] Les Sociétés Nationales jouissent d'un statut unique, légalement consacré, d'auxiliaire du gouvernement dans le domaine humanitaire; ce qui leur permet de compléter, d'appuyer ou d'augmenter les activités humanitaires du gouvernement, tout en restant autonomes et attachées aux principes humanitaires.[71] De nombreuses Sociétés Nationales ont également une expérience et une expertise considérables en gestion des catastrophes et sont en mesure de mobiliser rapidement des volontaires au niveau de la communauté. Ces facteurs permettent aux Sociétés Nationales d'apporter une contribution essentielle à la préparation et à la riposte aux catastrophes, à condition que toutefois les lois nationales facilitent leur participation et leur octroient des ressources suffisantes.

Dans l'ensemble, les examens documentaires indiquent que les pays ont la possibilité d'élargir le groupe des acteurs représentés dans les institutions de préparation et de riposte aux catastrophes. Cela est particulièrement vrai pour les groupes vulnérables qui sont gravement sous-représentés. La participation et l'inclusion des groupes vulnérables dans la préparation et la riposte aux catastrophes font l'objet d'une analyse détaillée au chapitre 9. Les lois des Philippines constituent un exemple de bonne pratique par rapport à des lois qui établissent une approche faisant appel à l'ensemble de la société et à l'ensemble des Etats à prendre part à la préparation et à la riposte en cas de catastrophes. Le Conseil National de Réduction et de Gestion des Risques de Catastrophes des Philippines est composé de représentants de plusieurs ministères, des forces armées, de la police, de la Croix-Rouge Philippine, des OSC, du secteur privé et de quatre niveaux de gouvernement infranational.[72] Un fait très important est qu'il comprend également un représentant de la Commission Philippine sur les Femmes.[73] La loi exige que cette institution soit reproduite dans chaque province, chaque ville, chaque municipalité et chaque *barangay* afin de garantir la participation des parties prenantes à tous les niveaux de gouvernement.[74]

ii. Types de participation et de représentation des parties prenantes

Les examens documentaires indiquent qu'il existe de nombreux types de participation et de représentation des parties prenantes dans les institutions de préparation et de riposte aux catastrophes. Les principaux types de participation et de représentation mis en évidence par les examens documentaires sont les suivants:

- être membre d'un forum de consultation ou d'échange d'informations;
- être membre d'un organe qui élabore et/ou met en œuvre des politiques;
- être membre d'une entité opérationnelle ou d'un mécanisme de coordination de l'intervention; et
- être légalement ou formellement désigné comme responsable d'un rôle ou d'une fonction spécifique dans la préparation et la riposte aux catastrophes.[75]

Les différents types de participation des parties prenantes sont énumérés ci-dessus par ordre croissant d'influence et de responsabilité. Toutefois, les examens documentaires indiquent que deux facteurs supplémentaires influent sur le degré d'influence et de responsabilité de chaque type de participation..

Premièrement, la participation des parties prenantes à la préparation et à la riposte aux catastrophes peut être garantie par la loi ou peut être laissée à la discrétion du gouvernement. Au Kazakhstan, par exemple, la Commission d'Etat Intersectorielle pour la Prévention et la Liquidation des Situations d'Urgence (la **Commission d'Etat**) comprend le Président de la Croix-Rouge du Kazakhstan (violence sexuelle et sexiste) et de hauts responsables de grandes entreprises d'électricité et de chemins de fer appartenant à l'Etat.[76] La KRC et les responsables de l'entreprise n'ont toutefois pas le droit de faire partie de la Commission d'Etat, car ils sont nommés par décret, à la discrétion du Ministre de l'Intérieur.[77]

Deuxièmement, les intervenants peuvent participer à la préparation et à la riposte aux catastrophes en tant qu'acteurs indépendants ou bien être tenus de se soumettre à l'autorité du gouvernement. En Jordanie, par exemple, les comités locaux de défense civile comprennent un représentant de la branche locale du Croissant-Rouge Jordanien (**JRC**).[78] Lorsqu'il participe aux comités locaux, le CCR est considéré comme faisant partie du pouvoir exécutif du gouvernement et doit s'aligner sur le Conseil suprême des ordres de la défense civile et assurer sa coordination.[79] Bien qu'il soit raisonnable de subordonner la

participation des intervenants à des conditions telles que l'enregistrement ou l'accréditation, il est important que la législation interne protège leur indépendance.

De nombreux examens documentaires indiquent que la plupart des lois nationales prévoient que les Sociétés Nationales et/ou les OSC participent à des forums de consultation ou d'échange d'informations, bien que des rôles et responsabilités spécifiques ne soient pas toujours attribués.[80] Le *Manuel de Gestion des Urgences de Victoria* (***EMMV***) de l'Etat de *Victoria* en Australie constitue un exemple de bonne pratique car il attribue des rôles et des responsabilités clairs à un large éventail d'acteurs non gouvernementaux en fonction de leurs domaines d'expertise. En outre, l'EMMV accorde aux acteurs non gouvernementaux un niveau élevé de participation en les rendant responsables de la coordination de zones distinctes d'intervention d'urgence. Par exemple, l'EMMV désigne la Croix-Rouge Australienne en tant qu'agence de coordination principale de l'alimentation et l'eau, et l'Armée du Salut en tant qu'agence de coordination principale du décaissement de l'aide matérielle.[81] Par ailleurs, chacune des 60 intervenants impliqués dans les activités de préparation et d'intervention à Victoria dispose d'un «énoncé du rôle de l'agence» détaillé qui décrit ses responsabilités pour chaque phase du cycle de gestion des catastrophes.[82]

E. La coordination

Les recherches indiquent que le manque de coordination continue de poser un problème grave dans les opérations nationales et internationales de réponse aux catastrophes. Une récente enquête de la FICR sur la gestion des catastrophes et les professionnels de l'aide humanitaire a révélé que le manque de coordination est le problème de réglementation le plus courant dans les interventions internationales et nationales en cas de catastrophe.[83] L'enquête a également révélé qu'une coordination inadéquate constituait un problème de réglementation ayant une plus grande incidence sur l'efficience et l'efficacité des activités de riposte aux catastrophes.[84] L'enquête identifie deux types différents de problèmes de coordination au niveau national: des lacunes dans la coordination entre les différents organes sectoriels et/ou les niveaux de gouvernement; et des lacunes dans la coordination entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris les acteurs internationaux.[85] Ces deux types de coordination sont présentés ci-dessous:.

ii. Coordination entre les entités gouvernementales et avec des acteurs non gouvernementaux

La préparation et l'intervention efficaces en cas de catastrophe nécessitent une coordination à la fois *horizontale* entre différents organes sectoriels et *verticale* entre différents niveaux de gouvernement. Les examens documentaires indiquent qu'il est courant que les pays disposent d'une seule institution nationale chargée de la coordination des interventions d'urgence et comprenant des représentants de différents organes sectoriels et de différents niveaux de gouvernement. De nombreux pays ont également des institutions similaires au niveau infranational, en particulier au sein des gouvernements fédéraux ou quasi fédéraux. Dans l'ensemble, pour les 20 pays de l'échantillon, les organes sectoriels et les aGCinistrations infranationales sont bien représentés dans les organes de coordination de la riposte en cas de catastrophes.

En ce qui regarde l'inclusion d'acteurs non gouvernementaux tels que les OSC, les Sociétés Nationales ou les organisations du secteur privé, les examens documentaires indiquent qu'une grande partie de la législation dans ce domaine ne contient pas de dispositions contraignantes garantissant leur participation. Au contraire, ceci est laissé à la discrétion des autorités compétentes pour lesquelles les organisations, le cas échéant, devraient être incluses à tout moment dans la participation. Cela peut expliquer en partie le problème persistant de la coordination des interventions nationales.

Les examens documentaires n'ont pas pour objectif d'analyser la mesure dans laquelle ces organes de coordination sont en pratique efficaces. Cependant, il est clair que la simple mise en place d'un organe de coordination en vertu de la loi ne suffit pas à assurer une coordination forte du gouvernement et l'engagement d'acteurs non gouvernementaux. En outre, la littérature indique que les organes de coordination devraient être tenus de se réunir régulièrement (y compris en l'absence d'opération d'intervention active) et que les rôles et les responsabilités des participants devraient être clairement définis.[86]

iv. La coordination des urgences technologiques et sanitaires

Les urgences technologiques et sanitaires sont régies par des accords internationaux spécifiques et, au niveau national, elles sont souvent régies par des cadres institutionnels et juridiques spécifiques (plutôt que par des cadres institutionnels et juridiques de gestion des catastrophes générale).[87] En conséquence, les mécanismes de coordination établis par les lois sur les catastrophes ou par les institutions de gestion des catastrophes peuvent ne pas s'appliquer à certaines urgences technologiques, telles que les accidents nucléaires et les urgences sanitaires. Cependant, comme dans le cas d'autres types de catastrophes, les urgences technologiques et sanitaires peuvent engendrer un large éventail de besoins humanitaires qui nécessitent une coordination efficace entre un large éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

La littérature souligne l'importance des mécanismes de coordination multipartites et multisectoriels pour les urgences technologiques et sanitaires.[88] En outre, au niveau international, une approche multisectorielle est au cœur du *Règlement Sanitaire International* (2005),[89] tandis que la coordination multisectorielle et multipartite est un élément central du *Cadre Stratégique de Préparation aux Stuations d'Urgence* de l'OMS (2017)[90]. Le *Cadre Stratégique de Préparation aux Stuations d'Urgence* insiste sur l'importance d'améliorer la coordination entre le ministère de la santé et toutes les parties prenantes à tous les niveaux du système.[91]

Le Japon donne un bon exemple d'une approche multisectorielle des urgences nucléaires. La loi japonaise prévoit la mise en place d'un organe de coordination multisectoriel, intitulé "Siège d'intervention en cas d'urgence nucléaire", à établir en cas d'urgence nucléaire.[92] Semblable aux "Sièges d'intervention", établis pour chaque catastrophe naturelle majeure, un "Siège d'intervention en cas d'urgence nucléaire" comprend tous les Ministres d'Etat et le Secrétaire Général Adjoint du Cabinet chargé de la Gestion des Crises.[93] La différence essentielle réside dans le fait que le Siège d'Intervention en cas d'Urgence Nucléaire comprend également l'Autorité de Réglementation Nucléaire qui est principalement responsable des décisions relatives aux questions techniques et spécialisées.[94]

F. Droits humains et principes humanitaires

L'importance de la protection des droits humains et du respect des principes humanitaires en temps de catastrophe est fermement ancrée dans la littérature mondiale. Le droit à l'assistance humanitaire a longtemps été inclus dans des normes internationales clés telles que les *Principes et Règles Régissant les Secours en cas de catastrophe de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*[95], le *Code de Conduite pour le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) en cas de Secours lors des Catastrophe*[96] et de la *Charte de la Sphère Humanitaire.*[97] Le Comité Permanent Inter-organisations (**CPI**) a élaboré des orientations plus spécifiques en matière de respect des droits humains et des principes humanitaires en situation de catastrophe dans le *Manuel sur Terrain de Droits Humains et de Catastrophes Naturelles*.[98] Dans le cadre de soutenir davantage l'élaboration de normes internes dans ce domaine, la Commission du Droit International a également élaboré des *Projets d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe*, réaffirmant que les personnes touchées par une catastrophe ont droit à ce que leurs droits fondamentaux soient respectés et protégés conformément au droit international et définissant également les obligations des Etats concernés.[99]

Les examens documentaires cherchent à savoir si les lois principales régissant la préparation et la riposte aux catastrophes dans chaque pays contiennent ou importent par référence:

- Les droits à l'assistance humanitaire (par ex.: nourriture, eau, abri, services de santé, etc.);
- Une reconnaissance des besoins spécifiques des groupes vulnérables;
- Une interdiction de la discrimination dans les activités de PRC;
- D’autres protections pertinentes des droits humains (par exemple, la liberté de circulation, le droit de chercher du travail, le droit à l'éducation, etc.); et
- Des garanties de respect des principes humanitaires de neutralité, d'indépendance et d'impartialité.

Par souci de commodité, ces types de dispositions sont dorénavant appelés collectivement *droits et principes*.

Les examens documentaires indiquent qu'il est relativement rare que les lois nationales sur les catastrophes contiennent des droits et des principes. Parmi les 20 pays de l'échantillon, seuls 8 avaient une forme quelconque de droits et de principes dans leurs législations sur les catastrophes.[100] En outre, les exemples de droits et de principes des 20 pays de l'échantillon ont tendance à être formulés de manière générale et sont ambitieux plutôt que d'être présentés comme des droits, obligations ou interdictions juridiques. Par exemple, la principale legislation philippine sur les catastrophes contient des dispositions stipulant que les politiques de l'Etat doivent «adopter les normes, les principes et les standards universels en matière d'aide humanitaire» et «développer et renforcer les capacités des groupes vulnérables et marginalisés afin d'atténuer, se préparer, intervenir et récupérer face à des effets des catastrophes».[101]

Certains examens documentaires notent que les droits de la personne, y compris le droit à la non-discrimination, sont pris en compte dans les lois constitutionnelles du pays concerné et dans la législation relative aux droits humains et à la non-discrimination.[102] Ces droits sont parfois mentionnés directement dans la législation sur les catastrophes; par exemple, la loi colombienne principale sur les catastrophes incorpore les dispositions constitutionnelles du pays concernant la non-discrimination et l'égalité en stipulant que ces dispositions s'appliquent à toutes les mesures prises en cas de catastrophe.[103]

Bien que les pays de l'échantillon fournissent relativement peu d'exemples solides de droits et principes dans les lois nationales sur les catastrophes, il existe cependant plusieurs exemples de pays n'appartenant pas à l'échantillon. Par exemple, la principale loi indonésienne sur les catastrophes stipule que "toute personne touchée par une catastrophe a le droit de recevoir une aide pour couvrir ses besoins fondamentaux".[104] La principale loi sur les catastrophes en Mongolie accorde aux citoyens le droit de recevoir un soutien et une assistance s'ils sont exposés à une catastrophe;[105] et la loi du Pakistan sur les catastrophes interdit la discrimination en matière d'indemnisation et de secours pour les victimes.[106]

Bien qu'il soit encourageant de voir que les droits et les principes sont inclus dans certains cas, il est également important que ces dispositions dépassent les engagements politiques de haut niveau afin de donner des indications claires et spécifiques sur la manière dont ces droits, ces principes et ces protections doivent être réalisés dans le cadre des activités de préparation et de riposte.. En outre, ils doivent être soutenus par des ressources adéquates et des capacités de mise en œuvre, comme indiqué dans l'Examen Documentaire du Kenya.[107]

G. Recommandations

i. Mandat Institutionnel

Les décideurs devraient veiller à ce que les mandats des institutions de préparation et d'intervention en cas de catastrophe présentent deux caractéristiques principales: la clarté et l'exhaustivité.

- ***La clarté*** signifie que chaque institution responsable de la préparation et/ou de la riposte aux catastrophes a un mandat qui décrit clairement ses rôles et responsabilités, et indique le lien qui en résulte avec les rôles et responsabilités d'autres institutions. Ceci est extrêmement important pour des institutions qui jouent un rôle dans la riposte aux catastrophes.
- ***L'exhaustivité*** signifie que, lorsqu'ils sont considérés collectivement, les mandats des institutions d'un pays doivent englober toutes les juridictions (nationales et infranationales), tous les types de dangers (débuts lents et soudains; naturels et causés par l'homme); et toutes les fonctions (ligne politique, opérations, évaluation, etc.).

ii. Institutions infranationales

La mise en place d'institutions infranationales de préparation et de riposte aux catastrophes peut offrir des avantages significatifs, notamment une gouvernance plus réactive et ciblée. Toutefois, la mesure dans laquelle la décentralisation est réalisable et appropriée dépend de la structure constitutionnelle et politique du pays. En outre, il est important d'éviter de mettre en place des institutions infranationales qui ne disposent pas de ressources, de pouvoirs ou de capacités suffisants pour s'acquitter de leur mandat juridique en matière de préparation et de riposte. Lorsqu'ils envisagent la possibilité et la manière de créer ou de réformer des institutions infranationales, les décideurs devraient tenir compte du contexte politique et constitutionnel,

y compris des pouvoirs et des ressources qui seront disponibles de manière réaliste au niveau infranational.

iii. Participation

Lors de la mise en place ou de la réforme des institutions de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, les décideurs devraient adopter une approche visant l'ensemble de la société et l'ensemble des Etats, permettant à toutes les parties prenantes de participer à ces institutions. Une approche associant toute la société et tous les Etats permet d'exploiter toutes les ressources disponibles et favorise la protection et l'inclusion des groupes vulnérables.

Les parties prenantes qui devraient participer et être représentées dans la préparation et la riposte aux catastrophes incluent, entre autres, les acteurs gouvernementaux concernés de tous les niveaux de l’aGCinistration (par exemple, les institutions météorologiques, les départements de la santé, de l'éducation et de l’habitat, les forces armées et la police, les institutions nationales de défense des droits humains, les ombudsmans; les Sociétés Nationales; les entités du secteur privé (par exemple, des sociétés de télécommunications et d’électricité); des institutions académiques et de recherche; les OSC; des institutions religieuses (le cas échéant); et des organisations gouvernementales ou non gouvernementales ayant pour mandat de représenter ou de défendre des groupes particuliers vulnérables (par exemple, des commissions nationales des droits de la femme, des organisations de défense des droits des personnes vivant avec handicaps). Là où il y a une présence permanente et un besoin de soutien par des institutions internationales, il peut également être judicieux d'inclure les agences onusiennes et les organisations non gouvernementales internationales.

Il existe de nombreux types différents de participation des parties prenantes, qui varient en termes de degrés d'autonomie et de responsabilité conférés à chaque partie prenante. Les décideurs devraient accorder aux parties prenantes le degré de participation le plus élevé qui soit adapté à leurs ressources et à leurs capacités. Les rôles et responsabilités conférés aux Sociétés Nationales doivent être commensurables à leur statut d’auxiliaires du gouvernement dans le domaine humanitaire et à leur expérience en matière de gestion des catastrophes. Les décideurs devraient préciser les rôles et les responsabilités des parties prenantes aussi clairement que possible, leur

donner le droit de participer (plutôt que de le laisser à la discrétion du gouvernement) et veiller à ce que la loi protège leur indépendance.

iv. Coordination

Une préparation et une intervention efficaces en cas de catastrophe nécessitent une coordination à la fois horizontale entre différentes organismes sectoriels et verticale entre différents niveaux de gouvernement. En outre, cela nécessite une coordination entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris les acteurs internationaux.

Etant donné que la coordination continue de poser un grave problème dans les opérations internationales et nationales d'intervention en cas de catastrophe, les décideurs devraient veiller à ce que la loi établisse des mécanismes de coordination associant des représentants de tous les organismes sectoriels, de tous les niveaux de gouvernement et de tous les types d'acteurs non gouvernementaux. Pour être efficaces, les organes de coordination devraient être tenus de se réunir régulièrement (y compris lorsqu'il n'y a pas d'opération d'intervention active) et les participants devraient se voir attribuer des rôles et des responsabilités bien définis.

Etant donné que les lois et les politiques relatives aux catastrophes peuvent ne pas s'appliquer à certaines situations telles que la santé et les urgences nucléaires, les décideurs doivent également veiller à ce que la loi établisse des mécanismes de coordination multisectoriels et multipartites pour ces types de situations d'urgence.

v. Droits humains et principes humanitaires

Lors de l'élaboration ou de l'amendement de la législation relative aux catastrophes, les décideurs doivent fortement envisager d'inclure ou d'importer par référence:

- le droit à l'assistance humanitaire et l'accès aux fournitures de secours essentielles;
- la reconnaissance spécifique des besoins des groupes vulnérables;
- l'interdiction de la discrimination dans les activités de préparation et de riposte en cas de catastrophe; et
- d'autres protections pertinentes des droits humains (par exemple, les droits à la nourriture, à l'eau et au logement).

Pour décider s’il faut et comment inclure les droits et les principes susmentionnés, les décideurs devraient examiner la faisabilité et les avantages de le faire dans le contexte national spécifique. Certains pays peuvent avoir une tradition juridique qui, d’habitude, n’inclut pas les droits humains dans les lois sectorielles, alors que d’autres peuvent manquer de façon réaliste des ressources afin de respecter certains droits et principes.

2. Financement des risques de catastrophe

A. Introduction

Il importe de s’assurer qu’un financement adéquat soit disponible afin d’entreprendre des mesures de préparation et d’intervenir en cas de catastrophe; ceci est essentiel pour un système efficace de gestion de risques des catastrophes, comme déjà souligné dans de nombreuses études antérieures.[108] Alors que la mortalité mondiale due aux catastrophes est en baisse, le nombre de personnes touchées (par exemple par le déplacement ou la perte de moyens de subsistance ou de biens) augmente, en partie à cause de phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes et en partie à cause de l'augmentation de la population et de la concentration de personnes dans les zones à haut risque. Par exemple, on estime que le Vietnam a perdu au moins 1% de son produit intérieur brut (**PIB**) par an en raison de catastrophes naturelles de 1989 à 2008, ce qui est probablement une sous-estimation.[109]

Le *Cadre de Sendai* invite à poser une action aux niveaux national et local afin d’adopter des politiques publiques qui établiront ou renforceront les mécanismes de financement pour les secours, le redressement et la reconstruction[110] après une catastrophe. L'un des défis reconnus dans ce domaine est que l'ampleur du financement (et des coûts) en cas de catastrophe n'est pas connue, car elle ne se concentre que sur des fonds publics très visibles plutôt que sur toute la gamme de ressources que les populations affectées sont en mesure de mobiliser elles-mêmes ou par l'intermédiaire d'amis, de membres de la famille ou d'autres sources non surveillées.[111] Les autres défis critiques pour le financement dans le secteur humanitaire sont les suivants:

- Le financement est insuffisant: de nombreux pays confrontés à des catastrophes majeures doivent souvent puiser dans des ressources internationales et il existe des préoccupations au sujet de la viabilité des gouvernements qui entretiennent des réserves nationales suffisantes pour satisfaire à leurs besoins croissants. En même temps, les sources internationales d'assistance humanitaire «traditionnelles» sont débordées: par exemple, en 2018, seuls 58,5% des besoins de financement demandés aux agences humanitaires internationales étaient satisfaits.[112]

- Le financement arrive trop tard: de nombreux flux de financement ne sont activés qu’après la survenue d’un événement majeur. Ils prennent du temps à être réglés et à devenir efficaces sur le terrain, manquant ainsi une occasion unique de limiter l’impact et les pertes d’une catastrophe.
- Le financement est inefficace: les causes de l'inefficacité sont notamment les exigences en matière de rapports trop bureaucratiques, des délais de dépense courts (de nombreuses opérations de riposte aux catastrophes reposent sur des cycles de financement de six mois ou d’un an, quelles que soient les exigences opérationnelles), ainsi qu'un manque d'investissement en activités de prévention, malgré ses avantages financiers évidents par rapport à la riposte.[113]

Par conséquent, l'accent a également été mis sur les mécanismes de financement «innovants» sous la rubrique plus large du «financement des risques de catastrophe», en plus des mécanismes de financement et des réserves financières plus traditionnels.[114] Le financement des risques de catastrophe examine diverses options afin de garantir une protection financière contre les chocs économiques soudains subis par les pays et les communautés victimes de catastrophes majeures, ainsi que contre la ponction régulière à plus long terme des ressources nationales provoquée par les catastrophes.

L'un des moyens de comprendre le financement des risques de catastrophe consiste à définir des «niveaux de risque» qui sont traités par différents types de mécanismes de financement, idéalement dans le cadre d'une stratégie nationale bien conçue de financement des risques de catastrophe.[115] Les mécanismes les plus couramment utilisés incluent:

- Pour la couche de coût/risque faible, allocations budgétaires nationales, réserves, fonds spéciaux et assurances;
- Pour la couche de coût/risque moyenne, crédit éventuel, prêts et subventions par des sources externes; et
- Pour la couche de coût/risque élevée, instruments internationaux d’assurance ou de transfert de risque.

Pour appliquer cela à un exemple concret, les Philippines utilisent les trois niveaux de financement du risque:

- La loi philippine sur les mesures de réduction des risques de catastrophe (RGRC) prévoit que les recettes générales générées par les aGCinistrations publiques nationales et locales doivent être comptabilisées aux fins de la riposte rapide et de la DRR (réduction des risques de catastrophe). Cela concerne la couche à faible risque, sous forme de budgets pour imprévus et de réserves nationales pour les catastrophes.
- Les Philippines participent également, depuis 2010, en tant que premier pays asiatique, au Programme de Financement et d'Assurance des Risques de Catastrophe (DRFIP) du Fonds Mondial pour la Réduction des Risques de Catastrophe (GFDRR). En 2010, elle a obtenu une ligne de crédit de 500 millions de dollars américains, appelée Option de tirage différé en cas de catastrophe. Il s'agit d'un crédit éventuel visant la couche de risque moyenne.
- En 2017, un deuxième prêt de 500 millions de dollars fut accordé et les Philippines ont lancé un nouveau programme d'assurance couvrant les risques de catastrophe qui s'élève à 206 millions de dollars afin de protéger les organes d'aGCinistration nationale et locale contre les pertes financières émanant de certaines catastrophes naturelles graves. Il s'agit d'un système de transfert de risque destiné à la couche à haut risque.

Ces initiatives, bien que diverses, sont établies par la législation et nécessitent un environnement juridique et politique qui permet d'atteindre une plus grande efficacité. Ce chapitre aborde ces différents mécanismes de la manière suivante:

Des mécanismes de financement nationaux: la manière dont la législation et les politiques traitent différentes stratégies financières telles que les allocations budgétaires nationales, les fonds spéciaux et les régimes d'assurance, et la mesure dans laquelle ils équilibrent l'intervention par rapport à la réduction des risques et l'acheminement des fonds vers les aGCinistrations locales et les communautés.

Des mécanismes de financement internationaux: ils donnent un aperçu des systèmes actuels internationaux de financement en cas de catastrophe, allant des subventions et prêts «traditionnels» aux modèles plus novateurs de mutualisation des risques, de transfert et d'assurance afin de mobiliser de nouveaux fonds ainsi que des implications législatives de ces systèmes.

Des outils innovants de préparation et intervention financières: ils considèrent les aspects juridiques et politiques de la programmation de transferts monétaires, du financement basé sur des prévisions et de la protection sociale adaptative en tant que des outils importants et novateurs de préparation et d'intervention.

Les sections B à D ci-dessous traitent des conclusions des 20 examens documentaires et de l'analyse de la littérature relatifs à chacun des trois sujets susmentionnés. La section E fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'adapter ou d'élaborer des cadres juridiques afin de tenir compte de l'évolution du paysage de financement des risques de catastrophe et garantir ainsi un financement et des ressources à la fois suffisants pour la préparation et la riposte aux catastrophes, provenant de sources nationales et internationales, y compris la facilitation des outils à base financière de préparation et d'intervention.

B. Mécanismes de financement nationaux

i. Allocations budgétaires nationales et fonds spéciaux

Les résultats de la littérature à ce jour suggèrent qu'il existe une grande diversité dans les types de mécanismes de financement pour la préparation et la riposte à des catastrophes dans différents contextes nationaux. Certaines de ces variables incluent: les instruments juridiques applicables (qui peuvent être prévus dans des lois spécifiques sur la GRC ou intégrés dans des règlements financiers ou dans d'autres instruments juridiques sectoriels); les sources de financement; le degré de spécificité des dispositions; et les dispositifs institutionnels de prise de décision et d'aGCinistration.

Malgré des variations importantes, il est possible d'identifier certaines des manières les plus courantes de financer la préparation et la riposte aux catastrophes en vertu de la législation nationale, la plupart d'entre elles étant liées aux crédits budgétaires nationaux ou à la création de fonds spéciaux. Ceux-ci incluent:

- Les allocations budgétaires annuelles pour des imprévus généraux qui ne se réfèrent pas spécifiquement à des situations de catastrophe, telles que les situations d'urgence, mais qui ont été utilisées ou pourraient être utilisées dans de telles situations.[116]

- Les allocations budgétaires annuelles pour les cas d'urgence qui font expressément référence aux situations de catastrophe[117]
- Les allocations budgétaires annuelles spécifiquement conçues pour les situations de catastrophe[118]
- Les fonds spéciaux pour les catastrophes ou le climat, pouvant inclure des contributions au budget annuel et/ou un financement provenant d'autres sources[119]
- Une combinaison de deux ou plusieurs des mesures ci-dessus.[120]

La conclusion générale est que la plupart des pays examinés, quelle que soit la préférence de leur modalité de financement, incluent dans leur législation des détails très limités quant au montant et aux sources de financement ainsi qu'aux procédures de gestion et d'aGCinistration. N'ayant pas d'orientation claire et spécifique, les gouvernements ont souvent du mal à trouver un équilibre entre l'urgence d'une catastrophe et la responsabilité financière et les garanties, ce qui peut entraver le déblocage des fonds indispensables à l'intervention.[121] Les Philippines et le Népal sont deux exemples de pays qui ont cherché à atténuer certains de ces problèmes en élaborant des dispositions financières plus détaillées. Ils sont décrits brièvement dans les encadrés d'étude de cas ci-dessous.

Il a également été observé que les crédits budgétaires alloués à la GRC avaient tendance à être assez minimes, en particulier par rapport aux besoins globaux et aux situations de catastrophe majeure.[122] En effet, l'idée que les gouvernements peuvent s'attendre à gérer toutes les échelles de catastrophe et de reconstruction par le biais des allocations budgétaires et de fonds de réserve devient moins réaliste et nécessite de nouvelles approches en matière de financement des risques de catastrophe, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre. De plus, même lorsque des dispositions financières existent, il peut y avoir un décalage entre les exigences de la législation et leur mise en œuvre réelle, le rapport de l'OEA soulignant que certaines législations *demandent* simplement la création d'une ligne budgétaire ou d'un fonds spécial pour la GRC, mais ne crée officiellement aucune.[123]

Allocation de fonds entre la réduction des risques, la préparation et l'intervention

Au cours des dernières années, on a mis de plus en plus l'accent sur la nécessité d'allouer des fonds suffisants non seulement à la riposte aux catastrophes, mais également à la préparation et à la réduction des

risques de catastrophe. Les cadres internationaux clés, tels que le *Cadre de Sendai*, soulignent l'importance d'assurer un financement sur l'ensemble du spectre de la gestion des risques de catastrophe[124].

Un examen des 20 pays de l'échantillon et des conclusions des études menées dans les Caraïbes et l'ANASE (**Association des Nations de l'Asie du Sud-Est)** indiquent que de nombreux pays utilisent désormais une terminologie qui englobe tout le spectre de la GRC. Le rapport de l'OEA note que de nombreux pays examinés établissent dans leur législation et leur pratique une distinction entre le financement de l'intervention en cas de catastrophe et les mesures de préparation et de réduction des risques, comme en Australie et aux Philippines par exemple.

Dans la plupart des 20 pays de l'échantillon et dans la région de l'ANASE, il a été noté que, même si la terminologie englobait le cycle complet de la GRC, les allocations spécifiques entre les différentes phases restaient peu claires, reposant plutôt sur une prise de décision situationnelle. Dans certains pays de l'ANASE, la terminologie suggère que le financement est davantage axé sur les interventions. Comme indiqué ci-dessus, la loi philippine est une exception, visant à garantir une allocation spécifique pour les activités de réduction des risques et de préparation, ainsi que pour les interventions et le redressement.[125] A la suite du séisme de 2015, le Népal a également décidé d'adopter une loi distincte portant création de l'Autorité Nationale de Reconstruction (**ANR**), dotée de son propre budget annuel et de ses propres sources de financement (voir l'encadré de l'étude de cas ci-dessous).

Le rapport pluri-pays de 2014 de la FICR et du PNUD sur la législation et la réduction des risques de catastrophe indique également qu'il pourrait être plus facile d'établir des lignes de financement dédiées à la préparation et à la riposte plutôt qu'à la réduction des risques, étant donné que ces activités sont généralement mieux connues des particuliers et des organismes. Toutefois, le rapport suggère également que cela justifie une enquête plus approfondie avant de pouvoir tirer des conclusions de fond sur le rôle de la législation dans ce domaine.[126]

Peu importe qu'il y ait des fonds distincts pour les interventions ou que le financement soit destiné à la GRC de manière plus générale, il est évident que des problèmes budgétaires plus pressants empêchent souvent de conserver un réservoir de fonds disponible et que la préparation et la réduction des risques en cas de catastrophe souffrent

souvent d’un manque de ressources. De ce fait, même si un investissement plus large en GRC peut être bénéfique et plus rentable que l’intervention à long terme, il reste généralement une composante budgétaire «supplémentaire» plutôt qu’une composante essentielle, ce qui représente une profonde lacune dans ce domaine.

Financement au niveau local

Le *Cadre de Sendai* accorde une importance particulière aux ressources au niveau local et en appelle à l’action au niveau local afin d’adopter des politiques publiques qui établiront ou renforceront la coordination, les mécanismes et procédures de financement pour les secours, et de planifier et préparer le relèvement et la reconstruction post-catastrophe.[127]

Environ huit sur 20 pays de l'échantillon disposent d'une législation qui permet aux structures de gouvernance au niveau local (telles que les Etats, les associations ou les municipalités) d'accéder à un financement national, le cas échéant, afin de se préparer ou faire face aux catastrophes.[128] Le rapport de l'OEA note également que les allocations budgétaires nationales et les fonds nationaux pour les catastrophes sont la principale source de financement des aGCinistrations municipales, y compris le financement des organes institutionnels.[129] Certains pays, tels que le Brunei et le Singapour, ont une approche très centralisée selon laquelle l’agence nationale de gestion des catastrophes assume toute la responsabilité (et donc le financement) de la préparation et de la riposte au niveau infranational par l’intermédiaire de ses propres branches plutôt que par le biais des structures aGCinistratives locales.[130]

Cinq des 20 pays de l'échantillon disposaient d'un système plus décentralisé, dans lequel l’aGCinistration au niveau local devait financer ses propres activités de gestion des risques de catastrophe, parfois au moyen d'exigences d'allocation budgétaire spécifiques.[131] La législation coréenne, par exemple, oblige les collectivités locales à allouer un montant minimum pour le secours aux sinistrés à partir de leurs budgets annuels.[132] Certains pays, en particulier dans la région de l’ANASE, utilisent les deux modalités, permettant ainsi aux collectivités locales d’obtenir un soutien national, en particulier pour les secours d’urgence, tout en exigeant des allocations budgétaires au niveau local, surtout pour les activités de réduction des risques ou de préparation.[133] Aux Philippines, par exemple, les aGCinistrations locales doivent affecter 5%

de leurs recettes prévues à la gestion des risques de catastrophe, dont 30% sont affectés à un fonds de secours rapide et les 70% restants à d'autres activités de GRC.[134] Le gouvernement australien offre des récompenses fiscales plutôt que des allocations de fonds aux aGCinistrations locales pour la réduction des risques de catastrophe[135]. Et pour renverser la tendance générale, la Jordanie demande aux collectivités de contribuer au financement national de la gestion des catastrophes.[136]

Le *Cadre de Sendai* recommande également l'autonomisation des autorités locales afin qu'elles se concertent avec la société civile et les communautés (y compris les autochtones et les migrants) dans les activités de gestion des risques de catastrophe menées au niveau local - y compris par des moyens financiers et réglementaires.[137] Au niveau communautaire, au moins sept pays de notre échantillon ont une législation qui soutient l'allocation de ressources aux communautés, aus associations locales ou aux individus, mais les modalités d'octroi varient considérablement.[138] Dans certains cas, un soutien financier est fourni sous forme d'exemptions fiscales ou de déductions pour la réalisation d'activités de GRC[139]; dans d'autres cas, les aGCinistrations nationales ou locales fournissent des ressources par le biais de dons ou de subventions.[140] Dans un des pays, le Kenya, la législation encourage le secteur privé local à soutenir volontairement les activités de RRC des organisations et des familles locales.[141] Toutefois, en règle générale, les dispositions concernant l'affectation des ressources aux niveaux local et communautaire restent assez ambiguës et non obligatoires.

Etude de cas 1: Loi de 2017 du Népal sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe (loi sur la RGRC)

- La loi sur la *RGRC* met en place un Conseil National pour la Réduction et la Gestion des Risques de Catastrophe, des conseils similaires au niveau des provinces et des districts, ainsi qu'un centre national de *RGRC* pour la gestion des informations. Elle établit également l'Autorité Nationale de Réduction et de Gestion des Risques de Catastrophe (ANRGRC), qui est le Secrétariat du Conseil au sein du Ministère de l'Intérieur.
- La loi ne précise pas comment le gouvernement doit allouer le budget global aux conseils et au centre de RGRC mais elle donne au Conseil National de RGRC le pouvoir de donner des directives financières à son propre Comité Exécutif et au centre (art.5). Ensuite, les fonctions de l'Autorité Nationale de RGRC comprennent la mise à disposition d'une assistance financière et technique aux niveaux provincial et local (art.11)
- La loi établit également un Fonds de Gestion des Catastrophes à part (chapitre 9, art. 22 à 23) et prévoit de tels Fonds aux niveaux provincial et local (bien que les détails du mode d'utilisation de ces fonds doivent encore être définis dans un règlement). Cela remplace une gamme de fonds d'aide en cas de catastrophe qui existaient auparavant.[142]
- Le Fonds peut recevoir des revenus provenant de sources multiples, y compris du gouvernement national, des dons et des subventions ou prêts internationaux avec l'approbation du Ministère des Finances. Il doit également être vérifié chaque année par le Vérificateur Général. La nature distincte et transparente du Fonds Népalais indique qu'il doit être entièrement séparé des dépenses récurrentes du gouvernement. Il s'agit d'une première étape pour recevoir des dons, des subventions et des prêts de l'extérieur car les dépenses peuvent être suivies et comptabilisées de manière plus efficace. Ceci est important, étant donné que la loi a été adoptée à la suite de l'expérience du Népal dans la gestion des fonds internationaux destinés au relèvement après le séisme.

Autorité de reconstruction nationale du Népal (ARN)

- A la suite de grands tremblements de terre survenus en avril et en mai 2015, le pays a sollicité et reçu une aide internationale

considérable, avec des contributions annoncées s'élevant à 2,2 milliards de dollars en dons et à 2,2 milliards de prêts.[143]

- En raison de l'ampleur des travaux de relèvement nécessaires, ils ont adopté une loi spéciale portant création de l'Autorité Nationale de Reconstruction (ANR), dotée d'un budget annuel d'environ 1,25 milliards d'USD en 2017/18.
- L'ANR s'est maintenue en 2018, la reconstruction ayant été lente, et elle a également eu pour mandat de gérer la reconstruction à la suite des inondations de 2017.[144]

Case d'étude de cas 2: Loi de 2010 sur la Réduction et la Gestion des Risques de Catastrophe aux Philippines

- En vertu de la loi sur la RGRC, le budget national alloué à la RGRC l'est au titre de la Loi de finances générales annuelles et est connu sous le nom de Fonds National de RGRC. Le montant doit être approuvé par le Président. La loi sur les mesures de RGRC stipule que, sur le montant affecté au Fonds National de RGRC, 30% sont affectés à un fonds de riposte rapide au titre des secours et du relèvement tandis que les 70% restants peuvent être utilisés pour des activités plus vastes de RRC, de préparation et de relèvement (article 22 de la loi).

- La loi sur la RGRC oblige également aux gouvernements locaux d'établir des fonds locaux de RGRC en réservant au moins 5% de leurs revenus provenant des sources régulières pour soutenir tous les types d'activités de RGRC:
    - 30% du fonds local de RGRC est automatiquement alloué en tant que Fonds d'intervention rapide pour les programmes de secours et de redressement.
    - Les 70% restants peuvent être utilisés pour des mesures préalables à une catastrophe. Le fonds local de RGRC peut également être utilisé pour payer les primes d'assurance calamité (art. 21).

- Le budget de l'Etat pour la RGRC comprend l'allocation budgétaire annuelle du Bureau de la Défense Civile, prévue dans la loi relative à la RGRC (art. 23).

- La loi (art. 22) et les règles et règlements d'application autorisent également tous les organismes publics à utiliser une partie de leurs crédits pour des projets de RGRC conformément aux directives du Conseil National de RGRC et en coordination avec le Département du Budget (Art. 5, règle 19).

ii. Autres formes de financement national consacré aux risques de catastrophe

Outre les allocations budgétaires et les fonds spéciaux, il existe d'autres nombreuses formes de financement national en cas de catastrophe, dont beaucoup impliquent une certaine forme de modèle reposant sur l'assurance, établis par la législation nationale. Les exemples ci-dessous sont destinés à fournir un idée spontanée de certains de ces différents types de mécanismes:

Programme du FONDEN au Mexique

Le Fonds pour les Catastrophes Naturelles (FONDEN) a été créé par le Ministère des Finances du Mexique en 1996 afin de pouvoir allouer des fonds sur une base annuelle aux fins de financer les dépenses prévues au titre des sinistres. Cependant, il a depuis lors subi un certain nombre de transformations qui ont placé le Mexique en première ligne de l'innovation en matière de financement des risques de catastrophe. En 1999, le fonds a été rétabli en tant que *FONDEN Trust Fund*, qui fournit une aide financière aux infrastructures publiques et aux ménages à faible revenu touchés par des catastrophes et il accumule le budget non dépensé consacré aux catastrophes chaque année.[145] Ceci est maintenant un élément clé de la stratégie de financement consacré aux risques de catastrophe du gouvernement fédéral et ses bases d'actifs comprennent:

- Une allocation budgétaire annuelle de 0,4% des dépenses du gouvernement (717 millions de $ américains en 2011)
- Les produits de réassurance commerciaux, tels que les obligations-catastrophe (CatMex), ont été émis pour la première fois en 2006 pour un montant de 160 millions de dollars américains afin de transférer le risque sismique au Mexique sur les marchés internationaux des capitaux (la première obligation catMex paramétrique émise par une entité souveraine), suivis

ensuite par une obligation multirisque de catastrophe utilisant le nouveau programme MultiCat de la Banque Mondiale.[146]
- Des allocations budgétaires exceptionnelles provenant d'autres fonds de réserve du gouvernement fédéral (comme le fonds pétrolier) lorsque les autres fonds sont insuffisants.

FONDEN Trust fournit la base de ressources pour un éventail d'autres mécanismes de financement:

- Les FONDEN State Trusts: mis en place pour chacun des 32 états, ils gèrent les ressources financières reçues du Federal FONDEN Trust après une catastrophe naturelle.[147]
- Le Programme FONDEN: Ce programme finance les projets de réhabilitation et de reconstruction des infrastructures publiques (appartenant aux municipalités, aux gouvernements des Etats et au gouvernement fédéral), ainsi qu'à la restauration des espaces naturels et des logements privés de ménages à faibles revenus à la suite d'une catastrophe naturelle.
- Fonds Renouvelable: il finance les fournitures d'urgence à fournir à la suite d'une catastrophe naturelle, telles que des abris, de la nourriture et des soins de santé primaires. En cas de probabilité élevée de catastrophe ou de danger imminent, les autorités locales peuvent déclarer un état d'urgence et obtenir immédiatement des ressources de FONDEN. Cela permet ainsi aux aGCinistrations locales de prendre des mesures nécessaires pour se préparer aux besoins de secours immédiats.
- FOPREDEN: un fonds distinct destiné la réduction des risques de catastrophe et mis en place en 2010 (bien que celui-ci bénéficie de fonds de niveaux beaucoup plus faibles).

Programme du NGRCF au Pakistan

En juillet 2018, le gouvernement du Pakistan a lancé son nouveau Fonds National de Gestion des Risques de Catastrophe (NGRCF), créé à la fois pour financer les mesures de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique et pour le financement des risques de catastrophe sous forme d'assurance.[148] Sur le plan juridique et institutionnel, sa structure est très inhabituelle et quelque peu expérimentale. Bien que ces fonds aient été créés dans d'autres pays en vertu d'une loi ou d'un décret, le NGRCF a été créé en tant qu'entreprise publique

«intermédiaire non financier» à but non lucratif et incorporé à la *Securities and Exchange Commission of Pakistan*, en vertu de l'ordonnance sur les sociétés en 1984.[149]

Ses actifs, dotés de 205 millions de $ américains, sont constitués en grande partie d'un prêt de l'ADB (**Asian Development Bank**) ainsi que de contributions plus modestes en provenance de l'Australie et de la Suisse, qui ont été fournies au moyen d'une subvention du Gouvernement pakistanais au NGRCF. Ces fonds appuieront des projets au moyen de subventions dorénavant accordées aux partenaires d'exécution des secteurs public et privé. Le NGRCF financera jusqu'à 70% du coût des sous-projets afin de renforcer la résistance aux phénomènes météorologiques extrêmes et à d'autres risques naturels; et il conclura également des accords en vue de développer des marchés de l'assurance afin de permettre le transfert de risques résiduels (ceux qui ne peuvent pas être évités ou atténués).[150]

Ce modèle considère que le Fonds est géré sans lien de dépendance à l'arène politique mais certains gouvernements préféreront peut-être ne pas donner ce niveau de contrôle à une entité juridique autonome. Comme le NGRCF n'a commencé à fonctionner qu'en 2018, il faudra un certain temps avant que l'efficacité de ce modèle et son fonctionnement au Pakistan soient évalués et compris.

Le nouveau programme britannique contre les inondations

Depuis 2000, une assurance contre les inondations est disponible pour des biens autrement non assurables par le biais d'une série d'accords volontaires entre le gouvernement et les membres de l'*Association of British Insurers* (ABI). Toutefois, ces accords ne traitaient pas du caractère abordable de cette assurance, ce qui a entrainé la mise en place du système de Flood Reinsurance, établi en vertu de la Loi sur l'eau en 2014. Ce mécanisme impose un prélèvement annuel aux assureurs immobiliers et leur permet de transférer la composante de risque d'inondation de leurs politiques au programme de Flood Reinsurance afin de réduire les coûts d'assurance pour les ménages les plus exposés aux risques d'inondation. Une partie importante du programme Flood Reinsurance consiste à informer les consommateurs

sur les moyens d’améliorer leur compréhension du niveau de risque d’inondation et de prendre des mesures pour réduire ce risque.[151]

D’autres exemples

- Le gouvernement coréen a la capacité de subventionner les primes d’assurance, les honoraires et les dépenses des aGCinistrations locales et des propriétaires civils des aménagements.[152]
- La Jamaïque dispose d’un Fonds d’Assurance de Bananes, créé en vertu de la loi de 1945 sur l’assurance banane, afin de protéger le secteur de l’exportation de bananes contre des ouragans et des tempêtes de vent, en obligeant les agriculteurs ayant le statut d’exportateur à participer à un régime d’assurance obligatoire pour un certain nombre d’unités estimées.[153]
- Le financement national des catastrophes au Sénégal repose sur l’accès à la Capacité Africaine de Gestion de Risque, une facilité régionale de gestion de risque, décrite plus en détail ci-après.

Hormis ceux énumérés ici, aucun autre pays de l’échantillon n’a légiféré pour les systèmes de financement à des risques de catastrophe, ce qui donne à penser que de tels systèmes ne sont pas répandus et que des recherches supplémentaires sont nécessaires afin de mieux comprendre leurs aspects juridiques et politiques.

iii. Conseils juridiques

Indépendamment des mécanismes financiers spécifiques adoptés, le rapport de l'OEA identifie un certain nombre de principes et d '«impératifs essentiels» sur lesquels devrait reposer le financement national en cas de catastrophe:

- **Adéquation**: des fonds dédiés, alloués régulièrement aux activités d'atténuation et de relèvement, avec un financement supplémentaire ou éventuel lorsque le financement principal est dépassé, en incorporant un financement du secteur privé afin de combler les lacunes.
- **Analyse des risques**: des fonds alloués au redressement après la catastrophe devraient être fondés sur une évaluation réaliste des risques, avant et après le sinistre.
- **Regroupement des risques**: les pays devraient assumer les coûts de la GRC en regroupant les risques entre les secteurs public et privé, ainsi que leurs homologues régionaux et internationaux.

- **Elimination du risque/de l'aléa moral**: le mécanisme de financement devrait inciter les principaux programmes et initiatives d'atténuation des risques par des principaux acteurs gouvernementaux et ceux du secteur privé à réduire le fardeau financier qui pèse sur le gouvernement national.
- **Renforcement législatif**: les mécanismes de financement en cas de catastrophe devraient être soutenus par une législation solide qui définit les paramètres du système, protège le financement contre la réaffectation et pénalise le détournement de fonds.

En ce qui concerne la création de fonds spéciaux pour les catastrophes, l'Agence des Caraïbes pour la Gestion des Catastrophes et des Urgences de 2013, le *Modèle de Législation et de Réglementation Globales pour la Gestion des Catastrophes* (Modèle CDEMA), contient des dispositions juridiques types sur la création d'un Fonds National de Gestion des Catastrophes comprenant:

- la mise en place d'un comité de gestion du fonds;
- l'identification des sources potentielles de financement;
- la tenue de registres et de rapports appropriés sur l'aGCinistration du fonds;
- les comptes bancaires et les investissements;
- les conditions d'accès aux fonds, et
- les exigences d'audit.[154]

C. Mécanismes de financement internationaux

i. Subventions, prêts et crédits internationaux

Pour de nombreux pays dont les ressources propres sont débordées par une catastrophe, une approche commune consiste à demander ou à accepter un financement provenant d'autres pays, d'organisations internationales et d'autres entités externes.

Les pays peuvent recevoir des fonds de sources extérieures de différentes manières, par exemple dans le cadre de l'assistance humanitaire internationale à la suite d'une catastrophe majeure; en tant que contribution à un fonds dédié à la gestion des risques de catastrophe; ou dans le cadre de supporter les coûts opérationnels des dispositions institutionnelles. Ces fonds peuvent être reçus sous forme

de subventions, de prêts ou de crédits conditionnels aux fins de mener des activités d'intervention et de redressement.

Dans tous ces cas, il faut mettre en place des procédures d'acceptation des fonds externes, de suivi, d'évaluation et de compte-rendu sur les dépenses ainsi que d'autres formes de transparence et de remise des comptes, conformément aux exigences nationales et à celles des donateurs humanitaires et des partenaires de développement.[155] Ceux-ci peuvent être élaborés sur une base *ad hoc* pour une catastrophe spécifique, ou être inclus dans le cadre de la GRC ou de la législation sur la gestion du fonds dédié à des catastrophes.

En ce qui concerne plus particulièrement les lois sur la GRC, les principales dispositions législatives portant sur la capacité de recevoir des fonds externes peuvent inclure:

- des mandats légaux pour les NGCA;
- l'instauration légale d'un fonds spécial de GRC
- des mécanismes spécifiques conformes au budget national; ou
- des réglementations financières par l'intermédiaire du Ministère des Finances.

Au sein de la région de l'ANASE, le Cambodge, l'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam ont des dispositions budgétaires et financières dans leurs lois sur la GRC qui permettent à l'agence nationale de GRC de recevoir des fonds internationaux.[156] La loi du Myanmar crée également un fonds spécifique de GRC qui peut également recevoir des fonds internationaux[157], à l'instar du Népal (décrit dans l'encadré de l'étude de cas).

Cependant, en général, les détails quant à la manière dont les fonds externes sont reçus et traités, ou comment des fonds spécifiques pour la GRC sont instaurés, ne figurent pas dans les lois sur la GRC mais sont dispersés dans une autre législation ou ne sont pas encore élaborés.

L'émergence de mécanismes de financement spéciaux pour le financement de l'adaptation au changement climatique a mis en évidence la nécessité, dans de nombreux pays en développement, de renforcer la capacité juridique et fonctionnelle de recevoir ce type de fonds, désormais appelé «préparation au financement climatique». Cela semble être le domaine dans lequel les meilleures pratiques juridiques émergent, dans la mesure où les mêmes exigences générales

s’appliqueraient au financement de la GRC, et il existe des zones de chevauchement.

ii. Financement international des risques

Un récent rapport initié par HPG, ODI, Numbers for Good et la Fondation IKEA explore le potentiel actuel et futur du financement innovant du risque dans des contextes humanitaires. Tout en notant que «c’est un domaine émergent qui évolue rapidement, il est donc prématuré de tirer des conclusions définitives…»; il décrit néanmoins quelques-uns des principaux mécanismes de financement innovants et formule certaines observations importantes sur les meilleurs mécanismes à même de relever différents défis au sein du contexte de financement actuel (voir la figure 1).

Un bon nombre de ces initiatives sont pertinentes à la préparation et la riposte en cas de catastrophes; et l’analyse du rapport est très pertinente pour les gouvernements et les organisations humanitaires qui cherchent à comprendre les modalités, les avantages et les défis de chaque mécanisme.

Défi	Instruments de financement possibles
Financement insuffisant	Finance mixte, investissements en actions
Le financement arrive trop tard	Assurance contre les risques de catastrophe, assurance de déplacement
Financement inefficace	Liens d'impact
Solutions à court terme	Investissements renouvelables
Les coûts de développement sont trop	Engagements avancés du marché
économiques	incubateurs de micro-finance

Figure 1 Source: Barnaby Willitts-King et al, New Financing Partnerships for Humanitarian Impact (Groupe de la politique humanitaire / Overseas Development Institute, Janvier 2019), 11.

Assurance de risques de catastrophes

L'assurance contre les risques de catastrophe présente un intérêt particulier pour la préparation et la riposte en cas de catastrophes. Un certain nombre d'exemples déjà en place ou en cours d’aménagement fournissent aux gouvernements un moyen très important de mutualiser

les risques et d'accéder aux fonds lorsque les capacités nationales sont dépassées.

Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF): créé en 2007, le CCRIF est considéré comme le premier fonds d'assurance régional au monde, offrant un mécanisme d'assurance paramétrique aux gouvernements des Caraïbes (et depuis 2015 aux gouvernements d'Amérique Centrale) pour faire face aux ouragans, aux précipitations excessives et aux tremblements de terre. Initialement financé par la Banque Mondiale, le Japon et d'autres pays à l'aide d'un fonds fiduciaire multi-donateurs, il a effectué 38 versements totalisant 139 millions de dollars américains à 13 de ses 19 pays membres depuis sa création en 2007 et 2018. Une restructuration en 2014 a abouti son re-lancement sous l'appellation e de CCRIF SPC (société de portefeuille séparée), une organisation virtuelle basée aux Îles Cayman comprenant un réseau d'organisations offrant une gamme de services en matière de gestion des risques, d'assurance et de technologie. On estime que cela permettrait aux gouvernements d'économiser jusqu'à 40% par rapport aux marchés de l'assurance commerciale.[158]

Capacité de Risques Africaine (CRA): La CRA a été créé pour permettre aux gouvernements africains de se préparer et d'intervenir plus efficacement en cas de grandes sécheresses. La CRA est une agence spécialisée intergouvernementale de l'Union Africaine qui supervise et renforce les capacités des pays, en partenariat avec une organisation affiliée, la Compagnie d'Assurance de la CRA Ltd, qui gère les fonctions de mutualisation des risques, de gestion des actifs et de transfert des risques. Les pays participant au système doivent remplir un certain nombre de critères, notamment des engagements en matière de renforcement des capacités et un plan d'urgence, afin d'obtenir un Certificat de Bonne Réputation, puis choisir le niveau de risque pour lequel ils souhaitent avoir la couverture d'assurance, les primes étant fixées au cas par cas. Le Sénégal, par exemple, verse une prime annuelle comprise entre 3,1 et 3,6 millions d'USD, et est autorisé à recevoir jusqu'à 30 millions d'USD s'il est déclenché, ce qui s'est produit en 2014 lorsque le Sénégal a reçu 16,5 millions d'USD suite à une situation de sécheresse afin de distribuer de la nourriture et de subventionner l'alimentation du bétail. Des plans sont également en place pour élargir la gamme des dangers couverts à l'avenir par le biais d'un nouveau mécanisme de climat extrême.[159]

Initiative d'Evaluation et de Financement des Risques de Catastrophes dans le Pacifique (PCRAFI): La PCRAFI a été créée en collaboration avec diverses organisations de développement mondiales et régionales, des organisations intergouvernementales et des gouvernements donateurs[160] afin d'aider les pays insulaires du Pacifique à utiliser des outils de modélisation et d'évaluation des risques de catastrophe. La phase II du programme est axée sur le financement du risque de catastrophe, avec la création du Mécanisme de PCRAFI, une compagnie d'assurance établie aux Îles Cook, afin de fournir une assurance aux pays insulaires du Pacifique contre les cyclones, les tsunamis et les séismes, en partenariat avec d'autres compagnies d'assurance étrangères fournissant de la réassurance. Les îles Cook, les Îles Marshall, le Tonga, le Samoa et le Vanuatu ont été les premiers à adhérer au programme en 2016, avec une couverture totale de 38,2 millions de dollars. Elle est également associée à un programme d'assistance technique visant à aider les pays à améliorer leur gestion des risques et leur état de préparation.[161]

Système d'Assurance contre les Risques de Catastrophes en Asie du Sud-Est (SEADRIF): Lors de leur réunion de mai 2018, les Ministres des Finances de l'ANASE ont annoncé la création de SEADRIF «pour fournir aux Etats membres de l'ANASE des solutions de gestion et d'assurance en matière de risques liés au climat et aux catastrophes et contribuer à réduire l'écart de protection contre les catastrophes naturelles dans la région».[162] Avec l'appui de la Banque Mondiale et d'autres pays donateurs, le SEADRIF est la propriété de l'ANASE + 3 pays et comprend trois composantes: SEADRIF Trust (organe décisionnel des pays membres); SEADRIF Sub-Trusts (sous-groupes de pays membres pour des initiatives spécifiques telles que la mutualisation des risques); et SEADRIF Insurance Company, basée à Singapour afin de fournir de l'assurance et d'autres produits et services financiers aux membres. Le premier produit financier vise à mutualiser les risques d'inondation de la PRC de Lao, du Myanmar et éventuellement du Cambodge afin de réduire leurs coûts d'assurance individuels, leur permettant ainsi de souscrire à une assurance pendant trois ans, en fonction de leur profil spécifique et de leur niveau de couverture spécifié. Ceci est également associé à l'appui technique de la Banque Mondiale pour préparer chaque pays à accéder à ce système.[163]

iii. Conseils juridiques

Que ce soit au niveau national ou régional, l'accès au financement pour lutter contre les risques de catastrophe aura un impact sur le système de GRC du pays et la législation associée. La viabilité financière de l'assurance paramétrique, par exemple[164], repose non seulement sur une analyse des impacts hydrométéorologiques et environnementaux mais aussi sur la confiance générale dans les dispositifs juridiques et institutionnels, les systèmes et les outils de réduction, de préparation et de riposte. La conclusion d'un contrat d'assurance impose aux gouvernements des obligations contractuelles spécifiques et contraignantes de respecter certaines normes et d'entreprendre certaines activités et certains processus, dans le but de protéger les intérêts de l'assureur.

A cette fin, la Banque Mondiale et la BAD ont élaboré des directives à l'intention des pays pour leur permettre d'évaluer leurs systèmes de gestion des risques de catastrophe et leurs mécanismes de financement, afin de renforcer leurs capacités d'améliorer et d'accéder aux mécanismes de financement des risques.[165] Les directives recommandent un examen complet et approfondi de nombreux aspects de la gestion des risques de catastrophe, allant de l'évaluation de l'impact et du coût des catastrophes aux dispositifs financiers en matière de GRC, aux capacités des gouvernements et à un examen du marché national de l'assurance.

L'examen des cadres juridique et institutionnel revêt une importance particulière pour cette étude. Les domaines d'examen sont vastes et visent à identifier les domaines dans lesquels des réformes juridiques, institutionnelles et financières sont possibles. Un bref résumé des domaines recommandés pour examen comprend:

Domaines d'examen	
Lois et pratiques actuelles sur le processus de budgétisation en cas de catastrophe	• Rôles et responsabilités des différents acteurs dans la planification et l'intervention budgétaires • Calendrier et étapes clés du processus de budgétisation • Procédures de réaffectation des budgets après une catastrophe • Différences entre la législation/les processus formels et la pratique réelle en matière d'allocation de ressources
Exécution du budget après une	• Efficacité et rapidité de l'affectation des ressources et des dépenses

catastrophe	• Mécanismes de responsabilisation
Lois sur la GRC et le financement des risques de catastrophe	• Moyens de répartition des fonds (investissements publics, protection sociale, dépenses sectorielles) • Rôles, responsabilités, mandats institutionnels • Mécanismes de coordination • Approvisionnement en cas d'urgence • Déclarations de catastrophe (notamment lorsqu'elles sont requises pour pouvoir accéder à différents types de financement • Méthodologie d'évaluation des dommages, des pertes et des besoins • Mécanismes de financement de réserve
Mise en place institutionnelle pour la GRC et les finances	• Capacités et mécanismes de coordination entre les institutions concernées • Fonctionnement du Ministère des Finances et état général de la gestion financière • Délégation du contrôle financier à d'autres ministères • Mécanismes de coordination formels • Rôles des partenaires de développement et d'aide humanitaire
AGCinistration locale	• Rôle en riposte en cas de catastrophe • Ententes de partage des coûts entre l'aGCinistration locale et d'autres partenaires • Rapidité et adéquation des transferts de fonds nationaux aux aGCinistrations locales

D. Outils innovants de préparation et d'intervention financières

Outre la manière dont les fonds sont mobilisés pour la préparation et la riposte en cas de catastrophe, il existe également des innovations dans la manière dont les ressources financières, principalement de l'argent, sont mises à la disposition directe des communautés et des ménages afin d'entreprendre des activités de préparation, de riposte et de redressement. Certaines d'entre elles sont décrites plus en détail ci-dessous.

xvi. Programmation de transferts monétaires

Le recours aux espèces ou aux transferts monétaires en cas de catastrophe est en flèche ascendante, en grande partie à cause du fait que les espèces sont moins coûteuses à fournir que l'assistance en nature; il offre un choix plus large et accorde plus de dignité aux communautés touchées, tout en créant plus d'opportunités pour la transparence.[166] Bien que les PTM (Programmes de Transferts Monétaires) ne soient pas un phénomène nouveau, ils n'ont jamais été entrepris à la même échelle qu'aujourd'hui, tels que les vastes programmes de transferts monétaires destinés aux réfugiés en Turquie ou à la population déplacée à Cox's Bazaar, au Bangladesh.[167] L'augmentation de la proportion d'argent liquide dans le cadre de l'assistance internationale constitue également un objectif de la *grande négociation*[168] en raison de la masse croissante d'éléments de preuve quant à son efficacité dans certaines circonstances, examinés plus en détail ci-après.

Les cadres juridiques et réglementaires spécifiquement conçus pour faciliter les PTM restent relativement sous-développés. Sur les 20 pays de l'échantillon, deux seulement ont pu mettre en place des systèmes facilitant spécifiquement le transfert de fonds aux ménages en cas de catastrophe ou de toute autre situation d'urgence. A Madagascar, un système de transfert de fonds aux familles touchées par une catastrophe a été mis en place afin de répondre aux besoins essentiels et de payer les frais de scolarité. Ce système a été testé à une occasion par toute une gamme d'organisations et s'est révélé efficace.[169] Un programme dans l'Etat malgache soutient également le transfert monétaire aux familles confrontées à la pauvreté bien que ce système n'ait pas été utilisé en cas de catastrophe.[170] Au Brésil, il existe un régime différent dans le cadre duquel les employés touchés par des catastrophes bénéficient d'une facilité spéciale pour retirer dans leurs pensions (Fonds de Garantie au Temps de Service) avant leur aGCissibilité habituelle à accéder à ces fonds. Un certain nombre de règlements prescrivent quand et comment ce régime peut être utilisé, notamment la nécessité de déclarer officiellement l'état de catastrophe par le Gouvernement Fédéral, un délai de 90 jours pour accéder aux fonds, l'identification et d'autres documents permettant de prouver l'identité et la résidence ainsi qu'un montant maximum pouvant être retiré qui est prescrit dans la législation.[171] Au Kenya, le système bancaire de téléphonie mobile M-Pesa a été promu et largement utilisé pendant les catastrophes comme un moyen qui permet aux familles et aux amis de s'entraider financièrement, bien que cela n'ait pas été spécifiquement conçu comme un outil de riposte aux catastrophes.[172]

Inversement, les programmes de transferts monétaires se sont souvent heurtés à une série d'obstacles légaux et réglementaires qui ont nui à son efficacité ou ont rendu difficile la manière dont ils peuvent être aGCinistrés. Ceux qui sont le plus souvent signalés ont trait aux exigences d'identification imposées par la réglementation bancaire pour l'ouverture d'un compte en banque, indispensable pour recevoir l'argent liquide. Souvent décrite comme une disposition «connaissez votre client», l'obligation de fournir un certain nombre de documents d'identification pose problème à de nombreuses personnes dont les documents ont été détruits ou perdus lors de la catastrophe; ou elles ont été forcées de fuir sans documents, les empêchant ainsi de recevoir l'assistance de transferts en espèces.. Ces cas ont été largement documentés, notamment dans le sud de la Turquie[173], au Bangladesh (en particulier pour la population rohingya du Cox's Bazar)[174] et dans d'autres camps de réfugiés.[175]

Les autres problèmes juridiques incluent:

- Assurer une protection adéquate des données et de la vie privée (voir le chapitre 6);
- Les restrictions nationales et internationales sur les transferts de fonds pour lutter contre le terrorisme et le blanchiment d'argent[176];
- Des restrictions sur le montant d'argent international qui peut être emmené et qui peut sortir des pays, restrictions qui affectent la programmation monétaire par des agences étrangères/internationales[177] (il convient de noter que les Lignes directrices de l'IDRL stipulent qu '«il faudrait que les Etats aidants et les organisations humanitaires aidantes éligibles aient droit de faire librement entrer et sortir du pays les fonds et les devises nécessaires par la voie légale et d'obtenir des taux de change légaux liés à leurs secours en cas de catastrophe ou leur aide au redressement initial»[178]); et
- Assurer des mécanismes de responsabilité adéquats afin de prévenir la fraude et la corruption.[179]

Il existe également une perception notable selon laquelle l'utilisation d'argent liquide pose un plus grand risque de redevabilité et que le détournement d'argent est moins toléré que l'assistance en nature. Cela peut entraîner une réticence des donateurs à s'engager dans des programmes de dons en espèces ou peut encourager la mise en place d'exigences plus strictes.[180]

L’examen de la littérature a révélé qu’un grand nombre d’études de cas par pays de la FICR IDRL et d’autres ressources sur les questions relatives aux opérations bancaires et aux transferts de fonds en matière d’intervention internationale constituaient également une source d’information sur ce sujet, mais nécessitaient une mise à jour et une analyse comparative plus poussées. Tandis que les organismes ont élaboré des directives de transfert monétaire sur des questions spécifiques telles que l'atténuation des risques et la protection de la vie privée[181] ainsi que sur le PTM en général[182], il apparaît qu'il est généralement nécessaire de poursuivre des recherches et des analyses afin d’identifier une gamme plus complète de questions juridiques, d'obstacles législatifs et de bonnes pratiques.

xvii. De l'argent liquide pour un hébergement

En 2016, le Global Shelter Cluster a réalisé un examen de la littérature sur l'utilisation de l'argent liquide dans les programmes d'hébergement, qui a rassemblé plus de 150 documents sur ce sujet et interviewé un éventail de parties prenantes.[183] Ces documents comprenaient des lignes directrices, des politiques, des prises de position, des rapports d'évaluation et des études comparatives. Les conclusions de cet examen ont été utilisées comme source principale d’informations pour cette analyse.

Les PTM font partie de la programmation des hébergements depuis des décennies et bien qu'ils aient fait l'objet de nombreuses recherches et évaluations, la documentation disponible est limitée: de nombreux documents et discussions sur les PTM sont axés sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance plutôt que sur les abris; de nombreuses évaluations n'ont pas été menées par des experts en hébergement des refuges; peu d’études comparent le PTM à d’autres modes d’hébergement; et il existe une gamme relativement restreinte de lignes directrices et d'outils pour les décideurs et les praticiens.[184]

La littérature couvre une gamme de modalités de PTM sur les hébergements, notamment:

- Argent comptant pour un abri d’urgence:
- Argent contre travail (CfW)
- Espèces pour location:
- Subventions en espèces pour la réparation ou la reconstruction
- Subventions à buts multiples (MPG)

On a constaté que chacune de ces modalités présentait des avantages et améliorations importants pour la programmation globale des abris dans certaines conditions, mais comportait également toute une série de défis à relever. La programmation en espèces a également été récemment intégrée dans les *Normes Minimales de Sphère*, comprenant une annexe sur la fourniture d'une assistance par l'intermédiaire des marchés et une liste de contrôle des éléments à prendre en compte pour débuter une assistance en espèces.[185]

Bien qu'une grande partie de la littérature n'aborde pas l'analyse en termes de cadres légaux et politiques pour la préparation et la riposte, il existe cependant plusieurs domaines dans lesquels la loi et la ligne politique pourraient jouer un rôle important en soutenant ou en supprimant les obstacles à l'encontre de l'efficacité des PTM pour les logements. Ces problèmes incluent:

Evaluations des marchés: Il est généralement aGCis que la réalisation d'évaluations des marchés est un élément essentiel de la planification de tout PTM afin d'examiner la disponibilité et la qualité des équipements d'abris requis sur le marché local et d'évaluer l'impact économique potentiel d'un PTM sur l'abri.[186] Les lois et les politiques pourraient contribuer à faire en sorte que de telles évaluations soient un élément indispensable de tout PTM pour les abris et encouragent davantage les évaluations avant la catastrophe pour voir comment les marchés locaux pourraient recevoir les articles appropriés en prévision de tels événements.

Mécanismes de coordination: les lois et les politiques pourraient faire en sorte que les gouvernements identifient les homologues et les dispositifs institutionnels appropriés pour faciliter les PTM sur les logements et créer une plate-forme pour la coordination multisectorielle.

Normes techniques: Il a été observé que de nombreuses évaluations des PTM pour les abris se concentraient davantage sur les flux de trésorerie et la satisfaction des bénéficiaires plutôt que de veiller à ce que les normes techniques appropriées relatives aux abris et aux logements soient respectées.[187] Les lois et les politiques pourraient jouer un rôle dans l'établissement des exigences minimales pour différentes typologies d'abris et de logements, et le suivi et l'évaluation techniques sont inclus dans le PTM pour les abris; ce qui permet bien sûr de répondre aux exigences spécifiques des différentes situations de catastrophe.

Régime foncier: Comme pour les autres programmes relatifs aux abris, l'insécurité du régime foncier a été considérée comme un défi à l'aGCinistration du PTM pour les abris, avec la nécessité de clarifier la propriété foncière avant de commencer les distributions en espèces et la construction.[188] Les aspects législatifs de cette question sont traités plus en détail au chapitre 8 de ce rapport.

Réglementation du travail et sécurité sur le lieu de travail: des problèmes de réglementation peuvent survenir lors de la mise en œuvre de programmes de CfW sur le logement, par exemple si une utilisation prolongée du travail quotidien crée une relation de travail au sens du code du travail local ou si les chantiers de construction ne répondent pas aux exigences pertinentes de sécurité du lieu de travail. Ce sont des problèmes qui pourraient être anticipés et résolus à l'avance grâce à une meilleure compréhension de l'environnement législatif et/ou à l'élaboration de dispositions spéciales adaptées aux situations de catastrophe et de PTM pour les abris.

Droits et obligations en matière de location: La plupart des pays ont des lois et des politiques relatives à la location de logements, qui seront applicables à la fourniture de fonds de logement pour les programmes de location. La législation est susceptible de fournir des garanties importantes à la fois aux locataires et aux propriétaires, de prévenir efficacement les situations d'exploitation des locataires ainsi que de se protéger contre les coûts déraisonnables ou la perte de revenus émanant de la mise à disposition de biens à louer aux populations déplacées. En outre, la législation et les politiques pourraient être utilisées afin de limiter les risques d'inflation déraisonnable des loyers lorsque ces programmes sont exécutés.

Complémentarité avec les distributions en espèces par des gouvernements: Bien que cela ne soit pas couvert en détail dans la littérature ou dans les examens documentaires, il est évident que certains gouvernements disposent de fonds et de mécanismes juridiques préexistants ou spécifiques à une catastrophe, visant la distribution des liquidités après une catastrophe, ce qui inclue également des logements. L'Italie, par exemple, a élaboré des dispositions relatives aux «prêts d'accès facile» après une catastrophe pour les ordonnances de redressement et spécifiques aux catastrophes en vue de la distribution d'argent spécialement destiné à la reconstruction.[189] Il est donc important que les acteurs non gouvernementaux chargés de la mise en œuvre de PTM pour les logements comprennent ce qui est déjà alloué et veillent à ce que la coordination avec les autorités locales soit suffisante afin d'éviter une duplication inutile des fonds et des efforts.

Toute la gamme des questions juridiques relatives au PTM pour logement et au PTM en général est un sujet qui nécessite une analyse plus approfondie. Néanmoins, un certain nombre de ressources fournit des informations importantes sur les meilleures approches de PTM qui seront utiles lors de l'élaboration de cadres politiques spécifiques.[190]

xviii. Financement prévisionnel

Une analyse mondiale récente indique que les efforts de riposte aux catastrophes restent essentiellement réactifs, en particulier en ce qui concerne le financement, malgré les engagements pris par les Etats

membres de l'ONU de renforcer leurs systèmes d'alerte précoce et leur préparation à la riposte.[191] Ainsi, on se concentre de plus en plus sur des approches novatrices telles que le financement basé sur la prévision (FBP) qui promet d'économiser du temps, de l'argent et sauver des vies humaines.[192]

L'approche de FBP souligne que de nombreuses actions humanitaires pourraient être mises en œuvre dans l'intervalle entre une prévision et une catastrophe. L'idée ici est d'établir des mécanismes ou des systèmes qui déclenchent et financent les actions de préparation avant qu'une catastrophe ne s'abatte. L'innovation consiste donc à débourser des fonds humanitaires en fonction des informations prévisionnelles pour des activités convenues en avance qui réduisent les risques et améliorent la préparation et la riposte aux événements climatiques et météorologiques.[193] Dans certains cas, les activités peuvent inclure des décaissements financiers aux ménages à risque afin de prendre des mesures de préparation et/ou d'être utilisés immédiatement après une catastrophe.[194]

Les partisans de l'approche de FBP soutiennent qu'elle contribue au respect des engagements mondiaux pris dans le *Cadre de Sendai* (par exemple, en exigeant la contribution active et la coordination de différents acteurs tels que les services hydrométéorologiques qui collaborent avec les sociétés nationales), dans le cadre des Objectifs du Développement Durable (par exemple, en protégeant les avancées de développement dans la fenêtre des chances entre une prévision et une catastrophe potentielle) et l'Accord de Paris sur le Changement Climatique (en incorporant le FBP dans la planification nationale pour l'adaptation).[195]

Les engagements envers des approches de financement innovantes telles que le FBP découlent également du Sommet Humanitaire Mondial de 2016, comme indiqué dans des rapports tels que les *Perspectives et engagements d'Istanbul et au-delà du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,* à l'occasion du Sommet Humanitaire Mondial.[196] Une résolution récente de l'Assemblée Générale des Nations Unies souligne également l'engagement des Etats membres d'améliorer leurs interventions nationales grâce aux informations d'alerte rapide afin de garantir que l'alerte rapide mène à une action rapide, notamment par le biais du FBP; et renforcer ou améliorer les systèmes de préparation et de riposte fondés sur des prévisions, notamment en mettant à disposition des ressources

nécessaires pour appuyer les actions de prévention des catastrophes naturelles.[197]

Le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a,. depuis 2007, développé le concept du FBP, y compris plusieurs programmes pilotes dans le monde entier qui démontrent l'efficacité de ces types d'interventions. Par exemple au Bangladesh. le FBP a évité aux bénéficiaires de prendre des prêts à taux d'interet élevé pour acheter de la nourriture ou pour évacuer leurs animaux; et en Mongolie, les interventions préalables à un Dzud (vague de froid) ont joué un rôle important dans la prévention de la perte de bétail.[198] La FICR a également lancé un guichet de financement prévisionnel pour son Fonds d'urgence pour les secours en cas de catastrophe en 2018.[199] Ces initiatives décrivent le FBP comme étant «un mécanisme permettant d'accéder à un financement pour une action rapide et pour une préparation à une intervention basée sur des prévisions détaillées et une analyse de risque».[200] . L'aperçu général des politiques indique que cela favorise une approche collaborative du financement humanitaire, les responsabilités des acteurs humanitaires et des entités gouvernementales nationales étant partagées en matière de réduction des risques de catastrophe, de gestion du risque climatique et de financement.

Malgré l'élargissement du discours sur la question, un examen des 20 pays de l'échantillon montre que de telles initiatives n'ont pas encore trouvé leur place dans les politiques et législations nationales. Bien que de nombreux pays disposent de mécanismes de déblocage des fonds en faveur des initiatives de préparation, seuls quelques-uns satisfont à l'aspect novateur consistant à «déclencher une action rapide» en débloquant des fonds sur la base de prévisions. La législation kenyane, par exemple, autorise le déblocage de fonds du Fonds de Prévoyance en se basant sur une décision du Secrétaire du Cabinet de prendre des mesures en cas de «catastrophe imminente à court terme».[201] La législation vietnamienne en matière de gestion de catastrophes demande spécifiquement aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes de prendre «des mesures appropriées» en cas d'alertes et de prévisions, ce qui inclut une action rapide de préparation et de riposte.[202] En Australie, toutefois, les actions liées à la prévision hydrométéorologique sont axées sur la résilience plutôt que sur la riposte rapide.[203]

L’absence d’utilisation de FBP a été en partie attribuée au débat sur la meilleure stratégie d’intervention ainsi qu’au «malaise inhérent» des donateurs d’investir dans une situation qui n’est que vraisemblable plutôt que certaine.[204] Le mandat d'agir à base de systèmes d'alerte précoce n'est pas toujours bien défini au niveau national et il est souvent ambigu de savoir qui serait responsable pour prendre ce type de décision et quelle décision est appropriée en fonction de l'alerte précoce, en particulier compte tenu de la possibilité de dépenser des fonds pour «agir en vain».[205]

C’est ici que la législation pourrait potentiellement jouer un rôle essentiel, en tant que moyen de responsabiliser les institutions vis-à-vis de la communication des informations prévisionnelles ainsi que l’autorisation d’agir, afin d’établir des critères clairs et transparents pour les décaissements et les processus rationalisés afin de garantir un envoi rapide des fonds.

xix. Protection sociale adaptative

La Banque Mondiale encourage également le concept de «Protection Sociale Adaptative» qui vise à adapter les systèmes de protection sociale existants et nouveaux, tels que les allocations de sécurité sociale, les allocations de chômage et d'invalidité, afin de mieux répondre à la vulnérabilité de la société et contribuer à la résilience globale. En améliorant la coordination intergouvernementale et la gestion des données, les régimes de protection sociale adaptative peuvent également être utilisés comme un outil d'intervention d'urgence pour envoyer des messages d'alerte précoce et déclencher des paiements immédiats aux personnes vulnérables touchées en cas de chocs soudains tels que des catastrophes. Il est également possible d'utiliser le programme pour aider les ménages dans le cadre de programmes plus vastes de GRC (gestion des risques de catastrophe) et de lutte contre le changement climatique. Bien que ce sujet n’ait pas été complètement exploré aux fins du présent rapport, de tels systèmes ont été développés dans une certaine mesure aux Philippines, en Ethiopie et la Banque Mondiale a également formulé une série de recommandations de politique générale pour la mise en œuvre d’un tel système au Népal qui seront détaillé dans la section recommandations de ce chapitre.[206]

E. Recommandations

Le financement est essentiel pour soutenir les activités du PRC, ainsi que celles de l’ensemble du spectre de la gestion des risques de catastrophe. Avec des engagements globaux tels que le *Cadre de Sendai* sur la réduction des risques de catastrophe, soulignant l'importance de disposer de mécanismes de financement adéquats et, à la lumière des conclusions exposées ci-dessus, il est clair que ce sujet ne peut être négligé lors de l'élaboration des procédures de préparation et d'intervention, y compris la législation correspondante. Des innovations comme le financement des risques de catastrophe, le FBP et le PTM ne constituent pas non seulement une approche pour les acteurs humanitaires, mais peuvent également être intégrées dans les plans et les mécanismes nationaux.

En allant de l'avant, ces approches de financement pour la préparation et la riposte peuvent être institutionnalisées dans des cadres nationaux par le biais d'une législation, de politiques et de procédures relatives aux catastrophes. L'examen ci-dessus indique que les fonds et le financement des risques de catastrophe sont un domaine en plein essor et un certain nombre d'innovations exercent un impact sur la législation nationale de GRC Des recherches comparatives supplémentaires sont indispensables sur des bases législatives de différentes sources de financement nouvelles de GRC et des approches nationales de financement des risques de catastrophes devraient également tenir compte des lois budgétaires nationales et des mécanismes du Ministère des Finances ainsi que des approches intégrées englobant le changement climatique afin de brosser un tableau complet du financement de la GRC.

Vous trouverez ci-dessous des recommandations précises de l’analyse actuelle.

xx. Allocations budgétaires nationales et fonds spéciaux

Si les pays ont toujours besoin de développer des mécanismes de financement en fonction de chaque contexte particulier, il existe certains principes généraux en matière de politique et de législation dans ce domaine qui peuvent aider à garantir l'efficacité de ces mécanismes. Ces principes sont applicables à partir du niveau national au niveau local et au niveau communautaire.[207]

La législation et les politiques doivent garantir que les mécanismes de financement pour la préparation et la ‘riposte aux catastrophes soient:

Adéquats: Les ressources disponibles pour la préparation et la préparation, notamment les allocations budgétaires, de manière, doivent être suffisantes pour couvrir les coûts minimaux nécessaires des dispositifs institutionnels et des mandats confiés à différents organismes à tous les niveaux et, dans la mesure du possible, pour répondre aux besoins raisonnablement attendus des situations de catastrophe dans une année donnée. Cela devrait se dérouler de manière approfondie dans les processus de budgétisation et d'évaluation et de tenir compte du financement qui pourrait raisonnablement être disponible auprès d'autres sources non gouvernementales..

Efficaces: Les ressources existantes doivent être mieux utilisées afin d’obtenir un meilleur résultat. Cela peut être réalisé en investissant dans des mesures de réduction des risques et de préparation qui empêchent ou minimisent l'impact des catastrophes, plutôt que dans une éventualité réservée à une intervention. L’efficacité s’applique également à la réduction au minimum des obstacles structurels et aGCinistratifs inutiles afin de permettre un accès rapide au financement quand c’est nécessaire. Cet objectif peut être atteint par l’élaboration de procédures et de calendriers, indiquant le moment, les différentes manières dont les fonds sont déclenchés, alloués et transférés, ainsi que par les mesures pertinentes de responsabilisation et de transparence.

Mandatés: Il faut que tous les mécanismes de financement adoptés soient soutenus par une législation qui donne un mandat aux divers autorités, ministères et agences responsables de hiérarchiser et d'appliquer ces dispositions, afin d'éviter les situations où les intentions législatives ne sont pas en pratique soutenues, ne fournissent pas les détails adéquats ou sont soumises aux caprices des priorités politiques.

Les mécanismes de financement devraient également faire la distinction entre la réduction des risques et la préparation et la riposte en cas de catastrophe afin de veiller à ce que des provisions suffisantes soient constituées davantage par les mesures rentables de réduction des risques de catastrophe et devraient garantir que des fonds suffisants

soient disponibles au niveau des aGCinistrations et des communautés locales. .

La réglementation relative aux fonds spéciaux réservés à la préparation, à la riposte, à la réduction des risques en cas de catastrophes, à la «préparation au financement climatique» ou d'autres fonds spécifiques liés aux catastrophes, devrait inclure des exigences en matière de:

- Conditions d'accès aux fonds du niveau national au niveau local
- Comité(s) de gestion dûment mandaté(s);
- Sources de financement identifiées
- Conditions requises pour la tenue des dossiers et l'aGCinistration appropriées
- Dispositions relatives aux comptes bancaires et aux investissements
- Exigences d'audit.

Un autre aspect assez important à tenir en considération est la capacité de tels fonds à recevoir des contributions de sources externes et internationales et à mettre en place des mécanismes séparés et solides de suivi pour que ce financement stimule les contributions et rehausse la confiance des donateurs.

xxi. Financement des risques de catastrophe

La diversité des mécanismes et le caractère émergent de ce domaine rendent difficile la proposition de recommandations législatives détaillées dans ce domaine. Toutefois, les recommandations suivantes offrent une approche globale:

- Les gouvernements devraient envisager d'élaborer une stratégie de financement des risques de catastrophe tenant compte des trois niveaux de risque potentiel:
    - Pour le niveau inférieur de coûts/risques, les allocations budgétaires nationales, les réserves, les fonds spéciaux et les assurances;
    - Pour le niveau moyen de coûts/risques, le crédit éventuel, les prêts et les dons de sources externes; et
    - Pour le niveau élevé de coûts/risques, les instruments internationaux de transfert de risque (y compris l'assurance).

- Lors de l’examen des options de financement les plus commodes, il convient de prendre en compte certaines considérations de base, telles que:
    - La fréquence et l'ampleur des catastrophes (coûts humains et économiques).
    - Les capacités de ressources financières, institutionnelles et humaines actuelles déjà disponibles dans le pays et probablement l'assistance de sources externes.
    - La rentabilité globale de financement pour la réduction des risques afin de prévenir les catastrophes, par opposition à la riposte.
    - «L'appétit du risque» de différentes parties prenantes (assureurs, entreprises, agriculture, communautés rurales et urbaines, différents niveaux de gouvernement et autres) pour aider à déterminer où les investissements devraient être faits et quelle modalité il faut utiliser.
    - Si les profits à long terme tirés des prêts ou de la couverture d'assurance l'emportent réellement sur les coûts permanents des remboursements d'intérêts et des primes d'assurance.
- Les gouvernements qui souhaitent bénéficier de systèmes régionaux ou internationaux d’assurance ou de mutualisation des risques devront probablement procéder à un examen juridique approfondi avec des réformes potentielles dans un large éventail de domaines afin de répondre aux critères d’éligibilité des assureurs. A cette fin, il est recommandé de recourir à la note de la Banque Mondiale et la BAD, *Note d’orientation sur la réalisation d’un diagnostic du financement des risques de catastrophe,* qui couvre la législation, les politiques et les pratiques en matière de gestion et de budgétisation financières, de réduction des risques, de préparation et de riposte, de mécanismes de financement et de dispositifs institutionnels ainsi que le rôle de l’aGCinistration locale.

xxii. Outils innovants financiers de préparation et d’intervention

Programmation de Transferts Monétaires (PTM) et liquidités pour le logement

Bien que l’utilisation de l’argent liquide en tant qu’outil d’intervention humanitaire existe depuis longtemps, c’est un domaine relativement négligé par la législation d’appui et, à l’inverse, souvent entravé par des restrictions et des réglementations. Il en est de même également pour les PTM de logement où des ambiguïtés juridiques peuvent nuire à son

efficacité ou créer des procédures trop lourdes conçues pour des contextes non urgents.

Les domaines spécifiques à prendre en compte dans les cadres juridiques et politiques comprennent ce qui suit:

- La facilitation des transferts internationaux de fonds étrangers pour les PTM afin de soutenir les interventions nationales qui répondent aux exigences minimales de transparence et de redevabilité mais qui permettent de transférer des fonds en temps voulu et en quantités suffisantes afin de satisfaire aux besoins urgents.
- Exiger des analyses de marché appropriées en tant que composante essentielle du PTM, y compris une mesure préalable à une catastrophe en vue de préparer les marchés locaux à apprêter les types de biens pouvant être nécessaires après une situation de catastrophe.
- Des mécanismes de coordination qui identifient les homologues gouvernementaux appropriés et les dispositifs institutionnels applicables aux transferts monétaires.
- Des directives techniques qui prescrivent les normes de qualité minimales pertinentes auxquelles on s’attend grâce à l’utilisation d’argent liquide, en particulier pour les PTM destinés aux logement.
- Veiller à ce que les codes du travail et les règlementations de sécurité sur le lieu de travail soient adaptées ou spécialement élaborées pour répondre aux besoins du travail rémunéré à la suite d'une catastrophe, en fournissant une protection adéquate aux travailleurs tout en restant flexible pour faire face aux circonstances exceptionnelles.
- Identifier et renforcer les liens avec les mécanismes de décaissement existants du gouvernement qui pourraient être appliqués dans le cadre de la riposte aux catastrophes afin d’améliorer la planification et la coordination (voir par exemple les recommandations pour la protection sociale adaptative ci-dessous).

Des recommandations sur d’autres problèmes législatifs à l’égard des transferts monétaires sont incluses dans d’autres chapitres de ce rapport, notamment: l’accès aux documents d’identification; la protection des données; et la vie privée et le régime foncier.

Financement basé sur des prévisions (FBP)

Malgré l'attention accrue portée au FBP au niveau international et dans le cadre de la programmation humanitaire, il s'agit toujours d'un domaine pour lequel peu de pays ont pris des dispositions juridiques et politiques spécifiques. Il est recommandé aux gouvernements d'envisager l'élaboration de dispositions dans le cadre de la GRC et/ou d'autres lois pertinentes afin de:

- Définir quels types de mesures d'action précoce qui pourraient être entreprises par le biais du FBP
- Mandater les rôles et les responsabilités des différents organes gouvernementaux et institutionnels
- Etablir des procédures claires quant à la communication des informations de prévision
- Désigner les autorités appropriées pour agir à tous les niveaux
- Etablir des critères clairs et transparents de décaissements fondés sur les prévisions
- Déterminer un processus simplifié pour le déblocage rapide des fonds

Protection sociale adaptative

L'adaptation ou l'utilisation au mieux des programmes de protection sociale existants tels que la sécurité sociale et d'autres décaissements financiers au niveau des ménages pourraient constituer un moyen efficace d'identifier la vulnérabilité et de transférer des fonds aux ménages éprouvés. La Banque Mondiale a formulé un certain nombre de recommandations pour l'élaboration d'un système de «Protection Sociale Adaptative» dans le contexte du Népal, qu'il est utile de prendre en compte lors de l'élaboration de lois et de politiques dans d'autres pays:

- Elaborer un cadre politique afin d'établir un «registre d'un système d'information adaptable», qui identifie de manière unique les ménages, leurs vulnérabilités et leur aGCissibilité à différents programmes gouvernementaux et qui peut être utilisé pour communiquer des informations d'alerte précoce (un tel système devrait garantir la confidentialité et la protection des données).
- Concevoir des programmes et adapter les directives de programme existantes afin d'intégrer la résilience des communautés, l'adaptation au changement climatique et de compléter les interventions humanitaires, notamment l'alerte précoce.

- Prévoir un financement d'urgence pour les interventions en cas de catastrophe à tous les niveaux et permettre l'utilisation du registre de protection sociale et des systèmes de paiement pour fournir une aide financière aux ménages affectés.
- Veiller à ce que les réglementations relatives aux RGRC permettent la mise en œuvre de programmes spéciaux destinés aux populations vulnérables, notamment une assistance en moyens de subsistance après une catastrophe.
- Mettre en place une unité ou une cellule spéciale au sein de l'autorité nationale de gestion des catastrophes afin de faciliter les liens avec les systèmes de protection sociale.

3. Planification de mesures d'urgence, éducation et exercices

A. Introduction

La planification de mesures d'urgence peut être définie comme une activité essentielle pour les organisations et les communautés, leur permettant de se préparer à réagir efficacement à une catastrophe et à ses impacts potentiels.[208] L'UNDRR la définit comme un processus de gestion qui analyse les risques de catastrophe et établit des dispositifs à l'avance afin de permettre des ripostes rapides, efficaces et appropriées.[209]

On peut également dire que la planification des mesures d'urgence se rapporte aux actions concrètes qu'il est nécessaire d'entreprendre lorsqu'une urgence majeure est prévue ou commence à se produire, malgré tous les efforts déployés pour réduire les risques et atténuer les effets des dangers avant qu'ils ne surviennent.[210] L'élaboration d'un plan de mesures d'urgence est un processus de préparation qui implique l'analyse du risque par rapport aux impacts potentiels des crises, le cas échéant.[211] A la suite de cette analyse, il existe un ensemble de procédures permettant d'intervenir rapidement, de manière appropriée et efficace afin d'atténuer ou d'éviter les effets de ces catastrophes.[212] Un plan d'éventualité ou de mesures d'urgence peut donc être décrit comme un outil permettant d'anticiper des actions et de résoudre des problèmes qui surviennent généralement lors d'une intervention d'urgence via un scénario élaboré.[213] En termes simples, le processus de planification des mesures d'urgence peut être divisé en trois questions: Que va-t-il se passer? Qu'allons-nous faire à ce sujet? Que pouvons-nous faire à l'avance pour nous préparer?[214]

Ce chapitre discutera des principes de base de la planification des mesures d'urgence en se basant sur les conclusions de la littérature et sur les examens documentaires. La section B donnera un bref aperçu de la perspective globale en matière de planification des mesures d'urgence et examinera également les conclusions des pays de l'échantillon inclus dans les examens documentaires sur la manière dont le processus de planification des mesures d'urgence est mis en œuvre. La section C décrira la diffusion du plan des mesures d'urgence et des pratiques de préparation en cas de catastrophes par le biais des programmes d'éducation, de la formation, des exercices et des simulations, ciblant tous les membres de la société, y compris les enfants d'âge scolaire. La section D contient des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques sur la planification des mesures d'urgence.

B. Planification d'urgence

xxiii. Perspective globale

A l'échelle mondiale, certains accords internationaux et régionaux obligent les Etats membres, leurs représentants ou leurs organisations, qu'ils soient du secteur public ou privé, à élaborer des plans visant à atténuer les effets des catastrophes. Par exemple, la *Convention Internationale sur la Préparation, la Lutte et la Coopération face à la Pollution par les Hydrocarbures* dispose que les parties à la convention sont tenues de mettre en place des mesures pour faire face aux incidents de pollution, soit au niveau national, soit en coopération avec d'autres pays.[215] En outre, non seulement les navires sont tenus de posséder un plan d'urgence à bord d'un navire en cas de pollution par les hydrocarbures, mais aussi les exploitants d'unités en mer relevant de la juridiction des Etats membres doivent également disposer de plans d'urgence en cas de pollution par les hydrocarbures ou de dispositifs similaires, qui doivent faire la coordination avec les systèmes nationaux afin de réagir rapidement. et efficacement aux incidents de pollution par les hydrocarbures.[216] De même, la *Convention sur la Sûreté Nucléaire* exige aux Etats membres de veiller à ce que les centrales disposent de plans d'urgence sur site et hors site, qui sont testés régulièrement afin de couvrir les activités à mener en cas de plan d'urgence.[217]

Un autre exemple est l'*Accord Européen et Méditerranéen sur les Risques Majeurs* qui encourage également l'élaboration de plans de mesures d'urgence entre les Etats dans le but de réduire l'impact des catastrophes causées par des populations et d'améliorer ainsi leur résilience. Grâce à son secrétariat, l'Accord offre une plate-forme où les gouvernements peuvent trouver de l'aide afin d'améliorer leurs évaluations des risques, en identifiant les meilleures pratiques adoptables pour faire face aux menaces émergentes et promouvoir la coordination entre les organisations nationales et internationales en vue d'améliorer la riposte en cas d'urgence. Il encourage également la participation de la communauté au processus de préparation et promeut des programmes d'éducation au niveau de la communauté et en milieu scolaire destinés à former les différents publics en matière de leurs droits, leurs rôles et leurs responsabilités avant et pendant une catastrophe.[218]

Cependant, ces accords internationaux et régionaux ne prévoient souvent pas les critères spécifiques à inclure dans le plan d'urgence, car ils sont souvent laissés à la discrétion des Etats membres en fonction de leurs propres capacités nationales. L'*Organisation Internationale de Normalisation*, par le biais de la norme ISO 2230: 2018, fournit quelques directives, les *Directives de Gestion des Urgences pour la Gestion des Incidents*, relatives à l'élaboration de plans de mesures d'urgence. Plus particulièrement, il prévoit la participation de plusieurs parties prenantes, en mettant l'accent sur la participation de la communauté à l'élaboration de ces plans.[219] Cela est une garantie que les plans élaborés sont non seulement adaptés pour répondre aux besoins des communautés touchées, mais sont également sensibles à la culture.

xxiv. Des plans de mesures d'urgence

Comme indiqué dans la littérature, la planification des mesures d'urgence est un élément d'un processus beaucoup plus vaste de préparation aux situations d'urgence et fait partie des processus établis tels que la planification de la reprise après sinistre et la conception de politiques.[220] La littérature est abondante dans ce domaine et la FICR a formulé des recommandations de pointe en la matière. Le *Guide de Planification des Mesures d'Urgence*[221] s'appuie sur l'expérience collective du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et peut être utilisé par les gouvernements et les organisations afin

d’élaborer des plans d'intervention rapide. Certaines des recommandations clés de ce guide sont énumérées ci-dessous.
Le guide stipule que les plans d'urgence élaborés doivent refléter le contexte de leur élaboration, c'est-à-dire refléter les ressources et capacités nationales, municipales et organisationnelles disponibles pour faire face à la catastrophe.
Le guide encourage également l’élaboration du plan qui doit être aussi inclusive et collaborative que possible. En effet, tous les organismes (publics ou privés) participant aux processus d’intervention et de reprise lors de la catastrophe se relieront inévitablement et s’influenceront réciproquement. Cela semble être un principe largement reconnu, comme le montrent les pays échantillonnés dans les examens documentaires, tel qu’indiqué ci-dessous.
En outre, pour qu’un plan soit efficace et efficient, il est nécessaire de planifier une intervention coordonnée qui maximise les capacités existantes et minimise les lacunes, les doubles rôles, les retards et autres contraintes.[222] En effet, le guide indique que ces organismes devraient également être liés aux plans, systèmes ou processus d'autres gouvernements, d’organismes partenaires ou d’organismes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à tous les niveaux - national, régional et mondial.
Les plans de mesures d'urgence reposent généralement sur des événements spécifiques ou des risques connus aux niveaux local, national, régional et même mondial, tels que les tremblements de terre ou les épidémies. En outre, la FICR considère. comme bonne pratique, que les plans de mesures d’urgence soient élaborés en se basant sur des évaluations des risques et soient des documents dynamiques permettant leur mise à jour en fonction des risques actuels. Un registre des risques peut être considéré comme une meilleure pratique car il aide les autorités et les organisations à penser au risque de manière pratique et il permet ainsi de déterminer plus clairement les risques nécessitant une planification.
Les examens documentaires vont également dans le sens des indications de la littérature et suggèrent que des plans d'urgence soient mis en place lorsqu'il existe une probabilité élevée qu'une catastrophe se produise ou lorsqu'il existe des preuves de catastrophes naturelles récurrentes telles que les inondations et les ouragans.[223] Bien que des plans d'urgence ne visent pas en eux-mêmes à réduire des risques, ils doivent néanmoins s'appuyer sur une analyse des risques tenant

compte des scénarios de catastrophe les plus probables et suffisamment adaptables pour faire face à des événements imprévus.
Enfin, le guide indique que les plans de mesures d'urgence devraient établir des procédures opérationnelles d'intervention en fonction de la prévision des besoins en ressources et de la capacité. Ceci inclut l'identification des ressources humaines et financières qui seront nécessaires et la manière dont elles doivent être gérées, la disponibilité de fournitures d'urgence, la mise en place de procédures de communication et la connaissance d'un éventail de solutions techniques et logistiques.[224] Cette prise de décision anticipée garantit effectivement la fourniture rapide et efficace d'une assistance et d'une aide humanitaire aux plus nécessiteux en cas de catastrophe. Le temps investi dans la planification des interventions d'urgence et des imprévus se traduit par une réduction des dommages et des pertes de vies humaines et par une prestation plus efficace des services d'intervention et de redressement.[225]
Comme indiqué ci-dessus, la planification des mesures d'urgence a pour fonction essentielle de garantir la meilleure riposte possible de la part des autorités compétentes.[226] Cependant, malgré un niveau de planification remarquable, certaines catastrophes sont trop grandes et peuvent souvent avoir des effets dévastateurs sur la communauté. Au-delà de la perte de biens et d'activités de subsistance, il y a également la perte de vies humaines. La littérature suggère que les plans devraient également refléter certaines activités qui contribueront à éviter autant que possible les effets dévastateurs ainsi que le processus de redressement des effets inévitables d'une catastrophe. Cela inclut des activités qui assurent la continuité des opérations et rétablissent les moyens de subsistance ainsi que l'évacuation des personnes et des biens, y compris aussi le bétail, comme indiqué au chapitre 4 du présent rapport, dans le cadre de minimiser les dommages causés à la communauté. Dans certains cas, les familles sont séparées lors de la catastrophe ou lors du processus d'évacuation. Dans ces cas, les autorités responsables de la gestion des catastrophes devraient prévoir des moyens permettant la réunification des familles ou de retrouver la trace de leurs membres de famille portés disparus. A cet égard, le chapitre 9 de ce rapport présente un aperçu détaillé des considérations prises en compte en ce qui concerne les groupes vulnérables.

i. La législation nationale

La législation joue un rôle crucial dans la préparation, notamment dans la planification des mesures d'urgence. Dans la plupart des cas, comme déjà indiqué au chapitre 1, la loi fondamentale attribue des rôles et des responsabilités liés aux tâches principales à accomplir dans des situations d'urgence nationales. La législation garantit non seulement le fait que les plans d'intervention sont élaborés par les autorités compétentes mais prévoit également la mise à disposition des ressources nécessaires pour garantir l'exécution des activités stipulées dans le plan d'intervention.

Les examens documentaires réaffirment le rôle important que jouent les gouvernements en matière de planification d'urgence dans les efforts de préparation en cas de catastrophes. La plupart des cadres juridiques des pays font référence à la planification des mesures d'urgence, même si leur degré de spécificité varie en ce qui concerne les mandats, l'allocation budgétaire et la mise en œuvre.

Les examens documentaires reflètent également la nécessité d'inclusivité dans l'élaboration des plans de mesures d'urgence. Le processus reflète la contribution de tous les secteurs concernés aux niveaux national et local (y compris de la communauté) ainsi que des secteurs public et privé en fonction du contexte et de la nature de la catastrophe envisagée. Dans les pays de l'échantillon, l'inclusivité varie d'un pays à l'autre et, dans certains cas, dépend du risque envisagé. Dans certains pays, il incombe au gouvernement de rédiger des plans de mesures d'urgence et ceci peut se faire soit au niveau national uniquement, au niveau local uniquement, soit avec la participation des autorités régionales. Au Brésil, par exemple, la loi prévoit l'allocation de ressources fédérales aux niveaux régional et local pour la mise en œuvre de mesures préventives dans les zones à risque, ainsi que pour les interventions en cas de catastrophe et les mesures de redressement.[227] La municipalité est chargée de préparer le plan d'intervention d'urgence et en fournit les principaux éléments.[228] La cascade de ressources fédérales au niveau municipal local démontre que le gouvernement national a un rôle à jouer dans le processus de planification des mesures d'urgence.

En Italie, la planification est entreprise à tous les niveaux de l'Etat (national, régional, municipal), les municipalités étant responsables de certaines catastrophes.[229] A Madagascar, le plan est élaboré par un organe central rattaché au Ministère de l'Intérieur au niveau national et par les membres du congrès concernés au niveau territorial.[230] Au Mexique, toutes les institutions publiques et privées devraient disposer d'un plan d'atténuation des risques définissant les mesures préventives et de riposte à mettre en œuvre en cas d'urgence.[231] En Australie, la planification des mesures d'urgence est prévue au niveau des Etats et non au niveau national.[232]

Dans certains cas, certaines organisations privées peuvent avoir la charge unique d'élaborer eux-mêmes ces plans en raison de la nature de leurs activités. Au Kazakhstan, par exemple, les usines chimiques et industrielles devraient élaborer des manuels de gestion des risques et des plans d'action à l'aide de prestataires de secours professionnels.[233] En outre, en Finlande, les propriétaires de certains biens tels que les grands immeubles résidentiels, les bureaux et les hôtels ainsi que les prestataires de services dans des secteurs critiques comme l'électricité, l'eau et le trafic de données sont tenus de préparer des plans de mesures d'urgence.[234]

Les examens documentaires montrent qu'il est nécessaire de fonder les plans de mesures d'urgence sur certaines cartographies et/ou évaluations des risques. Notamment, comme indiqué au chapitre 4 du présent rapport ainsi que dans le rapport multi-pays de la FICR & du PNUD sur *Des lois et réglementations efficaces pour la réduction des risques de catastrophe*, la cartographie des risques est souvent définie par la loi comme un outil obligatoire pour guider l'élaboration de Systèmes d'Alerte Précoce. A cet égard, toutefois, en Colombie, l'article 33 de la loi 1523 de 2012 prévoit que le Plan National de Gestion des Risques doit comporter une analyse des facteurs de risque et un suivi de ces facteurs.[235] Ce plan sert d'outil de base dans l'élaboration des plans de gestion des risques au niveau territorial.[236] Aux Philippines également, l'article 12 de la loi sur les catastrophes prévoit que les Bureaux Locaux de Réduction et de Gestion des Risques de Catastrophe (BLRGRC) sont nécessaires pour faciliter et soutenir les évaluations des risques et les activités de planification des mesures d'urgence au niveau local.[237] Autre exemple, la Commission Européenne traduit le gouvernement espagnol devant la Cour de Justice de l'Union Européenne (**UE**) pour non-respect de la Directive de l'UE sur les Inondations (Directive 2007/60/EC), qui impose aux Etats membres d'évaluer le risque des inondations en vue de cartographier l'ampleur des inondations et de prendre des mesures adéquates et coordonnées afin de réduire ce risque d'inondation.[238]

Au Royaume-Uni, conformément à l'article 2(1) de la Loi sur les urgences civiles, les évaluations des risques doivent être effectuées au niveau local et un registre des risques doit être publié par la suite.[239] Dans les cas où des personnes ou des organisations privées sont censées établir un plan d'urgence, comme dans le cas de la Finlande, comme le prévoit la Loi sur le Sauvetage, ces plans devraient être fondés sur des évaluations des risques effectuées au préalable.[240] Certains pays, tels que Madagascar et l'Australie, élaborent des plans d'urgence multirisques par opposition aux plans de risques particuliers ou plans d'urgence axés sur un risque spécifique observé dans d'autres pays.[241] Néanmoins, ces types de plans nécessitent toujours des évaluations des risques pour orienter leur élaboration.[242] En Australie, le processus d'élaboration du plan d'intervention d'urgence et du plan de redressement de l'Etat comprend une évaluation des risques qui doivent être couverts par le plan.[243]

Un autre aspect de la planification d'urgence envisagé par les examens documentaires concernait les liens familiaux. En particulier, les plans sur la manière dont les familles doivent être réunifiées ne sont pas expressément mentionnés dans la législation ou prévus dans la plupart des pays. On a constaté qu'un certain nombre de pays n'avaient pas de dispositions à cet effet dans leur législation.[244] Cela ne veut pas dire que ces activités ne seraient pas présentes en cas de catastrophe, en particulier lorsque les efforts de secours sont soutenus par la Société Nationale de ce pays.[245] Comme bons exemples, le Vietnam et les Philippines tiennent compte de ce processus, le premier prévoyant un regroupement familial dans le cadre de ses plans nationaux de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, le second prévoyant un système de réunification de la recherche des familles.

C. Programmes d'éducation et de formation

xxv Programmes d'éducation et de formation

La sensibilisation de tous les niveaux de la société, y compris des écoliers, est un élément essentiel de la préparation dans tous les pays.[246] Cela pourrait impliquer une sensibilisation aux risques de catastrophe prévalant dans une région ou dans le pays, des protocoles et des plans de sécurité et d'urgence ainsi que des organisations aux niveaux local et national chargées de fournir une aide d'urgence en cas de catastrophe. Cette sensibilisation peut être initiée par le biais de programmes éducatifs aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire ou par le biais de programmes de formation à courte durée destinés à tous les groupes d'âge et aux professionnels, y compris des simulations de protocoles de mesures d'urgence en action.[247] Comme indiqué dans la résolution de la 32ème Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le *Renforcement des cadres juridiques régissant les interventions, la réduction des risques et les premiers secours en cas de catastrophe*, l'instauration d'un enseignement obligatoire des premiers secours tout au long de la vie des individus, par le biais d'une formation obligatoire pour les écoliers et les enseignants et pour les demandeurs de permis de conduire augmente les chances qu'une personne qualifiée soit disponible pour apporter son aide lors d'une catastrophe.

L'éducation et les formations relatives à tout plan de mesures d'urgence élaboré contribuent dans une large mesure à améliorer son efficacité car la communauté et les autorités compétentes sont sensibilisées au sujet de leurs rôles, leurs droits et leurs responsabilités.[248] En outre, ces programmes de formation, notamment lorsqu'ils incluent des exercices de simulation, permettent de voir l'exécution du plan d'urgence et d'évaluer sa faisabilité dans un contexte spécifique.[249] Les programmes d'éducation et de formation, en particulier ceux qui sont destinés à la communauté, permettent d'attribuer facilement des responsabilités aux membres de la communauté et de renforcer un réseau de volontaires pour appuyer la mise en œuvre du plan d'urgence en cas de catastrophe.[250]

xxvi. Exercices et simulation

Les plans d'urgence doivent être élaborés à la lumière de la législation en vigueur et des dispositions prises pour faire face aux incidents et catastrophes majeurs.[251] Le plan doit être testé et appliqué par des personnes et des organisations qui l'utiliseront. Des exercices de simulation en classe ou sur le terrain, fondés sur des scénarios spécifiques, sont un moyen efficace de déterminer le réalisme du plan et d'évaluer la capacité des différents acteurs.[252] Les exercices servent également à rappeler continuellement aux personnes susceptibles d'être touchées de leurs actions prévues en cas de catastrophe. La législation sur la planification des mesures d'urgence devrait donc prévoir des formations et des exercices afin de garantir l'efficacité des efforts de préparation mis en place.

D'après les examens documentaires, il semble que, à l'instar du processus de planification d'urgence, la responsabilité première en matière de formation des personnels de sauvetage et de secours relève du gouvernement national. En Italie, l'importance des exercices de simulation est reflétée dans la législation. La loi prévoit des "exercices de protection civile" auxquels prennent part les différentes composantes et structures de fonctionnement du Service National de la Protection Civile.[253] Les exercices conçoivent et testent la validité des modèles d'organisation et d'intervention et sont organisés aux niveaux national et régional. Il existe également des "Répétitions de sauvetage" qui sont des exercices opérationnels visant à vérifier la capacité opérationnelle de réagir aux catastrophes.[254] En Australie, les procédures de formation doivent être assurées par le Commissaire à la gestion des situations d'urgence et elles devraient inclure la formation, le perfectionnement et l'accréditation du personnel chargé de la gestion des incidents. Elles précisent également les fonctions de l'Inspecteur Général de la gestion des situations d'urgence, notamment l'évaluation de la formation dans tout le pays et des dispositions d'exercices permettant de maintenir et de renforcer la capacité de gestion des urgences.[255] Les organismes gouvernementaux devraient également participer à la formation aux situations d'urgence.[256] Ils ont également un cadre de formation qui décrit les cours de formation de base et les apports pertinents pour les principaux acteurs de la gestion des catastrophes afin d'appuyer la performance efficace de leur rôle.[257] Il est également reconnu que les exercices constituent une bonne occasion de tester l'efficacité du plan de gestion.[258] En République de Corée également, le gouvernement est responsable de l'organisation des formations, et le personnel des organismes de secours en cas de catastrophe doit suivre périodiquement ces formations.[259]

Néanmoins, les institutions locales, les universités et les organisations privées peuvent dans certains cas offrir ce genre d'activités. Par exemple, en Finlande, il existe un collège de formation en matière de services d'urgence où les responsables et le personnel de la défense civile sont tenus, comme le prévoit la Loi sur les pouvoirs d'urgence, de participer à des formations spécifiques organisées par ce collège.[260] En Jordanie, la Loi du Croissant-Rouge confère à la Société Nationale la responsabilité de former des volontaires à la fourniture d'une aide médicale.[261] La Loi Jordanienne sur la Protection Civile encourage également le secteur privé à former les citoyens à la manière de gérer des catastrophes et à leur fournir les équipements nécessaires.[262]

On observe également que, même dans les pays qui n’ont pas de plan de mesures d’urgence, il a été dûment tenu compte de sensibiliser le personnel des secours et la communauté aux pratiques de préparation en cas des catastrophes. Par exemple, en Palestine, comme le prévoit la Loi sur la Défense Civile, des formations sont proposées au personnel de sauvetage et de secours en cas de catastrophe et certaines universités proposent des cours de troisième cycle sur le sauvetage et les secours en cas de catastrophe. Bien que la formation soit limitée au personnel de sauvetage et de secours, le Conseil Supérieur de la Défense Civile peut constituer des équipes de civils de l’Autorité Nationale Palestinienne et d’autres instances chargées d’organiser des formations et des activités civiles.[263]

xxvii. Programmes d'éducation en milieu scolaire

Parmi les pays de l'échantillon ayant fait l'objet de l'enquête, bien que des formations et des exercices de simulations soient souvent prévues, des améliorations pourraient être apportées aux programmes d'éducation destinés aux écoliers. Quelques-uns ont légiféré à ce sujet. Les Philippines, la Palestine et le Kazakhstan prévoient des programmes d’éducation scolaire axés sur la préparation aux catastrophes, bien que les normes ne soient pas clairement définies.[264] La Colombie et le Vietnam proposent également des programmes en milieu scolaire et sont allés même plus loin en indiquant le contenu minimal sur lequel un tel programme devrait être axé.[265] En Colombie, par exemple, l’article 3 de la résolution 7550 de 1994 dispose que les établissements d’enseignement doivent être invités à créer et à élaborer un "projet" de prévention et d’attention aux urgences et aux catastrophes, conformément aux directives du Ministère de l’Education Nationale. Le projet comprendra au minimum la création d'un comité scolaire chargé de la prévention et de la riposte en cas de situations d'urgence et de catastrophes; ainsi que des brigades scolaires, l'analyse des risques dans les écoles, des plans d'action et des exercices scolaires ayant trait aux menaces potentielles.[266]

Les enfants sont fortement touchés par les catastrophes et il est donc nécessaire de les sensibiliser aux risques potentiels auxquels ils sont exposés dans leurs localités. A titre d’exemple, après le séisme en Haïti en 2010 et le séisme au Pakistan en 2005, on a estimé que plus de 38.000 et 17.000 étudiants, respectivement, étaient morts.[267] En outre, comme indiqué au chapitre 9, les catastrophes exposent davantage les

enfants à des risques tels que l’enlèvement, la traite, la violence sexuelle et sexiste. Les efforts de préparation dans les écoles visent à réduire la vulnérabilité aux catastrophes et l’impact des catastrophes sur les enfants ainsi que sur leurs enseignants[268]. Les étudiants et les enseignants peuvent également jouer un rôle clé dans le partage d'informations sur la préparation avec l'ensemble de la communauté, contribuant ainsi de manière significative à une meilleure préparation dans son ensemble.[269]

Une préparation scolaire adéquate est également importante afin d’assurer une perturbation minimale de l'éducation après une catastrophe; ce qui, comme indiqué au chapitre 8, apporte une contribution de taille à la protection du droit à l'éducation en cas d'urgence. La reprise de l’éducation aussi rapidement que possible après une catastrophe favorise également le redressement à long terme en fournissant un soutien physique et psychosocial aux enfants et en minimisant les risques de traumatisme et d’exploitation. Malheureusement, la reconstruction des écoles n'est pas toujours considérée comme une priorité et peut être négligée par les autorités lors des opérations de secours et de redressement.[270]

D. Recommandations

xxviii. La planification d'urgence

La législation sur la planification des mesures d'urgence est une étape importante dans la préparation aux catastrophes, car elle garantit presque certainement un filet de sécurité durable pour un pays donné en cas de catastrophe. Il est donc recommandé que la législation prévoie les normes minimales de l'élaboration d'un plan d'urgence.

Comme cela a été déduit des examens documentaires approfondis, le cadre législatif devrait prévoir que les autorités, les organisations et/ou les personnes privées responsables élaborent des plans de mesures d'urgence, qu'il s'agisse de risques multiples ou uniques. La législation devrait également prévoir les dispositions minimales qui devraient figurer dans le plan d'urgence. Cela pourrait inclure la désignation des autorités compétentes à impliquer dans les efforts de sauvetage et de redressement, l'allocation des ressources et le financement disponible (budgets nationaux, fédéraux ou municipaux) pour les activités envisagées dans le plan d'urgence ainsi que d'autres considérations logistiques en matière de fournitures d'urgence et de mise en place de systèmes de communication.

En comprenant que la restauration des liens sociaux peu de temps après une catastrophe est une préoccupation essentielle, ces normes devraient inclure des dispositions pour les processus de recherche et de réunification des familles afin de permettre aux familles de retrouver leurs proche-parents disparus qui pourraient avoir été déplacés au cours de l'évacuation ou de la catastrophe elle-même. .

En outre, une participation multipartite inclusive dans la planification, y compris la participation des secteurs public et privé et des communautés, garantit les droits, les rôles et les responsabilités de tous et permet au plan de refléter correctement les mécanismes de coordination. Plus le plan est inclusif au stade de l'élaboration, plus il sera connu de tous les intervenants et donc plus fréquemment mentionné. La législation devrait donc veiller à ce que le processus de planification soit participatif.

Le contenu élaboré devrait être guidé par l'utilisation de la cartographie et/ou des évaluations du risque. L'utilisation de scénarios soigneusement aménagés devrait être encouragée afin d'anticiper les besoins qui seront générés par les dangers prévisibles.[271]

Enfin, le *Guide de Planification des Mesures d'Urgence* élaboré par la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les *Lignes Directrices de la Gestion des Urgences pour la Gestion des Incidents* de l'Organisation Internationale de Normalisation sont des outils utiles et peuvent être donc utilisés par les gouvernements et les organisations pour élaborer leurs plans d'urgence.

xxix. Education et exercices

En ce qui concerne les programmes d'éducation et de formation, les exercices et les simulations, il est recommandé d'avoir une législation définissant les entités qui sont principalement responsables de les proposer à tous les niveaux de la société, à savoir le gouvernement, les institutions locales, les universités, les organisations privées et/ou la. Société Nationale de la CR. En outre, ces programmes devraient avoir pour objectif d'éduquer et de former les différents publics en matière de leurs droits, leurs rôles et leurs responsabilités avant et pendant une catastrophe, ainsi qu'en matière de premiers secours.

La législation devrait également prévoir et définir des normes et un contenu minimaux qui sont conformes aux meilleures pratiques internationales en matière de programmes de formation et d'exercices destinés aux professionnels, notamment le personnel de sauvetage et de secours et la communauté locale, ainsi que des programmes d'éducation pour les écoliers. Ces programmes de formation et d'éducation devraient chercher à fournir au public cible des informations sur ce à quoi il faut s'attendre pendant la catastrophe ainsi que sur leurs droits, leurs rôles et leurs responsabilités avant et pendant une catastrophe. Les programmes de formation devraient également être conçus de manière à refléter le fait qu'il ne s'agit pas d'un événement ponctuel en proposant des cours de recyclage aux personnes formées.

Toutes les personnes devraient avoir accès à une formation axée sur la préparation aux catastrophes car cela garantit une meilleure connaissance des plans d'urgence définis ainsi que des rôles et des responsabilités qui en découlent. En outre, des documents politiques ou autres devraient encourager les individus, en particulier les jeunes gens, à participer au niveau communautaire dans les efforts de préparation et de riposte en tant que volontaires. Le chapitre 6 contient plus de recommandations à cet égard.

En outre, la législation devrait également prévoir des exercices de simulation et des exercices impliquant respectivement le personnel professionnel de sauvetage et de secours et la communauté. Les exercices renforcent les informations partagées avec la communauté au sujet des plans d'urgence à l'aide d'un exercice pratique. Les exercices de simulation montrent non seulement concrètement aux équipes de sauvetage et de secours leurs rôles au cours de la catastrophe, ils offrent également une chance d'évaluer le caractère pratique du plan d'urgence.

xxx. Programmes d'éducation en milieu scolaire

Pour les enfants scolarisés, la législation devrait prévoir la préparation et la riposte en cas d'urgences et de catastrophes à l'école, notamment la mise en place d'un comité scolaire compétent ainsi que de brigades scolaires, l'analyse des risques à l'école, un plan d'action et des exercices pratiques concernant les menaces éventuels.

4. Alerte précoce, action rapide

A. Introduction

Depuis le milieu des années 2000, la communauté internationale reconnaît de plus en plus l'importance d'une riposte efficace aux catastrophes dans le cadre des systèmes d'alerte précoce et d'une action rapide fondée sur des prévisions. Ce chapitre aborde alors chacun de ces sujets. La section B traite de trois composantes clés des systèmes d'alerte précoce: 1) renforcement et mise en œuvre de connaissances sur le domaine des risques de catastrophe; 2) suivi et prévision des dangers; et 3) générer et émettre des alertes précoces. La section C traite des «mesures précoces» qui consistent à prendre des mesures avant qu'un danger ne se manifeste, sur la base d'avertissements, au lieu de ne réagir que lorsque le danger se

manifeste. La section D traite de l'évacuation, qui est une forme importante et bien établie de mesure précoce et d'intervention rapide. La section E fournit aux décideurs des recommandations sur la manière de faire des lois et d'élaborer des politiques afin d'établir des systèmes d'alerte précoce précis qui déclenchent une mesure et une réponse rapides efficaces.

B. Systèmes d'alerte précoce

xxxi. Contexte

L'UNDRR définit le terme «système d'alerte précoce» comme «un système intégré de suivi, de prévision et de prédiction des dangers, d'évaluation des risques de catastrophe, de communication et de processus d'activités de préparation, permettant aux individus, aux communautés, aux gouvernements, aux entreprises et aux autres acteurs d'agir en temps utile afin de réduire les risques de catastrophe avant les événements dangereux».[272] Les systèmes d'alerte précoce ont quatre composantes clés interdépendants:

- renforcer la connaissance des risques de catastrophe moyennant:
    - la collecte de données sur les dangers, l'exposition, la vulnérabilité et la capacité; et
    - l'analyse de ces informations dans les évaluations des risques de catastrophe;
- détecter, surveiller, analyser et prévoir les dangers;
- diffuser des avertissements faisant autorité, opportuns, précis et exploitables; et
- assurer la préparation à tous les niveaux afin de répondre aux avertissements reçus.[273]

Chacun de ces quatre composantes des systèmes d'alerte précoce est vital: une défaillance de tout élément peut entraîner une défaillance du système dans son ensemble. Le présent chapitre se penche sur le rôle de la législation et de la politique par rapport aux trois premières composantes de systèmes d'alerte précoce énumérées ci-dessus. Le quatrième aspect des systèmes d'alerte précoce – la préparation à réagir aux avertissements – est une question très large abordée dans plusieurs parties du présent Rapport, notamment la section C de ce chapitre ("Mesures précoces"), la section B du chapitre 3 ("Planification des mesures d'urgence") et la section C du chapitre 3 ("Éducation et exercices "). Le présent Rapport étant centré sur la préparation et la riposte nationales, le présent chapitre porte sur les systèmes d'alerte

rapide nationaux qui comprennent des systèmes nationaux, sous-nationaux et communautaires. Ce chapitre ne se concentre pas sur les systèmes d'alerte précoce régionaux et internationaux.

Au milieu des années 2000, la question des systèmes d'alerte précoce a beaucoup attiré l'attention de la communauté internationale à la suite du tremblement de terre et du tsunami de 2004 dans l'Océan Indien, que le Secrétaire Général de l'ONU d'alors, Kofi Annan, a qualifié de «sonnette d'alarme» pour les gouvernements en ce qui concerne des systèmes d'alerte précoce.[274] Au moment de cette catastrophe terrible, il existait un système d'alerte aux tsunamis pour l'Océan Pacifique, mais pas pour l'Océan Indien.[275] Certes, même avec une alerte quasi instantanée au tsunami, de nombreuses personnes situées sur la côte indonésienne de Sumatra n'auraient pas pu s'évacuer à temps, car le tsunami a atteint la côte de Sumatra moins de 30 minutes après le séisme.[276] Un système d'alerte aux tsunamis aurait toutefois pu potentiellement sauver un grand nombre des 51.000 vies perdues au Sri Lanka et en Inde, puisque le tsunami a mis deux heures pour atteindre ces pays.[277]

L'un des cinq «domaines d'action prioritaires» du *Cadre d'Action de Hyogo 2005-2015* était «d'identifier, d'évaluer et de surveiller les risques de catastrophe et d'améliorer les systèmes d'alerte rapide».[278] Le *Cadre de Hyogo* a identifié plusieurs «activités clés» pour l'alerte précoce. L'une des activités clés consistait à mettre au point des systèmes d'alerte précoce «centrés sur la personne» et dont les avertissements: étaient opportuns et compréhensibles pour les personnes à risque; prendre en compte les caractéristiques démographiques, sexospécifiques, culturelles et de subsistance des publics cibles; et inclure des conseils sur la façon de réagir aux avertissements.[279] Une autre activité clé identifiée dans le *Cadre de Hyogo* consistait à renforcer la coordination et la coopération entre tous les secteurs et acteurs concernés de la chaîne d'alerte précoce afin de mettre en place des systèmes d'alerte précoce pleinement efficaces.[280]

Entre 2005 et 2015, il y avait un changement de paradigme qui consistait à fournir des informations sur les dangers afin de fournir des informations sur les impacts, et à abandonner les systèmes d'alerte précoce à un seul danger au profit des systèmes d'alerte à plusieurs dangers.[281] Au niveau le plus élémentaire, fournir des informations sur l'impact plutôt que sur les dangers, c'est juste fournir des informations sur «ce que la météo peut faire», plutôt que simplement sur «ce que la météo peut être».[282] Cela nécessite des informations et des analyses sur l'exposition de la population à risque et sa vulnérabilité aux dangers, et pas seulement sur la localisation géographique et l'ampleur des dangers. Les avertissements contenant des informations sur les impacts prévus sont plus significatifs et exploitables; ils permettent à la population à risque de mieux comprendre comment elle peut être affectée et d'utiliser ces informations pour identifier les mesures de préparation et d'intervention les plus appropriées.[283]

Un système d'alerte précoce multirisque en est un qui prend en compte plusieurs dangers et/ou impacts, de types similaires ou de types différents.[284] Le changement de paradigme en faveur des systèmes d'alerte précoce multirisques reflète en partie une prise de conscience croissante du fait que les dangers et les impacts peuvent se produire simultanément, en cascade ou de manière cumulative dans le temps et peuvent donc avoir des effets interdépendants.[285] Dans ce contexte, les systèmes d'alerte précoce multirisques peuvent permettre aux acteurs responsables de différents types d'aléas et d'impacts de partager des informations, de coordonner des activités et d'utiliser des processus standardisés qui améliorent la cohérence et l'efficacité des avertissements.[286] Par exemple, un système d'alerte précoce multirisque peut utiliser une seule plate-forme partagée pour émettre des avertissements en utilisant une terminologie et des graphiques normalisés.

Le Cadre de Sendai reflète l'engagement continu de la communauté internationale d'améliorer les systèmes d'alerte précoce et fait systématiquement référence aux «systèmes d'alerte précoce *multirisques*».[287] L'un des sept objectifs globaux du *Cadre de Sendai* est «d'augmenter considérablement la disponibilité et l'accès aux systèmes d'alerte précoce multirisques ainsi qu'aux informations et aux évaluations relatives aux risques de catastrophe pour les populations d'ici à 2030».[288] En mai 2017, la première Conférence sur l'alerte précoce multirisque s'est tenue à Cancun, au Mexique, et a mis l'accent sur la manière dont les pays peuvent atteindre cet objectif du *Cadre de Sendai*.[289] L'un des résultats de la Conférence a été l'adoption d'une *liste de contrôle des SAP aux risques multiples*, structurée en fonction des quatre éléments clés des systèmes d'alerte précoce identifiés ci-dessus.[290] La liste de contrôle est un outil pratique et non technique qui établit une liste d'actions pour aider à mettre au point, évaluer ou perfectionner un système d'alerte précoce.[291] Il complète les orientations existantes dans ce domaine, notamment les dix bonnes pratiques pour des systèmes d'alerte rapide nationaux multirisques efficaces, pratiques identifiées par l'Organisation Météorologique Mondiale en 2012 dans le cadre d'un projet de recherche multi-pays (les **bonnes pratiques de l'OMM**)[292].

Les bonnes pratiques de l'OMM et la liste de contrôle des SAP multirisques soulignent que la legislation et les politiques ont un rôle important à jouer dans la promotion de systèmes d'alerte précoce efficaces. Deux des bonnes pratiques de l'OMM font expressément référence au rôle de la législation et de la politique. La première bonne pratique de l'OMM est une «forte reconnaissance politique des avantages des systèmes d'alerte précoce, reflétée dans des politiques, la planification, la législation et la budgétisation harmonisées aux niveaux national et local en matière de gestion des risques de catastrophe».[293] La troisième bonne pratique de l'OMM est la «clarification des rôles», c'est-à-dire que «les parties prenantes sont identifiées, leurs rôles et leurs responsabilités et leurs mécanismes de coordination sont clairement définis et… documentés dans les plans, législations, directives et protocoles d'entente nationaux et locaux».[294] La *liste de contrôle des SAP multirisques* met également l'accent sur le rôle de la législation dans la clarification des rôles et des responsabilités de toutes les parties prenantes et dans la mise en place de mécanismes de coordination.[295] Il fournit quelques recommandations spécifiques supplémentaires concernant le rôle de la législation et de la politique en ce qui concerne la connaissance des risques de catastrophe et les avertissements.[296] Ces recommandations spécifiques sont traitées dans les sections i et iii ci-dessous.

xxxii. La connaissance des risques de catastrophe

En ce qui concerne la connaissance des risques de catastrophe, la *liste de contrôle des SAP multirisques* recommande que la législation ou la politique oblige les concernés à préparer des évaluations des dangers, de la vulnérabilité et des capacités pour tous les domaines.[297] Elle recommande en outre que des normes nationales soient établies pour la collecte, le partage et l'évaluation systématiques des connaissances sur les risques de catastrophe et des données sur les dangers, les expositions, les vulnérabilités et les capacités.[298] Enfin, elle recommande de désigner un organisme national responsable de la coordination de l'identification des dangers et des informations sur les risques et de créer un référentiel central unique regroupant toutes les informations relatives aux risques de catastrophe.[299]

Les informations fournies dans les examens documentaires ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre une évaluation des lois et des politiques régissant la connaissance des risques de catastrophe dans les pays de l'échantillon. Toutefois, les examens documentaires recensent quelques exemples de bonnes pratiques dans ce domaine. En Colombie, par exemple, une agence gouvernementale nationale, l'UNGRD, est chargée de coordonner la cartographie des risques et de regrouper les informations obtenues dans un référentiel unique.[300] L'UNGRD a récemment publié un 'Atlas des risques' national, constitué d'un ensemble complet de cartes des dangers et d'évaluations des risques pour toutes les régions géographiques, qui intègre des analyses détaillées de l'exposition, de la vulnérabilité et des capacités.[301] Au Royaume-Uni, le Bureau du Cabinet est chargé de préparer un Registre national des risques d'urgences civiles comportant plusieurs risques, sur la base d'une évaluation des risques au niveau national. Ce processus est reproduit au niveau local par les autorités locales.[302] Le Registre national des risques et le Registre des risques communautaires servent ensuite à éclairer la planification des mesures d'urgence.

En janvier 2015, l'Organisation Météorologique Mondiale a publié un important rapport analysant l'évolution des systèmes d'alerte précoce au cours de la période écoulée depuis l'adoption du *Cadre de Hyogo* (désormais, le **Rapport de synthèse de 2015 de l'OMM**).[303] Le *Rapport de synthèse de 2015 de l'OMM* brosse un tableau contrasté, en identifiant les deux domaines dans lesquels des progrès significatifs ont été accomplis mais également le fait qu'il reste de nombreux problèmes, notamment dans les pays en développement et dans les pays les moins avancés. En ce qui concerne la connaissance des risques de catastrophe, le *Rapport de Synthèse de 2015 de l'OMM* indique que le problème persistant réside dans le fait que les évaluations des risques restent principalement axées sur les dangers et ne prennent pas correctement en compte la vulnérabilité sociale, économique et environnementale.[304] Cela indique que, conformément à la *Liste de contrôle des SAP multi-dangers*, la legislation a un grand rôle à jouer dans la prescription des évaluations de la vulnérabilité dans tous les domaines.

xxxiii. Détection, suivi, analyse et prévision des dangers

Dans le cadre du suivi et de la prévision des dangers, la *Liste de contrôle des SAP multirisques* fournit principalement des directives opérationnelles plutôt que des directives sur les lois et les politiques.[305] Elle indique qu'un système de suivi et de prévision efficace nécessite ce qui suit: un personnel bien formé; l'utilisation d'équipements techniques de haute qualité générant des données en temps réel (ou quasi-réel) et adaptés aux conditions locales; le traitement et l'analyse rapides des données, y compris la modélisation et les prévisions, à l'aide de méthodologies scientifiques reconnues; et l'entretien de routine et la mise à niveau de tous les logiciels et matériels informatiques.[306] Le *Rapport de Synthèse de 2015 de l'OMM* indique que certains des principaux enjeux persistants dans ce domaine sont les suivants: les capacités techniques insuffisantes en raison d'un manque de ressources et des expertises (notamment dans les pays en développement et les pays les moins avancés)[307]; et d'une couverture incomplète en raison de certains dangers et/ou de régions géographiques se trouvant hors de la portée des réseaux de surveillance existants.[308] Ces résultats suggèrent que la legislation peut jouer un important rôle en s'assurant que des fonds suffisants sont alloués au suivi et à la prévision, et en donnant mandat aux acteurs gouvernementaux concernés de surveiller *tous* les dangers dans *toutes* les zones géographiques.

xxxiv. Avertissements

Contenu des avertissements

S'agissant du contenu des avertissements, la *Liste de contrôle des SAP multirisques* et les *Bonnes Pratiques de l'OMM* recommandent que les messages d'avertissement soient: clairs et cohérents; inclure des informations d'impact; émis par une source reconnue et faisant autorité; et fournir des indications claires sur les actions que les destinataires devraient entreprendre (par exemple, «évacuation», «mise à l'abri»).[309] La *Liste de contrôle des SAP multirisques* recommande spécifiquement que la législation établisse des processus normalisés pour générer et émettre des avertissements.[310] Des processus normalisés pour générer et émettre des avertissements peuvent être particulièrement importants pour assurer la clarté et la cohérence lorsque plusieurs acteurs différents sont responsables de la génération et/ou de l'émission des avertissements. Ils peuvent même être utilisés pour introduire un contenu normalisé à des fins d'avertissement (libellé, codage-couleur et graphiques normalisés).[311]

Les examens documentaires montrent qu'il existe deux approches principales pour émettre des avertissements parmi les pays de l'échantillon. Un petit nombre de pays de l'échantillon ont adopté une approche centralisée des avertissements, selon laquelle les avertissements relatifs à différents types de danger sont *émis* par le même organisme gouvernemental, même s'ils sont *générés* par des organismes différents.[312] C'est le cas, par exemple, dans l'Etat de Victoria, en Australie, où Emergency Management Victoria émet les avertissements générés par un grand nombre d'agences via, entre autres chaînes, une carte en ligne interactive et une application pour Smartphones.[313] Cependant, dans la plupart des pays de l'échantillon, plusieurs agences génèrent *et* émettent des avertissements, chaque agence étant responsable de dangers spécifiques.[314] Ainsi, aux Philippines, par exemple: la PAGASA (AGCinistration des Services Atmosphériques, Géophysiques et Astronomiques des Philippines) est chargée de l'alerte des inondations, des cyclones tropicaux et des ondes de tempête; le MGB (Bureau des Mines et des Géosciences) pour les glissements de terrain causés par des précipitations; le PHIVOLCS (Institut Philippin de Volcanologie et de Ssmologie) pour les tsunamis et les catastrophes volcaniques; et le Ministère de la Santé pour les pandémies et/ou les épidémies.[315] La *Liste de contrôle des SAP multirisques* implique que cette approche multi-agences ne pose pas nécessairement problème, à condition que la loi définisse clairement les rôles et les responsabilités de chaque agence et établisse un processus normalisé pour générer et émettre des avertissements.

La majorité des examens documentaires ne fournissent pas d'informations détaillées sur le contenu des avertissements de catastrophe, car ce problème n'a pas été inclus dans les questions de recherche fournies aux examinateurs. Cependant, certains examens documentaires recensent certains exemples de bonnes pratiques dans ce domaine. Par exemple, en Afrique du Sud, les avertissements doivent inclure des informations et des conseils qui permettront aux personnes à risque de prendre des mesures pour éviter ou réduire le risque.[316] A Madagascar, le Bureau National de Gestion des Risques de Catastrophe et le Département de Météorologie ont mis en œuvre un système d'alerte par code de couleur qui fournit aux destinataires des instructions claires à propos des mesures à prendre pour se préparer au sinistre prévu.[317] Le *Rapport de Synthèse de 2015 de l'OMM* indique qu'il existe un problème persistant lié aux messages d'avertissement incomplets ou peu clairs et, par conséquent, difficiles à interpréter ou à utiliser.[318] Un problème spécifique est le fait de ne pas utiliser la connaissance des risques pour élaborer des avertissements contenant des informations sur les impacts probables, bien que certaines améliorations aient été apportées dans ce domaine.[319] Les lois et les politiques peuvent donc avoir pour rôle de demander aux acteurs gouvernementaux concernés d'inclure des informations sur l'impact dans les avertissements.

Diffusion et communication des avertissements

Pour diffuser et communiquer efficacement les alertes, il est nécessaire d'atteindre rapidement l'ensemble de la population, y compris les populations saisonnières et éloignées.[320] En ce qui concerne cette question, la *Liste de contrôle des SAP multirisques* fournit principalement des directives opérationnelles plutôt que des directives sur la législation et les politiques. Elle indique que, pour diffuser et communiquer efficacement les avertissements, il faut: utiliser de nombreux types de canaux de communication; nouer des partenariats avec des entités des secteurs public et privé susceptibles de diffuser des alertes (par ex. radio, télévision, médias sociaux, fournisseurs de téléphonie mobile); maintenir et mettre à niveau le matériel informatique utilisé pour diffuser les avertissements; élaborer des plans de sauvegarde en cas de défaillance matérielle; élaborer des mécanismes de retour d'information pour vérifier que les avertissements ont été reçus; et identifier les groupes de population les plus difficiles à atteindre et élaborer des plans pour les atteindre.[321]

Les examens documentaires brossent un tableau contrasté des lois et des politiques des pays de l'échantillon concernant la diffusion et la communication des avertissements. D'une part, les examens documentaires fournissent quelques exemples de bonnes pratiques dans ce domaine: plusieurs des pays de l'échantillon ont des lois et/ou des politiques qui prévoient l'utilisation de multiples canaux de communication pour diffuser des alertes[322], et qui imposent aux entreprises du secteur privé des médias et des télécommunications d'aider à la diffusion.[323] Par exemple, aux Philippines et en Corée, le gouvernement a le pouvoir d'imposer aux entreprises de télécommunications privées de diffuser des alertes d'urgence.[324] En Corée, la loi spécifie que le gouvernement a la priorité d'utiliser les équipements de télécommunication à cette fin, tandis qu'aux Philippines, la loi stipule que ce service doit être fourni gratuitement.[325] D'autre part, seul l'un des pays de l'échantillon, l'Afrique du Sud, a une loi ou une politique prévoyant des mécanismes de retour d'information afin de garantir la réception des avertissements et d'exiger spécifiquement que les avertissements soient diffusés aux populations les plus exposées et les plus éloignées.[326] .

De même, le *Rapport de Synthèse de 2015 de l'OMM* fait état de progrès mitigés dans ce domaine. Selon le Rapport de Synthèse de 2015 de l'OMM, dans certains pays, l'utilisation de nouvelles technologies et de nouveaux médias sociaux a permis une diffusion rapide des messages d'avertissements et a réduit des besoins en infrastructures et des coûts.[327] Néanmoins, dans le même temps, de nombreux pays parmi les moins avancés n'ont toujours pas les moyens suffisants de télécommunication et de technologie pour diffuser des avertissements à toutes les personnes à risque.[328] Dans la mesure où les moyens de télécommunication ne sont pas suffisants pour toucher toute la population, ils peuvent être complétés par des systèmes d'alerte précoce communautaires. Le Programme de Préparation au Cyclone (***PPC***) du Bangladesh est un exemple d'un système d'alerte rapide communautaire très efficace, qui a permis de réduire considérablement le nombre de morts à cause des cyclones.[329] Dans le cadre du PPC, les avertissements sont d'abord diffusés par le siège national des Sociétés du Croissant-Rouge du Bangladesh aux antennes locales via des réseaux radio à haute et très haute fréquence.[330] Par la suite, les avertissements sont diffusés par un vaste réseau local de volontaires qui parcourent leurs communautés à pied, à vélo ou à moto, en arborant des drapeaux indiquant le niveau de danger et faisant des annonces à l'aide de mégaphones.[331] A la veille du cyclone Mora, un cyclone de catégorie 1 qui a frappé le Bangladesh en date du 29 mai 2017, plus de 55.000 volontaires se sont mobilisés pour diffuser des messages d'alerte rapide et aider les personnes à évacuer.[332] La section E ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques relatives au contenu et à la diffusion des avertissements, en tenant compte des orientations fournies par la *Liste de Contrôle des SAP multirisques* et les *Bonnes Pratiques de l'OMM.*

C. Action précoce basée sur les prévisions

Au cours de la dernière décennie, le concept d ’«action précoce de l’alerte précoce» a été modifié. Il s’agit de prendre des mesures avant qu’un danger ne se matérialise compte tenu des avertissements, au lieu de ne réagir qu’une fois que le danger se matérialise.[333] La manifestation pratique de «l'action précoce de l'alerte précoce» est constituée par les mécanismes de l’ABP qui libèrent des fonds et lancent des actions rapides lorsqu'un événement de prévision dépasse une ampleur et une probabilité prédéterminées (par exemple une probabilité de 70% d'un cyclone de catégorie 3).[334] Les actions rapides incluent des actions conçues pour atténuer les impacts d’un danger (par exemple, le renforcement de bâtiments) et des actions conçues pour faciliter une intervention plus rapide et plus efficace en cas de catastrophe (par exemple, le pré-positionnement des stocks).[335] Une action précoce fondée sur des prévisions est particulièrement bien adaptée aux dangers à évolution lente tels que la sécheresse, en partant du principe que toute action précoce peut réellement empêcher qu’un danger ne devienne une catastrophe.[336] Ainsi, le concept a été appliqué dans le contexte africain en ce qui regarde la sécheresse et la sécurité alimentaire, là où des mesures précoces en matière d’agriculture et de pâturage peuvent être déclenchées par certains seuils ou déclencheurs prédéterminés tels que des données de surveillance par satellite ou en cas de famine liée à la sécheresse., un certain pourcentage d’augmentation des manifestations cliniques de malnutrition aiguë.[337]

Le changement de paradigme en faveur d'une action précoce est justifié par le fait qu'une action préventive plutôt que réactive est généralement plus efficace pour atténuer les impacts des aléas et des phénomènes naturels et réduire ou même prévenir les catastrophes pour les communautés exposées; et elle est également plus rentable que de réagir aux catastrophes.[338] Bien que les preuves des épargnes réalisées grâce aux mesures précoces soient limitées, les principales études existantes donnent des résultats très positifs.[339] Bien entendu, une action rapide comporte un risque «d’agir en vain» en raison de la possibilité qu’un danger ne se matérialise pas ou soit moins grave que prévu.[340] Pourtant, il est généralement aGCis que "une fausse intervention précoce est plus que compensée par le coût d’une intervention tardive".[341]

La littérature indique qu'il existe au moins quatre composantes clés des mécanismes de l’ABP.

Déclencheur: La premiere composante d'un mécanisme d'ABP est le déclencheur d'une action précoce. Le déclencheur est généralement une prévision ou une prédiction d'un événement qui, soit: (i) dépasse une amplitude prédéterminée; ou (ii) dépasse une amplitude *et* une probabilité prédéterminées.[342]

Calendrier: les mécanismes de l'ABP peuvent être conçus pour des calendriers à court terme, à moyen terme ou à long terme. Le délai d'une action rapide est déterminé par la proximité du déclencheur par rapport à l'événement de prévision. Par exemple, le déclenchement d'une action rapide à court terme peut être la prévision d'un cyclone dans les 12 heures.[343] L'élément déclencheur d'une action rapide à moyen terme pourrait être une prévision d'activité cyclonique supérieure à la moyenne pour la saison à venir.[344] Les calendriers à court, moyen et long termes peuvent être utilisés en parallèle,[345] bien qu'il soit utile de noter que les initiatives d'une action rapide à long terme peuvent se chevaucher avec les initiatives de développement et de réduction des risques de catastrophe.[346]

Actions: Les «actions rapides» appropriées dépendent en grande partie du délai d'action. Par exemple, l'évacuation peut constituer une action appropriée à court terme, tandis qu'une action appropriée à moyen terme peut consister à revoir les plans de mesures d'urgence et à reconstituer les stocks de fournitures[347] de secours en cas de catastrophe, ou à soutenir le déstockage de fermes ou le rationnement de l'eau en face d'une saison de sécheresse prévue. Parmi les autres facteurs pouvant déterminer les «actions précoces»/rapides appropriées figurent la nature de l'événement de prévision, la capacité et la vulnérabilité de la population à risque. Parfois, une action rapide commence par le déblocage de subventions d'assistance gouvernementales ou internationales, ou de fonds d'assurance basés sur certains paramètres (formes de «l'assurance paramétrique» ou de «financement basé sur des prévisions»).[348] Cela permet aux personnes affectées de prendre des mesures préventives, telles que le déstockage et des activités de substitution aux moyens de subsistance en cas de sécheresse, ou simplement leur permettre de survivre à une saison de sécheresse sans souffrir de pauvreté extrême ni de malnutrition[349].

L’approche automatisée et l’approche délibérative: certains mécanismes de l’ABP prévoient que des actions rapides sont prédéterminées et mises en œuvre *automatiquement* lorsque le déclencheur correspondant se produit (dorénavant, *l'approche automatisée*).[350] D’autres mécanismes prévoient que les actions doivent être déterminées dès que l’élément déclencheur approprié se produit (désormais, *l’approche délibérative*).[351] Les deux approches présentent des avantages et des inconvénients. D'une part, l'approche automatisée minimise la prise de décision en temps réel, permettant ainsi une action rapide face aux dangers soudains.[352] D'autre part, l'approche délibérative conserve la flexibilité nécessaire pour réagir à la situation au fur et à mesure qu'elle se présente et pour prendre des décisions au fur et à mesure des informations plus détaillées et plus précises soient disponibles, ce qui pourrait être plus approprié aux risques à moyen terme tels qu'une sécheresse saisonnière prévue.

A l'exception de l'évacuation dont il est question à la section D ci-dessous, l'ABP n'entrait pas dans le cadre des examens documentaires. Alors que la littérature sur les ABP est en plein essort, elle n'aborde pas encore le rôle des cadres juridique et politique en matière d'ABP. Cela est peut-être dû au fait qu'à ce jour, ABP a été largement mise en œuvre par le biais de programmes pilotes ou à petite échelle, et que les gouvernements et les acteurs humanitaires ne font que commencer à «intensifier» les ABP.[353] Un grand nombre des types d'actions constituant les ABP (évacuation, pré-positionnement des fournitures de secours, par exemple) sont généralement abordés dans les plans de mesures d'urgence ou dans les Procédures Opérationnelles Standard (***POS***), bien que cela soit moins le cas pour les risques à moyen terme dont la sécheresse. Toutefois, cela ne signifie pas que les lois et les politiques ne doivent jouer aucun rôle dans la facilitation des ABP. Au contraire, les gouvernements peuvent élaborer des politiques qui adoptent formellement «l'action rapide d'alerte précoce» en tant que principe directeur de leurs systèmes de gestion des catastrophes et qui identifient les mécanismes des ABP en tant qu'instrument clé de la mise en œuvre de ce principe. Il faut noter que des pouvoirs législatifs spécifiques peuvent être nécessaires pour autoriser le déblocage de fonds en fonction de déclencheurs de prévisions plutôt qu'en réaction à des événements ultérieurs. La législation peut obliger les acteurs gouvernementaux concernés à mettre en place des mécanismes des ABP, notamment en révisant les plans d'urgence et/ou les POS existants et en autorisant l'accès aux fonds en cas de catastrophe pour une action rapide basée sur les prévisions. En général, il est préférable d'intégrer les mécanismes des ABP dans les processus de planification et de budgétisation existants afin d'éviter de créer des processus parallèles.[354]

D. Evacuation

xxxv. Evacuation de personnes

Le terme «évacuation» désigne généralement le déplacement temporaire de personnes dans un lieu plus sûr avant, pendant ou après un événement dangereux afin de les protéger. Il se distingue des autres types de mouvements de personnes en cas de catastrophe, tels que les déplacements ou les relocalisations prévues (qui sont abordés au chapitre 7 du présent rapport), en raison de la brièveté de son calendrier et de son caractère d'urgence, et que les évacuations peuvent être obligatoires, a conseillées ou spontanées.[355]

La littérature récente et les décisions des organismes internationaux de défense des droits humains confirment l'existence d'un devoir des Etats d'évacuer des personnes dans le cadre d'un devoir plus large de protection de la vie et de la sécurité.[356] Ce devoir est lié à l'obligation de surveiller les situations dangereuses, de fournir des informations aux personnes à risque, de surveiller et de planifier des évacuations d'urgence. En outre, les Directives Opérationnelles de l'IASC (Comité Permanent Inter-organisations) sur la Protection des Personnes en cas de Catastrophes Naturelles (Directives de l'IASC), telles que la mise en place de routes ou d'autres moyens de transport sûrs, permettent d'évacuer «dans la mesure du possible» les personnes vers des zones sures, avec des conditions de sécurité, la nutrition, la santé, l'hygiène et l'hébergement convenable, la non-séparation des membres de famille, la non-discrimination et l'assistance spéciale aux personnes vulnérables telles que les personnes vivant avec handicaps, les blessés et les personnes âgées sans soutien familial.[357]

Toutefois, l'obligation d'évacuation n'est pas exempte de conditions et de limitations, essentiellement liées à la nécessité d'équilibrer cette obligation avec d'autres principes et droits correspondants, tels que la nécessité, le dernier recours et la liberté de circulation. Ceci est particulièrement pertinent dans le contexte de l'évacuation obligatoire, lorsque des personnes doivent évacuer et/ou refuser de suivre un ordre d'évacuation obligatoire.[358]

Le *Guide Complet du Cluster de Coordination et de Gestion de Camp pour la Planification des Evacuations de Masse lors de Catastrophes Naturelles (***MEND Guide***)*[359] fournit des recommandations détaillées quant à la manière de mettre en œuvre les évacuations conformément à ces principes, ces droits et ces devoirs, ce qui constitue une référence utile pour la mise au point ultérieure de la législation et des politiques dans ce domaine.

Les examens documentaires indiquent que les lois de la grande majorité des pays de l'échantillon prévoient des évacuations d'urgence. Une des principales conclusions des examens documentaires est que, dans la grande majorité des pays de l'échantillon, un gouvernement n'est habilité à ordonner des évacuations que lorsqu'un "état de catastrophe" (***SoD***) ou un "état d'urgence" (***SoE***) a été déclaré.[360] L'évacuation obligatoire peut être qualifiée de dérogation au droit de libre circulation. La législation internationale des droits humains stipule généralement qu'une telle dérogation n'est autorisée qu'en cas d'urgence publique.[361] Le *Pacte International relatif aux Droits Cvils et Politiques (**PIDCP**)* impose une autre condition: il prévoit que la dérogation n'est autorisée que lorsqu'une urgence publique a été «officiellement proclamée».[362] Le fait que les lois des pays de l'échantillon restreignent généralement l'évacuation obligatoire à un SoE/SoD déclaré est donc une bonne pratique conforme à la législation internationale sur les droits humains. La question de la dérogation aux droits humains lors d'un événement de SoE/SoD déclaré est analysée plus en détail à la Section D du chapitre 5. Il est intéressant de noter que, dans l'Etat de Victoria, en Australie, le pouvoir du gouvernement de procéder à l'évacuation obligatoire d'une zone sinistrée déclarée est limité: il ne peut pas être utilisé pour forcer l'évacuation d'une personne ayant un intérêt financier dans le terrain ou le bâtiment concernés.[363] Les examens documentaires n'ont pas identifié de restrictions similaires sur le pouvoir d'ordonner des évacuations obligatoires dans les autres pays de l'échantillon. En effet, cette exigence ne s'applique pas dans l'Etat de Queensland, en Australie, ce qui montre que la nature des pouvoirs d'évacuation peut différer considérablement d'un pays à l'autre et pas seulement entre ces pays.

Les examens documentaires indiquent que, bien que des lois de la grande majorité des pays de l'échantillon prévoient des évacuations d'urgence, les modalités détaillées d'évacuation figurent généralement dans les documents de planification, tels que les plans d'évacuation ou les plans généraux d'urgence en cas de catastrophe. Plusieurs examens documentaires indiquent également qu'il n'était pas possible de localiser ce type de document de planification détaillée;[364] ce qui peut indiquer, soit qu'une planification d'évacuation détaillée n'a pas été réalisée, soit simplement qu'elle n'a pas été rendue publique. Certains des pays de l'échantillon disposent toutefois de plans d'évacuation très détaillés.[365] En Italie, où la gestion des catastrophes est dévolue aux régions, il existe de nombreux exemples de plans d'évacuation régionaux et municipaux très détaillés.[366] La littérature, y compris la *Liste de contrôle des SAP multirisques*, souligne l'importance d'une planification complète des évacuations.[367] Les questions devant faire l'objet d'une planification à l'avance incluent (sans toutefois s'y limiter) les itinéraires d'évacuation, les modes de transport pour des évacués (par exemple, les modes de transport publics ou privés; les transports aériens, terrestres ou maritimes), l'emplacement des abris d'évacuation ou la désignation des zones de sécurité ainsi que les rôles et les responsabilités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés.[368] Afin de garantir la sécurité de la population à risque, ces questions devraient être déterminées à l'aide de cartes des dangers et d'évaluations des risques.[369] On peut soutenir que la loi a un rôle à jouer pour obliger les acteurs gouvernementaux concernés à élaborer des plans d'évacuation et à préciser les questions à inclure dans ces plans.

Certains groupes peuvent être plus susceptibles de nécessiter une assistance spéciale pour leur évacuation en cas d'urgence en raison d'une mobilité réduite ou avec facultés affaiblies. Ces groupes incluent (sans toutefois s'y limiter): les personnes vivant avec handicaps ou malades, les jeunes enfants et les personnes âgées; et les groupes appauvris ou vulnérables ayant un faible niveau d'accès aux modes de transport privés. Un autre groupe qui mérite une attention particulière est celui des détenus qui, de toute évidence, ont une mobilité réduite. Le fait de ne pas planifier pour aider ces groupes à s'évacuer les expose à un plus grand danger. L'impact de l'Ouragan Katrina sur la population carcérale et les communautés les plus pauvres de la Nouvelle-Orléans en est un exemple frappant. Pour une grande partie des habitants des quartiers pauvres de la Nouvelle-Orléans, le manque d'accès aux moyens de transport privés a rendu très difficile l'évacuation.[370] En outre, bien qu'une ordonnance d'évacuation obligatoire ait été émise pour la Nouvelle-Orléans, 8.000 prisonniers de la prison paroissiale d'Orléans étaient toujours en prison et avaient «enduré des jours de crue et de pollution des eaux, de manque de nourriture et d'eau potable et d'une rupture totale de l'ordre».[371]

Les analyses documentaires indiquent qu'un petit nombre de pays de l'échantillon ont adopté des mesures spécifiques pour aider les personnes vivant avec handicaps ou malades, les jeunes enfants, les personnes âgées et/ou les prisonniers à s'évacuer. Les types de mesures adoptées varient considérablement, qu'il s'agisse de mesures législatives ou de documents de planification. En Italie, par exemple, les plans d'évacuation régionaux prévoient souvent l'enregistrement des personnes âgées et des personnes nécessitant une assistance pour leur évacuation ainsi qu'un service de navette par bus pour évacuer ces personnes.[372] Aux Philippines, la loi exige que les enfants soient prioritaires lors des évacuations et les organisations communautaires de la société civile sont chargées de veiller à la sécurité et au bien-être des enfants lors des évacuations.[373] Dans les Etats de Victoria et de Queensland en Australie, les hôpitaux, les établissements de soins pour personnes âgées, les établissements d'enseignement et les prisons sont tenus d'élaborer leurs propres plans d'évacuation.[374] Le fait que seul un petit nombre de pays de l'échantillon aient adopté des mesures spécifiques pour aider ces personnes à évacuer indique qu'il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine.

xxxvi. Evacuation du bétail et des animaux domestiques

L’évacuation du bétail et des animaux domestiques (animaux de compagnie, par exemple) est une question qui, sans doute, ne fait pas l’objet d’une attention suffisante dans la préparation et la riposte aux catastrophes. Cependant, il s'agit d'un problème extrêmement important, non seulement pour le bien-être des animaux eux-mêmes, mais également pour celui de leurs propriétaires. Un problème courant est que les personnes à risque peuvent refuser d'évacuer ou tenter de retourner/rentrer dans des zones dangereuses si elles ne sont pas autorisées à emmener/prendre leurs animaux domestiques avec elles. Par exemple, on estime que plus de la moitié des personnes qui n'ont pas évacué sous l'ouragan Katrina en 2005 ont choisi de rester parce qu'elles étaient incapables de prendre leurs animaux domestiques avec elles.[375] Ceci met les personnes et les premiers intervenants plus à risque. Un autre problème se pose lorsque les personnes évacuées arrivent dans des centres d'évacuation et ces derniers sont incapables d'accueillir leurs animaux de compagnie.[376] Ceci peut amener les personnes évacuées à choisir de ne pas entrer ou de rester dans des centres de secours, ce qui peut leur causer de ne pas recevoir une assistance adéquate.

L'évacuation du bétail peut poser d'énormes problèmes logistiques en raison de la pure taille et quantité d'animaux qui peuvent être impliqués. À titre d'exemple, une étude néo-zélandaise a modelé/présenté la quantité de temps et des ressources nécessaires pour évacuer les vaches laitières en cas de moyenne à grande éruption du volcan Taranaki.[377] Il estime que l'évacuation de 200.000 vaches laitières situées dans les environs du volcan coûterait plus de 2 millions de dollars néo-zélandais et durerait entre 7 et 21 jours (selon le nombre d’unités de camions et de remorques utilisés).[378] En fin de compte, l’étude recommande de ne pas tenter une évacuation complète en raison de "difficultés extrêmes, voire même l'impossibilité".[379] L'étude reconnaît toutefois que l'éruption du volcan Taranaki créerait une situation particulièrement difficile et que d'autres types de catastrophes, tels que les inondations, pourraient poser des problèmes logistiques moins graves.[380]

Les examens documentaires indiquent que l’évacuation des animaux domestiques et du bétail est une question/point qui est traitée dans les documents de planification plutôt que dans la législation. Seuls trois des 20 pays de l'échantillon disposent des documents de planification qui traitent de ce problème.[381] A titre d’exemple, en Italie, divers plans de

catastrophe régionaux et municipaux identifient les zones dans lesquelles le bétail peut être logé en cas d'évacuation, et un plan municipal prévoit spécifiquement l'assistance aux personnes et à leurs animaux domestiques.[382] Comme autre exemple, dans l'État de Queensland, en Australie, les directives relatives à l'évacuation incitent/encouragent les groupes locaux de gestion des catastrophes à prendre en compte les animaux domestiques dans leurs plans d'évacuation.[383] Comme l'une des nombreuses mesures proposées, les directives d'évacuation suggèrent de développer une stratégie pour les résidents des zones à faible risque afin de fournir un accueil/logement aux animaux domestiques provenant des zones à haut risque.[384] Le fait que seuls trois des 20 pays de l'échantillon aient des documents de planification traitant l'évacuation du bétail et des animaux domestiques indique qu'il y a de grandes possibilités d'amélioration dans ce domaine.

World Animal Protection a élaboré des protocoles et des directives pour l'inclusion des scénarios d'animaux dans des simulations documentaires et des exercices sur terrain, ainsi qu'un cours de formation intitulé «PrepVet» traitant les animaux en catastrophes, destiné aux vétérinaires et aux organisations de défense civile.[385] Leur travail a abouti à l'élaboration d'un plan de gestion des catastrophes par le Département de l'élevage, de la production laitière et des pêcheries du gouvernement indien, qui couvre une large étendue de mesures de prévention des risques, de préparation, de riposte et de protection des animaux après une catastrophe, s'ajoutant sur un certain nombre d'instruments législatifs clés de l'Inde, notamment la loi de 2005 sur la gestion des catastrophes, la politique nationale de gestion des catastrophes de 2009, la politique nationale du bétail de 2013 et les Directives de l'Agence nationale de gestion des catastrophes de 2008 sur la gestion des catastrophes biologiques.[386]

Les Etats-Unis fournissent un exemple de bonne pratique en matière des lois et des politiques régissant l'évacuation des animaux domestiques et du bétail lors des catastrophes. L'échec bien publié d'évacuer les animaux de compagnie et propriétaires lors de l'ouragan Katrina, a catalysé la réforme législative aux Etats-Unis.[387] En 2006, le Congrès a adopté la loi sur les normes relatives à l'évacuation et au transport des animaux de compagnie (la loi des animaux de compagnie), qui impose aux plans d'urgence locaux et nationaux de «prendre en compte les besoins des personnes accompagnées d'animaux domestiques et d'animaux d'assistance avant, pendant et

après une catastrophe ou une urgence majeure'.[388] La loi régissant les animaux de compagnie permet à l'Agence Fédérale de Gestion des Urgences (**FEMA**) de rembourser les gouvernements nationaux et locaux pour avoir secouru, pris soin et hébergé des animaux en cas d'urgence. Il permet également à la FEMA de fournir des fonds aux Etats et aux localités pour la création, le fonctionnement et la maintenance des abris d'urgence convenables pour les animaux de compagnie.[389] En ce qui concerne le bétail, l'Etat américain de Texas fournit un exemple de bonne pratique. La Commission de Texas chargée de la santé des Animaux (**TAHC**) est une agence de l'Etat dont les fonctions consistent notamment à aider les fermiers et les propriétaires des fermes d'élevage (ranch) à évacuer le bétail en cas d'urgence.[390] Afin de remplir cette fonction, la TAHC coordonne une équipe de riposte auprès des animaux composée de représentants des agences fédérales et nationales, de l'industrie et d'autres parties prenantes.[391] L'une des mesures pratiques clés mises en œuvre par TAHC consiste à aGCinistrer des «centres de rétention» pour le bétail qui a été évacué.[392] Ces exemples provenant des États-Unis montrent qu'il est possible que le gouvernement utilise la loi pour traiter l'évacuation des animaux lors des catastrophes en: (i) rendant obligatoire la prise en compte de cette question en cas de catastrophe ou dans les processus de planification d'évacuation; et (ii) l'attribution des responsabilités pour l'évacuation des animaux aux acteurs gouvernementaux concernés.

E. Recommandations

Les recommandations de cette section s'appuient largement sur la *Liste de contrôle de l'alerte précoce à risques multiples de l'OMM*. Lors de l'élaboration d'une loi et/ou d'une politique concernant les systèmes d'alerte précoce, les décideurs sont invités à se référer directement à cette ressource pour une orientation plus détaillée

xxxvii. Systèmes d'alerte précoce

Dans le cadre de créer un système d'alerte précoce multirisque efficace, la législation et/ou les politiques doivent clairement définir les rôles et les responsabilités de tous les acteurs impliqués dans: le renforcement des connaissances sur les risques de catastrophe; la détection, la surveillance, l'analyse et la prévision des dangers ainsi que la génération et l'émission des alertes précoces. Les lois et/ou les politiques devraient également établir des normes pour la collecte, le

partage et l'évaluation systématiques des informations sur les risques et des données relatives aux dangers, aux expositions, aux vulnérabilités et aux capacités. En outre, elles devraient établir des mécanismes de coordination pour tous les acteurs concernés.

S'agissant de **la connaissance des risques de catastrophe**, les lois et/ou les politiques devraient exiger une cartographie et une évaluation des risques pour tous les dangers dans toutes les zones géographiques. Des évaluations des risques devraient être nécessaires pour traiter l'exposition, la vulnérabilité et la capacité des personnes, les infrastructures et les secteurs économiques susceptibles d'être affectés par les aléas. Les lois et/ou les politiques devraient également imposer la mise en place d'un référentiel central standardisé de toutes les connaissances relatives aux risques de catastrophes.

En ce qui concerne **le suivi et les prévisions**, la législation et/ou les politiques devraient imposer une surveillance et des prévisions pour tous les dangers dans toutes les zones géographiques, ainsi qu'une exigence de partage d'informations entre les différents organismes techniques et les niveaux de gouvernement. En outre, la loi devrait allouer des fonds suffisants aux organismes de surveillance et de prévision pour leur permettre: obtenir un équipement technique de haute qualité; maintenir et mettre à niveau les logiciels et le matériel informatique; former et retenir du personnel hautement qualifié.

En ce qui concerne les **alertes**, la législation et/ou les politiques devraient établir des processus standard afin de générer et émettre des avertissements. Il importe de noter que la loi et/ou la politique doivent exiger que les avertissements contiennent: des informations sur l'impact (c'est-à-dire des informations sur ce que «la météo peut faire» et pas seulement sur ce que «la météo pourrait être»); et des instructions pratiques claires (par exemple, «évacuation», «mise à l'abri»). La législation et/ou les politiques devraient également obliger les organismes responsables de la diffusion des avertissements à:

- utiliser une grande variété de canaux de communication pour diffuser les avertissements;
- élaborer et mettre en œuvre des mécanismes de retour d'information pour vérifier que les avertissements ont été reçus; et
- élaborer et mettre en œuvre des plans d'atteindre les populations les plus exposées et les plus éloignées.

En plus de ce qui précède, la loi devrait obliger les entreprises de télécommunications privées à diffuser des avertissements sur demande et sans frais.

xxxviii. Action précoce fondée sur les prévisions

A l'heure actuelle, il existe peu de littérature sur le rôle des cadres législatifs et politiques en matière d'action rapide, y compris des ABP.

Nonobstant ce qui précède, les résultats positifs des programmes pilotes et à petite échelle méritent d'examiner sérieusement la question de savoir si, et comment, il faut utiliser les lois et/ou les politiques pour promouvoir les ABP. Les décideurs devraient envisager d'élaborer des politiques qui adoptent formellement «l'action rapide d'alerte précoce» en tant que principe directeur de leurs systèmes de gestion des catastrophes, et d'identifier les mécanismes d'AB comme un outil clé dans la mise en œuvre de ce principe, tout en garantissant des allocations budgétaires pour les ABP et une autorité permettant l'utilisation.de fonds en réponse aux déclencheurs fondés sur les prévisions.

Les décideurs devraient également envisager d'imposer aux acteurs gouvernementaux concernés de mettre au point des mécanismes des ABP. En général, les décideurs devraient s'efforcer de le faire en intégrant les ABP aux processus de planification existants – par exemple, en mettant à jour les plans de mesures d'urgence et les POS existants – au lieu de créer des processus parallèles.

xxxix. Evacuation de personnes

Les lois et/ou les politiques devraient obliger les acteurs gouvernementaux des PRC à élaborer des plans détaillés d'évacuation spécifiant: les itinéraires d'évacuation; modes de transport pour les personnes évacuées (par exemple, modes de transport public ou privé; déplacements par voie aérienne, terrestre ou maritime); l'emplacement des abris d'évacuation ou des zones de sécurité désignées; et les rôles et responsabilités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés. Un plan d'évacuation peut être un document autonome ou faire partie d'un plan d'urgence général en cas de catastrophe. Afin de promouvoir la sécurité des personnes évacuées, la loi devrait imposer aux personnes responsables de l'élaboration des plans d'évacuation de se référer à des cartes de danger et à des

évaluations des risques, en particulier en ce qui concerne la sélection/le choix des itinéraires d'évacuation et des abris d'évacuation.

Les lois et/ou les politiques doivent énoncer clairement les principes et les conditions dans lesquels les évacuations, en particulier les évacuations obligatoires, peuvent avoir lieu, dans le respect des principes humanitaires, des droits humains/de la personne et des normes internationales.

Les lois et/ou les politiques devraient imposer aux plans d'évacuation de contenir des mesures visant à aider les personnes à mobilité altérée, limitée ou réduite, à être évacuées. Cela inclut (mais n'est pas limité) certains membres des groupes suivants: les jeunes enfants; les personnes âgées; les personnes handicapées; les prisonniers; et les personnes ayant un accès limité aux transports privés. La loi devrait également obliger les hôpitaux, les écoles, les prisons et les maisons de retraite à élaborer leurs propres plans d'évacuation.

Les décideurs devraient également se référer au *MEND GUIDE* du en tant que ressource utile pour l'élaboration des lois et des politiques dans ce domaine.[393]

xl. Evacuation du bétail et des animaux domestiques

Les décideurs devraient envisager de modifier la loi pour obliger les acteurs gouvernementaux de la PRC à inclure les animaux domestiques et le bétail dans les plans d'évacuation. Plus spécifiquement, ils devraient envisager d'exiger les acteurs gouvernementaux de la PRC à préparer/faire des plans pour: recevoir/loger/accueil les animaux domestiques aux centres d'évacuation ou dans les alentours/voisinage ; prévoir temporairement des terres ou d'autres facilites disponibles pour le bétail évacué; et aider les gens à évacuer leurs animaux lorsqu'ils sont incapables de le faire de manière indépendante.

La loi devrait obliger les entreprises disposant d'un grand nombre de bétail à préparer des plans d'évacuation du bétail. En outre, les décideurs devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques visant à encourager le grand public à élaborer leurs propres plans d'évacuation des animaux domestiques et du bétail. Cela peut inclure l'augmentation de la conscience du public et la provision des outils d'éducation et de planification.

5. Etats d'urgence et états de catastrophe

A. Introduction

Ce chapitre traite des déclarations «d'état d'urgence» (**SoE**) ou «d'état de catastrophe» (**SoD**) qui constituent un mécanisme juridique commun pour déclencher une intervention en cas de catastrophe. La section B introduit la distinction entre SoE et SoD et décrit les principales différences entre ces deux phénomènes juridiques. Elle explique également la fonction sous-jacente partagée des systèmes de SoE/SoD, qui consiste à basculer vers une modalité juridique d'urgence dans laquelle des dispositions spéciales en matière de gouvernance sont appliquées et des pouvoirs spéciaux du gouvernement sont disponibles. La section C traite des dimensions clés des pouvoirs de SoE/SoD, notamment du déclencheur du pouvoir, de l'identité de la personne ou de l'entité autorisée à faire une déclaration ainsi que des conséquences de cette déclaration. La section C explique en quoi ces dimensions des pouvoirs de SoE/SoD diffèrent considérablement entre les pays de l'échantillon. La section D traite de la limitation et de la dérogation des droits pendant un SoE/SoD, tandis que la section E décrit les principaux types de sauvegardes pouvant être utilisés pour préserver l'état de droit et promouvoir la transparence et la responsabilisation lors d'un SoE/SoD. La section F fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer ou de modifier les lois relatives aux SoE/SoD afin de promouvoir une riposte proportionnée et adaptée aux différents degrés et types de catastrophe.

B. Etats d'urgence et états de catastrophe

Selon des recherches antérieures de la FICR, il existe une distinction entre «état d'urgence» (***SoE***) et «état de catastrophe» (***SoD***).[394] Le pouvoir de déclarer un SoE est généralement établi par la constitution d'un pays et est dévolu à des personnes ou des entités au plus haut niveau du gouvernement. Les SoE sont généralement conçus pour des situations extrêmes et imprévisibles qui remettent fondamentalement en cause l'ordre juridique en vigueur. Le pouvoir de déclarer un SoE est par conséquent souvent fondé sur l'existence d'une menace grave à la sécurité, à l'ordre public ou à l'ordre constitutionnel. Les SoE, telles que la guerre civile ou les troubles civils généralisés, ont plus de chances de se déclencher plutôt que les catastrophes météorologiques, les épidémies ou les accidents industriels, mais leur formulation est souvent suffisamment large pour s'appliquer à tout type de catastrophe. La déclaration d'un SoE a généralement pour effet de centraliser la prise de décision et de donner corps à des pouvoirs gouvernementaux spéciaux

qui, par ailleurs, n'existent pas. La déclaration d'un SoE permet souvent au gouvernement de limiter, voire de faire une dérogation aux droits constitutionnels et/ou aux droits humains.[395]

Contrairement aux SoE, les SoD sont généralement établis par la législation plutôt que par la constitution d'un pays. Un élément clé de la distinction entre SoE et SoD est que la responsabilité de déclarer un SoD est souvent dévolue aux acteurs gouvernementaux sectoriels, tels que le bureau national de gestion des catastrophes, les forces de sécurité ou la police. La déclaration d'un SoD a généralement pour effet d'activer les plans de gestion des catastrophes, y compris la mobilisation du personnel et des ressources. Semblable à un SoE, cela peut inclure l'animation des dispositifs de gouvernance spéciaux et de pouvoirs gouvernementaux qui n'existent pas par ailleurs, tels que le pouvoir d'évacuer ou de mettre en quarantaine des personnes. Cependant, contrairement aux SoE, les actions des acteurs gouvernementaux dans le cadre d'un SoD sont généralement plus strictement limitées et peuvent se limiter aux pouvoirs ou actions définis dans les lois ou les plans de gestion des catastrophes.[396]

Dans la majorité des catastrophes, il sera plus approprié de déclarer un SoD plutôt qu'un SoE (en supposant que les deux formes de déclaration sont disponibles). En effet, la majorité des catastrophes ne sont pas suffisamment graves pour mettre en danger l'ordre juridique en vigueur ou pour justifier la centralisation du processus décisionnel et l'ingérence dans les droits constitutionnels et humains.[397] Malheureusement, la grande majorité de la littérature se concentre sur les SoE, plutôt que sur les SoD, et sur les situations «sociales» ou «politiques» telles que la guerre civile ou les troubles, plutôt que sur d'autres types de catastrophes.[398]

La distinction entre les SoE et les SoD est largement utilisée dans la littérature et ressort clairement des examens documentaires, bien qu'il existe des différences dans la terminologie utilisée par les différents pays, et par différents universitaires et commentateurs.[399] Sur les 20 pays de l'échantillon, 14 ont des lois qui prévoient à la fois les SoE et les SoD,[400] tandis que les six autres semblent n'avoir que des SoE.[401] Les examens documentaires montrent que les SoE et les SoD dans les pays de l'échantillon sont très diversifiés, de sorte que les descriptions des SoE et des SoD dans cette section doivent être comprises comme étant des généralisations, à partir desquelles il existe de nombreuses

variations et exceptions. Les principales variations entre différents SoE/SoD sont abordées dans les sections C, D et E ci-après.

Les examens documentaires montrent que la distinction entre les SoE et les SoD n'est pas toujours «nette» et que certains SoE et SoD défient toute catégorisation.[402] En fait, il est possible de soutenir que, au lieu de comporter deux phénomènes juridiques distincts, les SoE et des SoD partagent la même fonction globale. Déclarer un SoE/SoD provoque un «basculement des modalités juridiques normales vers les modalités juridiques d'urgence» dans lequel des dispositions spéciales en matière de gouvernance s'appliquent et des pouvoirs spéciaux du gouvernement sont disponibles.[403] La raison sous-jacente de ce changement est que, si le gouvernement n'a pas accès à des dispositions et pouvoirs spéciaux, la catastrophe dépassera sa capacité d'intervention.[404] Vue sous cet angle, la différence entre un SoE et un SoD est une différence de *degré* plutôt que de *type*. Autrement dit, les SoE et les SoD sont similaires en ce sens qu'ils entraînent tous les deux un changement dans les dispositions de gouvernance et les pouvoirs gouvernementaux, mais ils varient en fonction de l'ampleur de ces changements.[405] En plus de provoquer un «basculement» vers une modalité légale d'urgence, une déclaration d'un SoE/SoD peut jouer un rôle essentiel d'information au public, en communiquant la gravité de la menace au public et aux acteurs de la PRC et en les encourageant de ce fait à mettre en œuvre des mesures appropriée de préparation et de riposte.[406]

Dans certaines circonstances, une déclaration d'un SoE/SoD peut ne pas avoir pour fonction de déclencher des dispositions spéciales en matière de gouvernance ou de pouvoirs gouvernementaux. Ce type de déclaration est fondamentalement différent des SoD et des SoE abordés dans ce chapitre car il ne provoque pas de «basculement» vers une modalité jurique d'urgence, mais se caractérise plutôt par une procédure d'alerte ou de notification. Ce type de déclaration peut être utilisé dans les cas où une catastrophe peut être gérée en utilisant les mécanismes de gouvernance et les pouvoirs gouvernementaux existants; mais il est néanmoins important d'informer le public et les autres acteurs de PRC de la situation afin de les inciter à prendre des mesures qui s'imposent. Ce type de déclaration ne fait pas l'objet de ce chapitre.

Deux examens internationaux majeurs ont été menés sur les SoE et les SoD: un projet de 2010-2011 de l'Organisation des Etats Américains qui examine en profondeur douze Etats des Caraïbes et examine un large éventail d'autres pays (**Examen de l'OEA**)[407]; et un projet de 2013 du

Groupe de Travail du Gouvernement Indien qui a examiné la *Loi Indienne sur la Gestion des Catastrophes* et a étudié en profondeur neuf autres pays (**Examen du Gouvernement Indien**).[408] L'Examen du Gouvernement Indien a recommandé de ne pas adopter une approche unique, selon laquelle le seul mécanisme juridique permettant de faire face à une catastrophe est un mécanisme de SoE conçu pour les situations extrêmes.[409] Au contraire, l'Examen du Gouvernement Indien et l'Examen de l'OEA conviennent que les Etats devraient élaborer des mécanismes proportionnels et adaptés dans la législation pour différents degrés et types de risque, plutôt que de compter sur des pouvoirs et des garanties[410] de haut niveau. Les Examens recommandent de faire la distinction entre les SoE et les SoD et de mettre au point plusieurs différents SoD afin de faire face aux différents dangers et de répondre aux différents besoins en matière de gestion des catastrophes.

En pratique, un système efficace des SoE/SoD peut ressembler à une pyramide, avec plusieurs niveaux et canaux de SoD correspondant à différents degrés et types de risque. Chaque niveau de la pyramide correspond à des catastrophes plus graves ou de grande ampleur que le niveau inférieur; et il confère au gouvernement des pouvoirs plus étendus d'intervention en cas d'urgence. Un SoE se situe au sommet du système et est conçu pour être utilisé uniquement dans les circonstances les plus extrêmes et les plus imprévisibles. L'élément déclencheur de la progression d'un niveau de la pyramide au niveau supérieur est le degré de dépassement des capacités du gouvernement par la catastrophe concernée. Par exemple, au Royaume-Uni et dans l'Etat de Victoria en Australie, la plupart des pouvoirs de gestion des urgences font partie du système juridique «normal»; lorsque la capacité de ces pouvoirs est dépassée, l'un des différents SoD peut être déclaré; et si *cette* capacité est dépassée, le gouvernement peut exceptionnellement déclarer un SoE.[411] Cette approche à plusieurs niveaux des SoD/SoE favorise la proportionnalité en veillant à ce que les modifications apportées aux pouvoirs du gouvernement et aux dispositions de gouvernance correspondent à la nature et à l'ampleur de la catastrophe.

C. Dimensions clés des soE et des SoD

Les documentations et la littérature montrent qu'il existe quatre dimensions principales des SoE/SoD: (i) le moment choisi pour la déclaration d'un SoE/SoD; ii) le déclencheur de la déclaration; (iii) l'identité de la personne ou de l'entité habilitée à faire une déclaration; et (iv) l'effet ou les conséquences juridiques d'une déclaration. Cette section présente chacune de ces quatre dimensions en détail.

i. Moment de la déclaration

Les documentations montrent que, dans la majorité des cas, les pouvoirs légaux de déclarer un ***SoE/SoD (pouvoirs de déclaration)*** sont conçus pour être utilisés de manière responsable, c'est-à-dire *après* qu'un risque s'est matérialisé en une catastrophe ou une situation d'urgence. Il est toutefois possible qu'un pouvoir légal de déclarer qu'un système SoE/SoD soit conçu pour être utilisé à titre préventif, c'est-à-dire *avant* qu'un risque particulier ne se matérialise en une catastrophe ou en une situation d'urgence.En effet, l'examen d'OAS recommande que, pour faciliter l'action préventive, les pouvoirs SoE/SoD utilisent une définition large du terme "catastrophe" qui inclut une "menace de catastrophe"[412].Les États-Unis sont un exemple de pays doté d'un pouvoir déclaratoire préventif, où la *loi Stafford* autorise les gouverneurs des États et autres autorités régionales à demander au président de déclarer à titre préventif une situation d'urgence ou une catastrophe majeure sur la base d'un examen préliminaire. l'évaluation des dommages, qui prend en compte le montant des dommages anticipés et la capacité de gestion des catastrophes de l'État ou des autorités régionales.[413]

Bien que les déclarations préventives fournissent un précieux «départ» en réponse à une catastrophe, il est inévitable de conceptualiser et de mesurer quand un risque est suffisamment probable, proche (à la fois temporellement et géographiquement) et grave pour justifier une déclaration préventive. Certaines menaces, telles que les phénomènes météorologiques extrêmes, peuvent être prédites avec un degré de certitude raisonnablement élevé, fournissant ainsi une base claire et objective sur laquelle faire une déclaration préventive. D'autres menaces, telles que les attaques terroristes, ne peuvent être prédites avec la même certitude ou le même objectif. En effet, Bruce Ackerman a fait valoir que la difficulté de déterminer quand il y avait un «danger clair et présent» d'un attentat terroriste crée un risque réel d'utilisation

abusive des pouvoirs de SoE dans ce contexte.[414] Il peut donc être nécessaire d'adapter le déclencheur juridique d'un pouvoir déclaratoire préventif à différents types de risque, afin de refléter les différents types d'informations et considérations à prendre en compte pour évaluer chaque type de risque.[415]

i.ii. Déclencheur du pouvoir déclaratoire

La littérature souligne qu'il est important que la loi stipule clairement un déclencheur, ou un ensemble de critères, qui dynamise le pouvoir de déclarer un SoE/SoD[416]. Cela sert à limiter l'exercice du pouvoir déclaratoire et fournit une base appropriée pour un contrôle ultérieur par le législateur et/ou le pouvoir judiciaire. Bien qu'un élément déclencheur clair soit important, l'adoption de déclencheurs ou de critères excessivement étroits ou complexes comporte des risques. Ces risques incluent le retard dans la déclaration et l'initiation d'une intervention en raison du manque de clarté quant à la question de savoir s'il est permis de faire une déclaration.[417] Par exemple, l'absence de dispositions concernant les épidémies dans le régime d'urgence libérien, qui est principalement axé sur la guerre et les troubles civils, peut avoir entraîné des retards dans l'intervention face à l'épidémie d'Ebola de 2014 dans ce pays.[418] Il est donc important de trouver un équilibre entre, d'une part, la création de déclencheurs juridiques spécifiques afin de limiter les pouvoirs d'urgence du gouvernement et, d'autre part, le maintien d'une souplesse suffisante pour faire face aux menaces graves et imprévisibles.

Les documentations montrent que les déclencheurs qui animent le pouvoir de déclarer un SoE/SoD varient considérablement entre les pays échantillon. Un trait unificateur est que tous les mécanismes déclaratoires dans les pays échantillon font référence sous une forme quelconque à la *nécessité* de mettre en œuvre un SoE/SoD dans les circonstances. A côté de cela, les dispositions varient considérablement en termes des critères supplémentaires imposés, le cas échéant. Certains des déclencheurs ou des critères couramment utilisés sont les suivants.

***A. Un événement particulier* :** tous les pays échantillon ont des pouvoirs déclaratoires conditionnés par la survenance d'un événement particulier. La spécificité de ces événements varie considérablement, allant des pouvoirs déclaratoires animés par une «catastrophe générale»,[419] à ceux qui sont animés par des catégories d'événements

tels que les catastrophes «naturelles»,[420] à ceux animés par des types d'événements spécifiques (par exemple, une inondation, un incendie).[421] Quatorze des 20 pays échantillon ont au moins deux types SoD / SoE, qui s'appliquent à différents types d'événements.[422] En général, la survenance d'un événement particulier n'est pas la seule condition pour la déclaration d'un SoE/SoD et, en outre, un ou plusieurs des critères suivants s'appliquent également.

***Une menace existentielle* :** Neuf des 20 pays échantillon disposent de pouvoirs déclaratoires fondés sur l'existence d'une menace à la sécurité publique, à la sécurité nationale, à l'ordre public ou à l'ordre constitutionnel.[423] Ce type de déclencheur est plus communément trouvé dans les SoE, mais apparaît dans certains SoD.[424] Dans la mesure où un SoE/SoD est subordonné à ce type de menace existentielle pour la sécurité nationale, l'ordre public ou l'ordre constitutionnel, il est plus probable qu'il soit conçu et utilisé pour des catastrophes telles que la guerre civile ou instabilité civile. Cependant, ce type de SoE/SoD peut aussi être appliqué dans les cas de catastrophe «naturelle» entraînant un pillage ou une violence généralisée.[425]

***Capacité insuffisante* :** Dix des pays échantillon disposent de pouvoirs déclaratoires expressément fondés sur une catastrophe dépassant la capacité opérationnelle et/ou financière du système normal de gestion des catastrophes.[426] Une formulation commune consiste à habiliter le gouvernement national à déclarer un SoE/SoD sur le principe que la capacité de gestion des catastrophes d'une juridiction sous-nationale est dépassée. C'est le cas au Brésil, en Italie et au Mexique, bien que la capacité ne soit qu'un critère ou un déclencheur, ce qui signifie que les déclarations ne se produisent pas automatiquement dès que la capacité infranationale est dépassée.[427] Une autre formulation courante consiste à habiliter un gouvernement national à déclarer un SoE/SoD lorsque la capacité de gestion des catastrophes du pays est dépassée et qu'une assistance internationale et/ou des mesures extraordinaires sont nécessaires.[428]

***Perte ou dommage absolu* :** Quatre pays échantillon disposent de pouvoirs déclaratoires fondés sur une mesure absolue de la perte ou du dommage, bien que le seuil et la méthode de mesure de la perte ou du dommage varient d'un pays à l'autre[429]. Au Kirghizistan et aux Philippines, afin de déterminer si l'ampleur d'une catastrophe est suffisante pour renforcer le pouvoir déclaratoire, les autorités sont

invitées à évaluer des indicateurs spécifiques de pertes et de dommages, tels que le nombre total de victimes, de dommages aux actifs économiques importants (par exemple, le nombre de bateaux de pêche détruits) et la portée géographique de la catastrophe.[430] L'utilisation de seuils absolus de perte et de dommage peut améliorer la transparence et renforcer la confiance du public dans la validité des déclarations.[431] Cependant, ils peuvent aussi être difficiles à mettre en œuvre au milieu du chaos des catastrophes.

***Une demande ou une recommandation*:** Sept des pouvoirs déclaratoires des pays échantillon prévoient que la déclaration d'un SoE/SoD ne peut être faite qu'à la demande ou sur la recommandation d'une personne ou d'une entité spécifiée.[432] Par exemple, dans l'État australien de Victoria, le Paraguay et l'Afrique du Sud, une déclaration SoE/SoD ne peut être faite qu'à la demande ou sur recommandation de l'agence de gestion des catastrophes.[433] De même, en Italie et en République de Corée, les gouvernements nationaux ne peuvent déclarer un SoE/SoD à l'égard d'une juridiction infranationale que si cette juridiction a d'abord demandé qu'une déclaration soit faite.[434]

Les documentations montrent que les pouvoirs déclaratoires des pays échantillon contiennent de nombreuses combinaisons et permutations différentes des critères ci-dessus.[435] Cette variation reflète le fait que différents pouvoirs déclaratoires sont conçus pour traiter différents degrés et types de risque. Cela reflète également le fait que les pouvoirs déclaratoires sont le produit du système politique et constitutionnel de chaque juridiction. Compte tenu de cette diversité, il n'est pas possible de prescrire de manière stricte les critères qui devraient animer les pouvoirs déclaratoires. Cependant, comme indiqué au début de cette section, il est important que des critères clairs soient définis afin de soutenir la prise de décision en temps voulu et de permettre un examen ultérieur.

Dans certaines circonstances, il peut ne pas être réalisable ou approprié que les critères qui conditionnent un pouvoir déclaratoire soient spécifiés dans le même instrument que le pouvoir lui-même. Cela peut, par exemple, s'appliquer à des dispositions constitutionnelles, qui sont souvent rédigées en termes généraux et difficiles à modifier. Dans cette situation, les critères d'exercice du pouvoir devraient néanmoins être clairement définis dans un autre instrument juridique.[436] Le Kenya offre un bon exemple de cette approche. La Constitution kenyane habilite le président à déclarer l'état d'urgence en matière de guerre, d'invasion,

d'insurrection générale, de désordre, de catastrophe naturelle ou de toute autre urgence publique, mais uniquement si une déclaration est «nécessaire pour faire face aux circonstances dans lesquelles l'urgence est déclarée».[437] Afin de préciser quand une déclaration peut être "nécessaire", un guide de procédure a été mis au point. Il permet de classer les catastrophes par catégorie en fonction de la capacité des autorités de gestion des catastrophes et précise qu'un SoE constitutionnel ne peut être déclaré que lorsque la capacité nationale est dépassée et une assistance internationale est nécessaire.[438]

iii. Référentiel du pouvoir déclaratoire

Les documentations indiquent que l'identité de la personne ou de l'entité habilitée à déclarer un SoE/SoD (c'est-à-dire le référentiel du pouvoir) varie de manière significative entre les pays échantillon et même au sein des pays échantillon, en fonction du type de SoE/SoD en question. Les SOD, en particulier ceux qui donnent lieu à des pouvoirs d'urgence plus limités et localisés, peuvent souvent être déclarés par les institutions de gestion des catastrophes ou la police.[439] Par ailleurs, les SoE sont généralement exercés par des personnes ou des entités au plus haut niveau du gouvernement.

La littérature insiste sur le fait qu'il est important que la loi spécifie clairement la personne ou l'entité qui est autorisée à faire une déclaration de SoE/SoD. Un manque de clarté peut entraîner un désaccord sur le responsable de la déclaration, ou retarder ou empêcher les interventions d'urgence.[440] L'examen de OAS a permis de constater que le manque de clarté était un réel problème dans la pratique: dans plusieurs pays, il était difficile de savoir qui avait le pouvoir de déclarer un SoE/SoD, et ce manque de clarté s'étend même aux plus hauts niveaux des SoE 'constitutionnels'.[441] Les documentations indiquent également que cette observation s'applique à certains des pays échantillon.[442] Afin de résoudre les problèmes susmentionnés, la liste de contrôle d'OAS recommande que la loi: (i) précise clairement qui est habilité à faire chaque type de déclaration de SoE/SoD; et (ii) établit une hiérarchie des fonctionnaires pouvant faire chaque type de déclaration, afin de prévoir la possibilité que le référentiel primaire ne soit pas en mesure de faire une déclaration.[443]

La liste de contrôle d'OAS recommande que, afin de promouvoir la responsabilité et de réduire l'arbitraire dans la prise de décision, référentiel du pouvoir déclaratoire soit tenu de "donner des avis", tels

que les avis des organismes gouvernementaux ou du corps législatif compétents.[444] La nature de l'obligation de donner suite aux avis dépendra, dans une certaine mesure, du système politique et constitutionnel de la juridiction. Comme le souligne Bulmer, les États dotés d'un système de gouvernement parlementaire ont tendance à s'appuyer sur l'approbation du Cabinet pour les déclarations, tandis que les États dotés d'un système présidentiel s'en remettent généralement aux décisions présidentielles prises à la suite de consultations avec la législature et d'autres dirigeants.[445] Les systèmes fédéraux ont tendance à demander au référentiel de donner suite aux avis ou à la demande d'autorités gouvernementales infranationales.[446] Fait important, bien que l'Examen d'OAS recommande que le référentiel d'un pouvoir déclaratoire agisse sur un avis, il recommande également que les exigences d'approbation ne soient pas trop lourdes, car cela pourrait compromettre la capacité du gouvernement à déclencher rapidement une intervention en cas de catastrophe.[447]

iv. Conséquences d'une déclaration

Comme indiqué à la section B ci-dessus, une déclaration de SoE/SoD a pour effet de faire passer une modalité juridique d'urgence caractérisée par de nouvelles modalités de gouvernance et/ou de nouveaux pouvoirs gouvernementaux qui ne seraient pas disponibles autrement. En ce qui concerne les dispositifs de gouvernance, certains des changements communs sont la centralisation du pouvoir décisionnel, la suspension de certains mandats ou procédures judiciaires et l'octroi de pouvoirs de réglementation supplémentaires et/ou délégués. Eliott Bulmer a toutefois suggéré d'éviter, dans la mesure du possible, les pouvoirs de réglementation d'urgence délégués en faveur d'une législation accélérée créée de manière habituelle.[448] Plus généralement, certains commentateurs ont mis en garde contre la tendance à concentrer le pouvoir dans l'exécutif et, dans les systèmes fédéraux, l'exécutif central, en temps de crise.[449]

En ce qui concerne les pouvoirs d'urgence, il est relativement courant que les pouvoirs déclaratoires, en particulier ceux relatifs aux SoE, donnent au gouvernement le pouvoir de prendre toute mesure "nécessaire" pour faire face aux circonstances. Dans toutes les situations d'urgence, sauf les plus extrêmes, il est toutefois plus approprié d'imposer des limites plus strictes aux pouvoirs d'urgence des gouvernements. Bruce Ackerman suggère que cela puisse être fait de manière "positive" et/ou "négative": dans l'approche positive, la loi

stipule un certain nombre de "mesures spéciales" pouvant être prises par le gouvernement lors d'un SoE/SoD; et dans l'approche négative, la loi stipule les mesures que le gouvernement ne peut pas mettre en œuvre lors d'un SoE/SoD.[450] Il s'agit généralement de mesures susceptibles de compromettre l'ordre politique et/ou constitutionnel de la juridiction, telles que les amendements à la Constitution, les référendums, les élections ou les réformes institutionnelles.[451]

Les documentations indiquent que l'approche "positive" est plus répandue parmi les pays échantillon et que certains des types les plus courants de pouvoirs d'urgence incluent le pouvoir d' évacuer obligatoirement ou de mettre en quarantaine des personnes et de réquisitionner, endommager ou détruire des biens. Les documentations indiquent également que les lois de certains pays reflètent une approche hybride positive et négative. Au Kazakhstan, par exemple, la loi établit une liste complète des pouvoirs d'urgence, y compris le pouvoir d'imposer un couvre-feu, d'évacuer les citoyens des zones exposées au danger et d'interdire les rassemblements publics.[452] De même, il fournit une liste de choses que le gouvernement n'est pas autorisé à faire pendant un SoE, y compris la modification de la Constitution, la tenue de référendums et la tenue d'élections.[453]

En plus de déclencher des arrangements spéciaux en matière de gouvernance et des pouvoirs gouvernementaux, une déclaration SoE/SoD peut avoir un certain nombre d'autres conséquences ou effets juridiques, notamment les suivants.

● ***Procédures automatiques: dans certaines juridictions ou situations, la déclaration d'un SoD ou d'un SoE déclenche automatiquement certaines mesures réglementaires prédéterminées. Aux Philippines,*** par exemple, la déclaration d'un état de catastrophe déclenche automatiquement un contrôle des prix des biens essentiels et une (re) programmation des fonds destinés à la réparation et à la modernisation des infrastructures publiques.[454]

● ***Assistance internationale et prêts* :** dans certaines juridictions ou situations, la déclaration d'un SoD ou d'un SoE au niveau national est une condition préalable à toute demande d'assistance internationale en cas de catastrophe.[455] Par exemple, au Paraguay, l'agence de gestion des catastrophes et le Ministère des Finances peuvent faire une déclaration conjointe lorsque la capacité de gestion des catastrophes au

niveau national est dépassée et que le pays souhaite solliciter des prêts et une assistance internationaux.[456]

● ***Installations des services fiscaux et d' autres ressources: Une fonction commune des déclarations SoE/SoD est de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des acteurs de PRC.*** Plusieurs des pays échantillon disposent de fonds d'urgence spéciaux qui sont disponibilisés lors de la déclaration d'un SoE/SoD.[457] Les déclarations peuvent également permettre aux États de prendre des mesures fiscales ou aGCinistratives spéciales pour réaffecter des ressources, y compris financières et en personnel, entre les organismes publics.[458]

● ***Plans militaires et loi martiale: dans certaines juridictions ou situations, une déclaration SOE/SOD peut être un élément déclencheur pour que l'armée effectue un travail de secours ou exerce les pouvoirs de la police. Cela pourrait même être un élément déclencheur du passage à la loi martiale, en vertu duquel l'armée*** assumerait le contrôle des fonctions civiles normales du gouvernement. Parmi les pays échantillon, le Mexique et les Philippines prévoient spécifiquement le déploiement de l'armée en réaction à une catastrophe déclarée.

Les docummentations indiquent que, dans certains des pays échantillon, la loi exige la déclaration d'un SoE/SoD afin d'indiquer certains détails précis, tels que: la base juridique et factuelle, la portée territoriale et la durée de la déclaration; les pouvoirs d'urgence qui seront à la disposition du gouvernement pendant le SoE/SoD; et/ou la mesure dans laquelle le gouvernement peut limiter ou déroger aux lois, droits ou procédures démocratiques en vigueur au cours du SoE/SoD.[459] Italie présente un exemple de bonne pratique à cet égard. En Italie, le Conseil des ministres peut, à la demande des régions touchées, déclarer un SoE par résolution. La résolution doit indiquer la durée et l'étendue territoriale d'un SoE, ainsi que la portée et les limites du pouvoir accordé au Responsable de la Protection Civile d'émettre des règles spéciales (*ordinanza*). La résolution doit préciser dans quelle mesure une *ordinanza* peut déroger au droit en vigueur et, lorsqu'elle publie une *ordinanza* à cet effet, le Responsable de la Protection Civile doit indiquer explicitement les dispositions dérogées et les motifs de la dérogation.[460] Ce type d'exigence favorise la transparence et la responsabilité; il permet de mieux contrôler les déclarations et les mesures prises lors

des SoE et des SoD, ce qui incite les décideurs à examiner et à justifier leurs actions avec soin.

D. Droits Humains: limitation et dérogation

La littérature et les documentations indiquent qu'il est courant que la loi autorise le gouvernement à limiter ou à déroger aux droits fondamentaux lors d'un SoE/SoD.[461] Une limitation d'un droit fait référence à la restriction de la jouissance du droit à la poursuite d'un but légitime et dans les marges prévues par l'instrument établissant le droit.[462] Une limitation d'un droit est permise pendant les périodes «normales» et non pas seulement en cas d'urgence. En revanche, une dérogation à un droit n’est autorisée que dans des conditions d’urgence et est parfois qualifiée de «limitation extraordinaire».[463] La dérogation est généralement régie par une disposition distincte des instruments relatifs aux droits humains, qui prévoit que l'exercice intégral et effectif des droits énoncés dans un instrument peut être limité lors, et seulement dans la mesure où c'est nécessaire, d'une situation d'urgence.[464]

La distinction entre limitation et dérogation est une question de degré, c'est-à-dire que les limitations et les dérogations occupent différentes parties d'un même spectre allant d'un degré de restriction des droits faible à élevé.[465] Le Comité des droits humains estime que les limitations, plutôt que les dérogations, des droits seront probablement suffisantes pour la plupart des interventions en cas de catastrophe.[466] Par exemple, de nombreux commentateurs ont observé que les restrictions à la liberté de circulation conçues pour limiter le nombre de personnes se rendant dans les zones touchées par une catastrophe sont susceptibles de constituer une limitation légitime du droit à la libre circulation en vertu de l'article 12(3) de ICCPR, plutôt qu’une dérogation à ce droit, à condition que la limitation soit conforme au principe de nécessité.[467]

Différents instruments relatifs aux droits utilisent un langage différent pour spécifier le moment où une dérogation ou une limitation est autorisée. Certaines des formulations les plus courantes stipulent que la dérogation ou la limitation est permise pour préserver «l'ordre public», la «sécurité nationale» ou «la santé publique et la morale», ou simplement «le cas échéant».[468] Certains droits ne peuvent être limités ou dérogés dans aucune mesure. Ces droits «absolus» comprennent (sans toutefois s'y limiter): le droit à la vie; les droits de ne pas être soumis à la torture ou à l'esclavage; et le droit à la reconnaissance devant la loi.[469] Le

Comité des Droits Humains des Nations Unies a également indiqué que les principes humanitaires inviolables sont les suivants: le traitement humain des personnes privées de liberté; l'interdiction de la prise d'otages et de l'incarcération non reconnue; la protection des droits des minorités et la non-discrimination; l'interdiction de la propagande prônant la guerre ou la haine nationale, raciale ou religieuse; et des garanties suffisantes et des garanties procédurales dans le système judiciaire pour préserver l'état de droit.[470]

La «nécessité» est une exigence quasi universelle pour limiter ou déroger aux droits humains, à la fois en vertu du droit international des droits humains et des lois nationales. Une exigence de nécessité stipule que les limitations et les dérogations aux droits ne sont autorisées que *dans la mesure nécessaire* pour atteindre le but ou l'objectif concerné. Le droit international, la littérature et la pratique des États ont conféré à ce concept par ailleurs nébuleux un sens et une structure. Il est généralement aGCis que «nécessaire» ne signifie pas simplement «commode», mais se réfère plutôt à l'absence de mesures de remplacement pour atteindre le but ou l'objectif pertinent. Selon les *Principes de Siracusa sur les dispositions en matière de limitation et de dérogation du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques* (***Principes de Siracusa***), la nécessité signifie également que l'action envisagée doit être proportionnée à un objectif légitime et la moins restrictive possible.[471] Un autre point important est qu'une exigence de «nécessité» ne donne pas au décideur le pouvoir discrétionnaire illimité d'agir sur la base de ses opinions subjectives.[472] En revanche , selon les *principes de Siracusa*, une évaluation de la nécessité devrait être effectuée sur la base de considérations objectives, et aucune limitation ne pourrait être appliquée de manière arbitraire ou discriminatoire.[473] Le concept de «nécessité» sous-tend plusieurs autres aspects des systèmes d'exploitation. Il est couramment utilisé comme critère pour déterminer quand un SoE/SoD peut être déclaré, étendu ou terminé, et pour décider de la nature des pouvoirs gouvernementaux en cas d'urgence. Dans la mesure où la «nécessité» est utilisée comme critère pour ces autres aspects des EO / EDS, les commentaires précédents sont également applicables.

Neuf des pays échantillon ont des lois qui autorisent expressément la limitation ou la dérogation aux droits humains pendant un SoE et/ou un SoD.[474] Cinq autres pays échantillon confèrent au référentiel de l'autorité d'urgence des pouvoirs étendus pour prendre toutes les mesures

"nécessaires", lesquelles, selon les circonstances, peuvent entraîner la mise en œuvre de mesures restrictives des droits humains.[475] Dans les autres pays échantillon, la loi attribue au gouvernement des pouvoirs d'urgence susceptibles de restreindre les droits humains, tels que le pouvoir de contrôler les mouvements lors d'un SoE/SoD.[476] Les documentations n'analysent pas la conformité des lois des pays avec les principes internationaux des droits humains en matière de limitation et de dérogation des droits. En tout état de cause, même si une disposition autorisant la limitation ou la dérogation des droits est conforme au droit international des droits humains, cela ne garantit pas qu'elle sera *appliquée* conformément au droit international des droits humains. Au contraire, les dispositions autorisant la limitation ou la dérogation, de par leur nature, créent un pouvoir discrétionnaire relativement large susceptible de donner lieu à une mauvaise utilisation ou un abus. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour mieux comprendre dans quelle mesure le droit et la pratique dans ce domaine sont compatibles avec le droit international des droits humains

E. Garanties

La littérature insiste sur le fait qu'il est extrêmement important de mettre en place des "garanties" lors d'un SoE/SoD afin de maintenir l'état de droit, de préserver les institutions et les processus démocratiques, de protéger les droits humains et de promouvoir la transparence et la responsabilité des gouvernements. .Cette section aborde les principaux types de garanties pouvant être mises en œuvre lors d' un SoE/SoD.

i. Supervision et révision

Il est généralement aGCis dans la littérature qu'il est essentiel que la branche du gouvernement responsable de la déclaration et de l'aGCinistration d'un SoE/SoD (généralement l'exécutif) soit supervisée et révisée par les autres organes du gouvernement (généralement le pouvoir judiciaire).[477] Dans ce contexte, le terme "supervision" fait référence à un large éventail de mécanismes, allant des obligations de déclaration au contrôle direct.[478] Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève a identifié les sept questions suivantes que le pouvoir judiciaire et/ou le pouvoir législatif devrait prendre en compte lors du contrôle ou du réexamen de décisions ou d'actes se rapportant à un SoE/SoD:

● ***temporalité*** : le délai approprié pour l'exercice de mesures d'urgence;

● ***menace exceptionnelle*** : le caractère exceptionnel du risque;

● ***déclaration*** : la procédure appropriée, y compris la ratification et les notifications;

● ***communication*** : ***communication*** efficace avec le public, les autres pouvoirs publics concernés et les organismes internationaux;

● ***proportionalité*** *:* le champ d' application appropriée des mesures prises pendant un SoE/SoD;

● ***égalité*** : respect du droit national et international; et

● ***intangibilité*** : importance de la non-dérogation aux droits absolus.[479]

Contrôle législatif

Dans certaines juridictions, la ratification législative est nécessaire pour qu'une déclaration SoE/SoD puisse entrer en vigueur, bien que l'examen d'OAS prévienne que cela pourrait entraîner un retard indu.[480] Plus généralement, la ratification peut être requise *après* la déclaration sous la forme de dispositions stipulant que les SoE/SoD et les mesures prises en vertu de ceux-ci deviendront caducs si l'approbation législative n'est pas donnée dans un délai spécifié. Les délais varient considérablement, allant de 24 heures à Fidji à 120 jours au Bangladesh.[481] Certains pays accordent des périodes plus longues lorsque le parlement n'est pas en session ou prévoient que l'approbation soit donnée à la prochaine session du parlement.[482] Dans certaines juridictions, les résolutions parlementaires ordinaires sont suffisantes, alors que dans d'autres, des majorités spéciales, telles que les supermajorités et/ou le consentement bicaméral, sont requises.[483] Dans certaines juridictions, des commissions parlementaires spéciales sont établies avec des rôles de direction et de supervision.[484]

Il est également courant que le législateur ait le pouvoir de prolonger ou de modifier un rapport sur SoE/SoD lorsqu'il est appelé à examiner la déclaration.[485] Cette décision devrait être prise selon les mêmes principes que ceux qui ont guidé la déclaration initiale et devrait déterminer si les pouvoirs légaux ordinaires suffiraient pour l'intervention en cas de catastrophe. Si tel est le cas, il ne sera pas "nécessaire" d'étendre le SoE/SoD et il convient d'y mettre fin.[486] Bruce Ackerman a proposé un mécanisme d' "indexation supermajoritaire" selon lequel l'approbation initiale peut être obtenue à ls majorité simple, mais des renouvellements ultérieurs sont nécessaires pour respecter les

supermajorités de plus en plus exigeantes (par exemple 65%, puis 75%).[487]

Contrôle judiciaire

Les mécanismes SoE/SoD sont des mesures légales et, en tant que tels, doivent pouvoir être examinés par le pouvoir judiciaire, bien que la nature extraordinaire des SoE et des SoD puisse justifier des dispositions spéciales concernant la compétence et les effets de la révision.[488] Les *Normes Minimales de Paris sur les Droits Humains en situation d'urgence* établies par les associations de droit international stipulent que les tribunaux devraient être compétents pour déterminer si:

● les déclarations d'urgence et la législation sont conformes à la loi en termes de procédures et de conditions, de proportionnalité et de nécessité;

● les instruments juridiques permettant la limitation et la dérogation aux droits sont légaux et correctement promulgués;

● tous les droits indérogeables ont été violés; et

● les lois en dehors des mesures d'urgence continuent d'être en vigueur, avec une présomption qu'elles sont en vigueur à moins d'être explicitement abrogées.[489]

En pratique, la compétence susmentionnée peut être conférée au pouvoir judiciaire de deux manières principales. Premièrement, la loi peut obliger le pouvoir exécutif à demander au pouvoir judiciaire d'approuver certaines décisions ou actions spécifiées. En Écuador, par exemple, une déclaration de SoE doit être soumise à la Cour constitutionnelle , qui est tenue d'émettre un avis sur la constitutionnalité de la déclaration et des mesures d'urgence qui y sont prescrites.[490] Deuxièmement, la loi peut autoriser les personnes ou entités qui affirment avoir été affectées par une décision ou une action relative à une SoE à saisir un tribunal pour déterminer la légalité de cette décision ou de cette action.[491] Pour que le contrôle judiciaire puisse protéger les droits humains, le pouvoir judiciaire devrait être habilité à réparer les actes répréhensibles en infligeant des sanctions aux acteurs gouvernementaux et/ou en ordonnant des indemnisations.[492] L'Examen de OAS a toutefois constaté que, si les sanctions pour non-respect des mesures d'urgence par les particuliers sont très répandues, les sanctions pour le non-respect par les institutions, y compris les mesures d'urgence inconstitutionnelles ou illégales, sont «souvent absentes».[493]

ii.. Autres garanties

En plus du contrôle législatif et judiciaire, les mesures suivantes peuvent également constituer une précieuse garantie lors d'un SoE/SoD:

● imposer un délai pour le SoE/SoD afin qu'il expire automatiquement après une certaine période de temps, sauf prolongation (ou sans ratification si la ratification est requise);[494]

● fournir un avis du SoE/SoD au «public le plus large possible», plutôt que de simplement publier la déclaration dans le registre public des lois et des décisions;[495]

● notifier les organisations internationales compétentes, y compris le Comité des droits humains des Nations Unies et les organes conventionnels régionaux;[496] et

● former les acteurs gouvernementaux des PRC à la limitation et à la dérogation autorisées des droits humains en cas d'urgence.[497]

F. Recommandations

i. SoE et SoD

Les décideurs devraient développer une gamme de SoD proportionnels et adaptés à différents degrés et types de risque, en particulier les risques très répandus dans leur juridiction. Un système efficace peut ressembler à une pyramide, avec plusieurs niveaux de SoD menant à un SoE, conçu pour être utilisé en situation de violence ou de conflit et uniquement pour les catastrophes les plus exceptionnelles, de grande ampleur et imprévisibles. Chaque niveau de la pyramide devrait correspondre à des catastrophes plus graves ou de grande ampleur que le niveau inférieur, et donner au gouvernement des pouvoirs d'intervention en cas d'urgence plus étendus. Le niveau le plus bas de la pyramide peut comprendre des SoD hautement spécialisés, qui donnent aux gouvernements locaux et/ou aux agences sectorielles les pouvoirs de réagir aux catastrophes relativement courantes et/ou de faible ampleur sans entraver les droits humains. Cette approche à plusieurs niveaux des SoD/SoE favorise la proportionnalité en garantissant que les modifications apportées aux pouvoirs du gouvernement et aux dispositifs de gouvernance correspondent à la nature et à l'ampleur de la catastrophe. En outre, cela minimise l’application de vastes pouvoirs gouvernementaux susceptibles de compromettre l’état de droit, les institutions démocratiques et les droits humains.

ii. Dimensions des SoE et SoD

Il est essentiel que les lois régissant les SoE/SoD énoncent clairement: (i) le ou les déclencheurs juridiques de la déclaration; (ii) la personne ou l'entité chargée de faire une déclaration (c'est-à-dire le référentiel du pouvoir déclaratoire); iii) les conséquences de la déclaration; et (iv) le moment où une déclaration peut être faite (c'est-à-dire à titre préventif ou seulement une fois qu'un désastre s'est produit).

Déclencheur (s) juridique (s) : le ou les déclencheurs légaux permettant de déclarer chaque type de SoE/SoD doivent être adaptés aux degrés et types de catastrophe que le SoE/SoD est conçu pour traiter. Il serait peut-être approprié que le déclencheur juridique d'un énoncé de situation soit libellé en termes généraux, afin de donner au gouvernement suffisamment de souplesse pour réagir à des événements exceptionnels et imprévisibles. Les SoD - en particulier les SoD d'ordre inférieur - devraient avoir des déclencheurs beaucoup plus précis, afin de limiter le pouvoir de déclarer un SoD et de fournir une base pour un examen ultérieur.

Référentiel : La loi devrait clairement spécifier qui est habilité à faire chaque type de déclaration de SoE/SoD. Il devrait également établir une hiérarchie des responsables pouvant effectuer chaque type de déclaration, afin d'anticiper la possibilité que le référentiel principal ne puisse pas faire de déclaration. Les décideurs devraient envisager d'introduire l'obligation pour le référentiel «d'agir sur avis» ou «sur demande» d'une autre entité (par exemple, des institutions de gestion des catastrophes ou des aGCinistrations infranationales). Ce type d'exigence empêche la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule personne ou entité. Cela peut également préserver l'autonomie des juridictions infranationales et donner un poids approprié à l'expertise des agences sectorielles concernées.

Conséquences : la loi devrait clairement spécifier les dispositions en matière de gouvernance et les pouvoirs gouvernementaux qui découlent de la déclaration d'un SoE/SoD. Il est généralement préférable de disposer d’une liste prédéterminée, précise et exhaustive de ces pouvoirs gouvernementaux. Toutefois, pour les SoE et les SoDs de haut degré, il peut être judicieux que le gouvernement conserve une plus grande souplesse pour déterminer l'étendue de ses pouvoirs d'urgence au moment de la

crise, sous réserve des garanties décrites ci-dessous. Même pour les SoE et les SoD de haut degré, la loi devrait empêcher le gouvernement de prendre des mesures susceptibles de porter atteinte à l'intégrité de l'ordre politique et constitutionnel de la juridiction (par exemple, amendements à la Constitution, référendums, **élections).**

Moment opportun : afin de faciliter les mesures préventives, la loi devrait permettre de déclarer un SoE/SoD alors qu'un risque ne s'est pas encore matérialisé mais qu'il est proche (à la fois dans le temps et dans l'espace), élevé, susceptible de se produire et d'avoir un impact sévère. Cela peut être réalisé en utilisant une définition large de "catastrophe" qui inclut une "menace de catastrophe", ou en établissant un pouvoir déclaratoire préventif séparé.

La loi devrait exiger la déclaration d'un SoE précisant la base légale, la portée territoriale et la durée de la déclaration, ainsi que les pouvoirs d'urgence qui seront conférés au gouvernement pendant le SoE/SoD. En outre, la loi devrait obliger le gouvernement à notifier la déclaration d'un SoE/SoD au public le plus large possible, plutôt que de simplement la publier dans le registre public des lois et des décisions.

iii.ix. Garanties et droits humains

Il est d'une importance vitale de mettre en place des garde-fous lors d'un SoE/SoD afin de promouvoir la transparence et la responsabilité des gouvernements, de préserver la primauté du droit, de préserver les institutions démocratiques et de protéger les droits humains.

Les lois régissant les SoE/SoD ne devraient permettre au gouvernement de limiter ou de déroger aux droits que dans la mesure permise par le droit international des droits humains. En outre, le pouvoir judiciaire devrait avoir la compétence pour déterminer si: les instruments juridiques autorisant les limitations et les dérogations aux droits sont légaux et correctement promulgués; et si des droits indérogeables ont été violés.

La loi devrait prévoir un contrôle judiciaire et/ou législatif des SoE et des SoD de haut niveau en ce qui concerne: la déclaration initiale d'un SoE/SoD (y compris les pouvoirs qui y sont spécifiés); les décisions ou actions prises pendant un SoE/SoD; et toute décision de prolonger ou

de terminer un SoE/SoD. Le contrôle judiciaire ou législatif peut prendre les formes suivantes:

● l'obligation d'obtenir l'approbation législative ou judiciaire d'une déclaration de SoE/SoD et des décisions ou actions prises au cours d'un SoE/SoD;

● pouvoir législatif de modifier ou de mettre fin à un SoE/SoD, y compris un pouvoir de modifier des détails tels que la portée géographique, la période et les pouvoirs d'urgence; et/ou

● pouvoir judiciaire de déclarer un SoE/SoD, ainsi que des décisions ou actions prises pendant un SoE/SoD, illégaux et de rendre les ordonnances appropriées pour remédier à cette illégalité (par exemple, déclaration d'invalidité, sanctions, indemnisation).

En plus du contrôle législatif et/ou judiciaire, les décideurs devraient envisager de fixer un délai prévoyant la fin automatique du statut de SoE/SoD à l'expiration d'un délai déterminé, à moins que le délai de SoE/SoD ne soit prolongé avec l'approbation judiciaire et/ou législative.

iv. Exigence de nécessité

La «nécessité» est couramment utilisée comme critère pour déterminer: quand une déclaration de SoE/SoD peut être faite; quels pouvoirs d'urgence sont disponibles; si un SoE/SoD peut être prolongé ou terminé; et si les droits humains peuvent être limités ou dérogés. Dans la mesure du possible, la loi ne devrait pas utiliser la «nécessité» comme *seul* critère pour ces types de décisions, car elle crée un pouvoir décisionnel relativement libre de toute contrainte, susceptible de donner lieu à un usage abusif ou inapproprié. Au lieu de cela, la loi devrait compléter le critère de «nécessité» par des critères supplémentaires. En outre, la loi devrait expressément stipuler que la "nécessité" exige l' absence de mesures de substitution pour atteindre l'objectif visé et que la mesure envisagée soit proportionnée à l'objectif visé.

6 Facilités juridiques

A. Introduction

Ce chapitre explique si les acteurs humanitaires, tant étrangers que nationaux, disposent des moyens juridiques nécessaires pour entreprendre des activités de préparation et d'intervention. Il examine si tous les acteurs bénéficient de la reconnaissance, des protections et des privilèges nécessaires pour contribuer efficacement à la préparation et à

la réaction aux catastrophes. La section B traite des volontaires et vérifie si la législation prévoit les problèmes de santé, de sécurité, d'assurance, de responsabilité et d'autres problèmes juridiques critiques auxquels les volontaires sont confrontés. La section C traite de la délivrance de licences et indique si la loi autorise le personnel de secours professionnel, tel que le personnel médical, à fournir une assistance en cas d'urgence, au-delà des frontières nationales et sous-nationales. La section D traite de la question des exonérations fiscales et de la question de savoir si elles sont prévues dans le cas d'activités de secours et si elles s'appliquent aux activités de préparation et d'intervention. La section E décrit le type de protection de responsabilité qui peut être fournie au personnel de sauvetage et de secours, y compris les volontaires, et indique si les organisations bénéficient de la protection de responsabilité prévue par la loi. La section F examine le problème nouveau et de plus en plus important des véhicules aériens sans pilote (UAV - à savoir les drones) et de leur réglementation, y compris l'immatriculation, les opérations aériennes, l'utilisation de l'espace aérien et les assurances. La section H traite des exigences de la gestion et de la confidentialité des données. La section G fournit des recommandations aux décideurs sur les moyens de garantir la mise en place des facilités juridiques nécessaires pour faciliter les activités humanitaires, à la fois en cas de catastrophe et de préparation.

B. Volontaires

Les volontaires constituent un élément essentiel de nombreuses interventions en cas de catastrophe, mais ils peuvent être confrontés à de nombreuses incertitudes lors de la fourniture de services dans des situations de catastrophe. Les questions juridiques comprennent les préoccupations accrues en matière de santé et de sécurité et les questions relatives à l'assurance, à la responsabilité et à l'emploi .Cependant, le contexte juridique entourant l'utilisation et le rôle des volontaires en cas de catastrophe va d'un manque fondamental de clarté concernant la définition et la portée du volontariat, à des obstacles juridiques pouvant interdire ou restreindre les activités de volontariat et à la nécessité de prévoir une formation et une gestion adéquates (y compris rémunération et subsistance) des volontaires.

Les documentations montrent que les deux tiers des pays reconnaissent au moins que les volontaires constituent une catégorie d'acteurs spécifique dans les interventions en cas de catastrophe. Dans de nombreux cas, cette reconnaissance contribue à encourager la

participation sociale aux interventions en cas de catastrophe, et les volontaires sont parfois considérés, aux côtés du secteur privé, comme un secteur social pouvant être mobilisé pour faire face aux catastrophes. Comme il est noté dans la revue de littérature, cela est conforme au traitement plus large des volontaires et au volontariat en tant que force sociale. Par exemple, le rapport de 2015 sur l' E*tat du Volontariat dans le Monde* analyse le volontariat dans le contexte de la "transformation de la gouvernance", concluant qu'un environnement juridique et réglementaire favorable au volontariat est nécessaire pour maximiser la contribution des volontaires au "bien commun".[498] Dans ce contexte de prescriptions générales visant à encourager la participation des volontaires, l'Union interparlementaire, le programme des Volontaires des Nations Unies et la FICR ont élaboré une note d'orientation sur le V*olontariat et la Législation.*[499] décrivant les lois susceptibles d'avoir une incidence sur les bénévoles, notamment le droit du travail, le droit fiscal, le droit de la protection sociale, le droit de l'immigration et le cadre réglementaire régissant les organisations sans but lucratif ou caritatives.

Les documentations montrent que, outre la reconnaissance générale du fait que les volontaires peuvent contribuer à la réagir aux catastrophes, il y a beaucoup moins de pays qui ont pris des mesures législatives pour traiter les problèmes spécifiques liés aux volontaires. La publication de la FICR intitulée *Questions Législatives relatives à la Gestion des Catastrophes et à la Lutte contre les Epidémies* expose une série de problèmes liés aux obligations en matière de santé et de sécurité des organisations utilisant des volontaires, notamment une couverture d'assurance contre les accidents et le paiement d'une indemnité[500], l'emploi (telles que des protections supplémentaires contre le licenciement)[501] et la responsabilité. Les directives ultérieures de la FICR examinent les réponses législatives à ces problèmes.[502] Les documentations ne portent que sur cinq pays qui accordent une attention particulière aux rôles et responsabilités des volontaires dans le contexte d'une catastrophe, dans certains cas par le biais d'un traitement complet de ces rôles et, dans d'autres cas, limités à des problèmes plus spécifiques tels que ceux liés aux catastrophes. rémunération/compensation des volontaires.[503] Dans un cas seulement, la question des risques auxquels peuvent faire face les volontaires qui répondent à des catastrophes est spécifiquement abordée.[504]

La formation de volontaires est le seul domaine où les documentations montrent qu'un bon nombre de pays qui abordent directement leurs

cadres juridiques en matière de réaction aux catastrophes. Ceux-ci incluent la spécification du niveau de gouvernement responsable de la formation des volontaires en réponse aux catastrophes[505], et spécification des attentes et des exigences en matière de formation des volontaires.[506] Les documentations indiquent que le statut législatif des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est le contexte dans lequel le rôle des volontaires est souvent abordé, de manière explicite ou implicite.

Les documentations attirent l'attention sur un problème émergent qui s'ajoute encore à la complexité des rôles des volontaires dans les interventions en cas de catastrophe: le rôle croissant des volontaires informels, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas affiliés à des organisations humanitaires ou autres.[507] Certains soutiennent que les volontaires informels de ce type gagneront en importance compte tenu de l'ampleur des risques de catastrophe dus à la croissance démographique, au développement urbain et au changement climatique.

C. Licences

Les exigences en matière de licence professionnelle peuvent constituer un obstacle important à la capacité des professionnels de fournir une assistance en cas d'urgence, en particulier aux professionnels de santé, à la fois dans des contextes internationaux où les professionnels sont amenés d'un pays à un autre et dans des contextes sous-nationaux où la réglementation professionnelle n'est pas normalement reconnue au-delà des frontières nationales ou locales.

La plupart des discussions sur la licence professionnelle qui ont eu lieu dans le contexte d'une catastrophe nationale ont concerné des professionnels de santé dans des domaines tels que le droit de fournir des soins médicaux et la prescription de médicaments, ainsi que des questions de responsabilité et d'assurance médicale. Toutefois, des problèmes similaires pourraient également s'appliquer à d'autres types de professionnels impliqués dans les interventions en cas de catastrophe, tels que les ingénieurs, les experts en bâtiment et les enseignants.

Les documentations suggèrent que la reconnaissance des professionnels de santé n'est pas considérée comme un obstacle majeur aux interventions en cas de catastrophe dans la grande majorité des pays. Cependant, on peut raisonnablement supposer que cela concerne davantage les États fédérés, où les exigences en matière de

licence médicale diffèrent entre les Etats, tels que les États-Unis, comme indiqué ci-dessous. Bien que la question ne soit pas abordée dans quatre pays stipulés dans Les documentations, dans quinze des vingt pays analysés, la reconnaissance des professionnels de santé est soit une affaire nationale, soit une reconnaissance automatique à travers les frontières infranationales. Dans un cas, la question spécifique de l'entrée des professionnels de santé et de leur reconnaissance dans le contexte de la réaction aux catastrophes est traitée dans le cadre juridique.[508] En outre, au moins trois pays font explicitement référence dans leur législation en matière d'intervention en cas de catastrophe à la question de la reconnaissance des professionnels de santé participant à une intervention en cas de catastrophe.[509]

Une grande partie de la littérature sur la licence professionnelle porte sur la myriade de problèmes survenus et discutés aux Etats-Unis en ce qui concerne la réglementation interétatique des professionnels la santé, y compris sur les réactions aux ouragans Katrina et Rita.[510] Les moyens par lesquels une déclaration d'urgence peut être utilisée pour déclencher la levée des obstacles réglementaires à la reconnaissance des licences de soins de santé ont été examinés de manière assez détaillée par US Institute of Medicine.[511]

D. Exemptions fiscales

La fiscalité peut peser lourdement sur la capacité des acteurs nationaux de façon qu'ils n'arrivent pas à fournir une aide d'urgence en cas de catastrophe, en particulier lorsque des taxes telles que la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et des droits de douane sont directement imposés sur les achats et importations de biens et d'équipements destinés à soutenir ces efforts.[512] Les exonérations fiscales peuvent également bénéficier aux ménages, aux entreprises et aux autres entités touchées par une catastrophe dans le cadre des activités de secours et de redressement.

Les documentations indiquent que le rôle de la loi en matière d'exemptions fiscales a été peu pris en compte, la plus importante étant la publication de la FICR intitulée *Questions de Législation en matière de Gestion des Catastrophes et de Lutte contre les Epidémies*,[513] et l'ensemble des travaux relatifs à IDRL, bien que ceux-ci se concentrent principalement sur l'intervention internationale. En dépit de son absence relative dans la littérature, les documentations suggèrent que les

gouvernements ont été actifs dans la législation dans un certain nombre de domaines.

S'agissant de l'exonération des biens, équipements et biens utilisés pour faire face à une catastrophe, sur les dix-huit pays stipules dans les documentations où des données sont disponibles, seuls trois pays ne prévoient pas d'exonération fiscale.[514] Cependant, la littérature et les études documentaires indiquent qu'il existe des incohérences dans la manière dont la question est traitée d'un pays à l'autre. Dans certains pays, par exemple, les exemptions pour les activités et les biens liés à une catastrophe ne sont couvertes que dans le cadre des exemptions applicables aux organisations non gouvernementales à but non lucratif, et non en règle générale[515] et de nombreuses dispositions s'appliquent uniquement à la réaction aux catastrophes, plutôt qu'à la préparation.

Les résultats indiquent qu'il est courant que les Sociétés nationales et les organisations non gouvernementales (ONG) bénéficient d'exonérations fiscales sous une forme ou une autre en tant qu'organisations à but non lucratif. Toutefois, les types d'exemptions accordées sont souvent incohérents ou bien les lois ou règlements nationaux applicables manquent de précision.[516] Un certain nombre de pays ont également des dispositions fiscales spécifiques applicables aux Sociétés nationales, qui s'ajoutent aux dispositions prises pour les ONG de manière plus générale, de telle sorte que leurs activités, que ce soit en matière de réaction aux catastrophes ou de préparation aux catastrophes, sont exonérées d'impôt.[517]

La majorité des pays stipulés dans les documentations ont pris un certain nombre d’autres dispositions relatives à l’exonération fiscale en cas de catastrophe, qui ont été promulguées sous différentes formes. Certaines tentatives ont été faites pour créer des régimes fiscaux permettant de réduire le revenu imposable des particuliers afin de compenser les pertes causées par des catastrophes naturelles ou des calamités.[518] ou pour permettre aux aGCinistrations locales d'accorder des exemptions fiscales en réponse à des catastrophes spécifiques telles que des inondations.[519] Un groupe important de pays a également cherché à faire en sorte que les secours en cas de catastrophe soient expressément exemptés des droits d'importation et d'autres formes de taxation.[520] Toutefois, là encore, ces mesures sont diverses et spécifiques à chaque pays et nécessitent un complément d’étude pour déterminer de manière plus générale leur applicabilité.

E. Responsabilité

Un des problèmes majeurs qui affecte le personnel d'intervention et de préparation aux catastrophes, qu'il s'agisse de professionnels ou de bénévoles, est celui de la responsabilité. La peur de la responsabilité peut dissuader les individus et les organisations de participer à des activités humanitaires susceptibles de sauver des vies, ou peut aussi inciter les fonctionnaires à agir lorsque la non-exécution de certaines de leurs tâches peut être engagée. La revue de littérature note un certain nombre de domaines dans lesquels une responsabilité peut être encourue:

- responsabilité pénale et civile pour divers actes ou omissions en matière de prévention des catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe [521]
- responsabilité des passants fournissant secours et premiers secours en cas d'absence des lois du Bon Samaritain ou similaires[522]
- négligence médicale (criminelle et civile)
- responsabilité pour les accidents de la route ou liés à la machinerie au cours d'activités liées à une catastrophe, entraînant des pertes en vies humaines, des blessures corporelles ou des dommages matériels;
- obligation d'indemniser des personnes privées ou des organismes publics pour l'utilisation de leurs terrains, véhicules, locaux et de tout dommage qui leur serait causé, s'ils étaient utilisés dans le cadre d'une opération d'intervention d'urgence;
- responsabilité pour dommages environnementaux;
- responsabilité potentielle pour blessures, pertes de vie ou dommages aux biens personnels du personnel de relève travaillant sous leur direction (personnel et volontaires);
- responsabilité du fait d'autrui pour les dommages causés par ce personnel de secours (que ce soit délibéré, par négligence ou par accident); et
- responsabilité directe en cas de décès, de blessures ou de dommages matériels causés par un danger si le gouvernement manquait à une obligation de diligence, par exemple en prenant

des mesures préventives pour un danger raisonnablement prévisible, en émettant des avertissements rapides et efficaces, en réagissant rapidement et de manière appropriée et en évitant inutiles dommages supplémentaires par le moyen de réponse.

De plus, les sensibilités accrues créées par les situations de catastrophe peuvent influencer la perception du public quant aux risques liés aux avertissements de catastrophe et à l'adéquation de la réaction, ce qui peut donner lieu à des controverses, à des boucs émissaires et à des reproches qui exacerbent encore les problèmes de responsabilité.

La littérature suggère que les protections de responsabilité ont tendance à être appliquées de manière incohérente ou ne pas être appliquées du tout, et la plupart des informations existantes proviennent de pays développés. Certaines dispositions relatives à l'immunité de poursuites sont incluses dans les lois nationales sur GRC, mais d'autres questions relatives à la responsabilité sont traitées dans un éventail beaucoup plus large de législations. Certains pays sont également liés par des principes de droit commun sur des questions telles que l'obligation de diligence, la négligence et l'intérêt public, qui peuvent avoir une incidence sur la capacité de limiter la responsabilité par le biais de la législation dans certains cas. Dans ce contexte, les documentations cherchaient à savoir si la législation nationale prévoyait des protections de responsabilité vis-à-vis du personnel de sauvetage et de secours en cas de catastrophe, y compris des volontaires, et si des protections similaires étaient fournies aux organisations, qu’elles soient gouvernementales, ONG ou Sociétés Nationales.

Il existe une nette division entre les pays sur la question de savoir si le personnel peut bénéficier de protections en cas de catastrophe. La moitié des dix-huit pays pour lesquels des données étaient disponibles sur la question n'offrent aucune protection de responsabilité pour le personnel affecté aux catastrophes.[523] Dans les neuf autres pays, la protection est fournie, souvent par le biais de dispositions légales complexes spécifiquement destinées aux personnes qui répondent aux catastrophes. La revue de la littérature identifie également les complexités des «lois du bon samaritain», telles que celles des États-Unis, qui offrent un degré de protection aux premiers intervenants médicaux. Dans certains cas, les protections de responsabilité appliquées au personnel de secours en cas de catastrophe s’appliquent

spécifiquement au personnel de la défense civile ou des secours, y compris les volontaires.[524] tandis que dans d'autres cas, la protection de la responsabilité du personnel en cas de catastrophe découle des protections générales accordées aux agents de l'État, à condition que les actions effectuées soient compatibles avec les tâches assignées et ne fassent pas preuve de négligence.[525] Dans certains cas, des dispositions spécifiques en matière d'assurance s'appliquent au personnel d'intervention en cas de catastrophe, que ce soit pour fournir un soutien en cas de blessure.[526] ou de prévoir une indemnisation en cas de dommages causés par le personnel de secours.[527] Dans un cas, les garaties de responsabilité ne s'appliquent qu'au personnel international en vertu de privilèges et immunités reconnus.[528]

En général, les organisations ne bénéficient d'une protection de responsabilité que dans la mesure où le personnel d'intervention en cas de catastrophe est protégé. Les documentatios ont révélé très peu de prise en compte des protections des organisations en matière de responsabilité, même si, dans au moins un cas, les organisations sont tenues de s'assurer contre les dommages causés par des catastrophes.[529]

L'un des principaux défis dans ce domaine consiste à trouver un équilibre entre la nécessité d'offrir une protection raisonnable au personnel, aux organisations et aux organismes gouvernementaux menant des activités de préparation et d'intervention véritables, à la nécessité de maintenir les normes de sécurité publique et de garantir des recours appropriés aux victimes. pertes et dommages résultant d'une négligence grave pendant les efforts de préparation et d'intervention.

F. Immatriculation des véhicules aériens sans pilote

L'utilisation de véhicules aériens sans pilote (UAVs) dans la préparation aux catastrophes et dans l'intervention en cas de catastrophe a augmenté, et ils sont souvent considérés comme un moyen rapide et rentable d'évaluer rapidement les dommages, de localiser les populations déplacées et d'envisager parfois le transport des biens. Leur utilisation crée toute une série de problèmes juridiques et réglementaires, notamment leur immatriculation, leurs certificats d'exploitation aérienne, l'utilisation de l'espace aérien et d'autres questions de sécurité et de réglementation. La revue de la littérature attire l'attention sur un certain nombre de problèmes réglementaires

spécifiques liés à la manière dont les UAV sont utilisés, y compris les problèmes juridiques liés à la livraison de cargaisons à partir de drones[530], maintien de la visibilité directe dans les opérations de drones (l'opérateur doit pouvoir voir physiquement le drone à tout moment) et l'éthique de l'utilisation des drones dans des contextes humanitaires.[531]

Le *Code de conduite pour les UAV humanitaires,* publié pour la première fois en 2014, constitue le principal soutien des acteurs internationaux et des pays dans ce domaine.[532] qui établit un certain nombre de principes généraux relatifs à l'utilisation des UAV en cas de catastrophe, couvrant les questions de sécurité et de conformité, l'application des principes humanitaires, la protection des données et de la vie privée ainsi que les modalités de consultation et de coordination. Le réseau de praticiens responsables du code - UAViators a également produit des rapports tels que *Humanitarian UAV / Drone Missions: Vers de meilleures pratiques,* qui identifient certaines des aspects juridiques liés à l'utilisation d'un UAV, tels que l'obtention des permis de douane, de l'assurance de responsabilité et des licences d'exploitation nécessaires. en conformité avec les lois locales. Le document note également la probabilité de rencontrer des situations dans lesquelles il n'existe pas de réglementation des UAV ou où elles ne sont pas claires, suggérant que ce domaine a encore besoin d'être développé en matière de législation dans de nombreux pays.[533]

Les documentations corroborent les conclusions de la revue de littérature selon laquelle la rapide augmentation de l'utilisation de drones dans des contextes humanitaires a dépassé la plupart des cadres juridiques nationaux, aucun pays n'ayant identifié de législation ou de réglementation concernant l'utilisation des UAV en cas de catastrophe. Il convient toutefois de noter qu'un certain nombre de pays ont mis en place des dispositions spécifiques sur l'utilisation et l'exploitation des UAV en tant que tels, soit dans leurs codes de l'aviation civile, soit par le biais d'une réglementation spécifique.[534] A cet égard, le *code de conduite relatif aux UAV humanitaires* recommande instamment que l'utilisation humanitaire des UAV soit conforme à tous les cadres nationaux et internationaux pertinents.

G. Protection des données et de la vie privée

Lorsque les réglementations générales de l'Union Européenne sur la protection des données, vastes et puissantes, sont entrées en vigueur

en mai 2018, elles ont attiré une attention mondiale considérable sur la collecte, la protection et la confidentialité des données.[535] La manière dont les données sont collectées, partagées et protégées au cours des activités de préparation et d'intervention, à la fois par les acteurs nationaux et internationaux, est une question clé pour le secteur de la gestion des catastrophes.

Les documentations ont révélé que la plupart des pays appliquaient des réglementations en matière de protection des données et de la vie privée exigeant le consentement de l'individu avant que leur divulgation puisse avoir lieu, le plus souvent sous la forme d'une législation spécifique concernant la protection des informations personnelles.[536] Dans certains cas, de telles dispositions sont incluses dans les dispositions du code constitutionnel ou pénal.[537] Dans presque tous les cas, il n'existe pas de dispositions spéciales concernant l'utilisation de données à caractère personnel dans le cadre des activités de préparation aux catastrophes ou d'intervention en cas de catastrophe, bien que plusieurs instruments incluent des dispositions permettant le partage de données à caractère personnel sans consentement dans des situations où cela est nécessaire pour protéger la santé et la sécurité du public ou des individus (ce qui pourrait éventuellement inclure certaines situations dans le contexte d'une catastrophe.

Des dispositions notables ont été trouvées en Australie, qui permettent aux entités gouvernementales de divulguer des données à caractère personnel dans un «but autorisé» dans les situations où une catastrophe a été officiellement déclarée, afin de permettre l'accès aux services, notamment des organisations telles que la Croix-Rouge australienne. En Corée, la Croix-Rouge coréenne est expressément autorisée à accéder aux données détenues par le gouvernement pour faciliter ses opérations, sauf dans des «circonstances atténuantes».

Les organisations humanitaires elles-mêmes ont élaboré des directives plus détaillées sur l'utilisation des données dans des contextes humanitaires. Oxfam et le Comité International de la Croix-Rouge (**CICR**) ont élaboré des directives sur l'utilisation des données dans des situations humanitaires.[538] D'autres exemples incluant le *kit Stater Data* [539], et le contexte éthique plus général du traitement de l'information en cas de catastrophe sont traités dans le "Code de signalisation" élaboré par l'Initiative humanitaire de Harvard.[540]

Les problèmes de confidentialité et de gestion des données se répercutent sur un certain nombre d'aspects de la préparation aux catastrophes et des opérations d'intervention, par exemple sur certains des problèmes critiques rencontrés dans la prestation des services de santé et les activités de transfert de fonds.[541] Un autre problème concerne les informations recueillies au cours de Restore Family Links (RFL), le processus de réunification des familles séparées lors de catastrophes et autres cas d'urgence. Ce travail essentiel est un pilier du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge depuis ses débuts, mais il ne peut pas fonctionner sans traiter les données à caractère personnel et assurer sa protection contre des tiers pour des utilisations indépendantes, ce qui incite les Etats à «reconnaître que des données à caractère personnel parmi les composantes du Mouvement devraient rester aussi libre que possible, tout en respectant les exigences strictes en matière de protection des données.[542]

H. Recommandations

i. Volontaires

Les questions relatives aux volontaires peuvent être abordées dans de nombreux domaines du droit, notamment le droit fiscal, le droit du travail, le droit de l'immigration, le droit social et le droit des organisations caritatives, ainsi que le droit des catastrophes et la législation spécifique sur le volontariat. Les pays ont adopté des approches assez divergentes en matière de législation et, même s'il n'existe pas de formule normative, les législateurs et les décideurs devraient procéder à une évaluation de leur législation afin de déterminer les moyens par lesquels la législation peut supprimer les obstacles juridiques et créer un environnement favorable aux volontaires.

Bien que l'on reconnaisse qu'il existe encore des lacunes dans la recherche dans ce domaine, les problèmes spécifiques pouvant être pris en compte dans l'élaboration de lois, de politiques et de stratégies de volontariat comprennent:

- Définitions de volontaires et de catégories différentes (par exemple, volontaires des services d'urgence gouvernementaux, volontaires des organisations communautaires)

- Mesure dans laquelle une déclaration de catastrophe/d'urgence a une incidence sur le statut des volontaires et sur les protections ou exemptions spéciales qui pourraient être accordées
- Différences entre les volontaires nationaux et internationaux
- Organisations autorisées à engager des volontaires et conditions pour le faire
- Peu importe l'âge ou les restrictions professionnelles pour les bénévoles de différents secteurs
- Règles contractuelles et conditions générales d'engagement des volontaires, y compris les obligations de l'organisation de se porter volontaire, et *inversement.*
- Paiements, indemnités et dispositions concernant le nombre maximal d'heures de bénévolat (étant donné que les situations de catastrophe nécessitent souvent une assistance étendue)
- Certification/accréditation des volontaires
- Responsabilité pénale des volontaires (par exemple, utilisation abusive de secours ou de fonds, exploitation de personnes dans le besoin)
- Immunité pour les volontaires et leurs actions, y compris les premiers secours, dans l'exercice de leurs fonctions
- Assurance ou indemnisation couvrant la santé, des blessures ou la mort dans l'exercice de fonctions
- Autre assurance applicable aux volontaires incluant la responsabilité civile/publique et l'indemnisation professionnelle.
- Capacité des employés à demander un congé et protection contre le licenciement d'un travail régulier pour des activités de volontariat.
- Congés et avantages fiscaux pouvant être accordés pour encourager le bénévolat
- Exigences et normes de formation pour les volontaires dans différents rôles
- Vérification des antécédents et de leur portée

Un certain nombre de pays ont élaboré des lois spécifiques sur le volontariat afin de saisir toutes les questions juridiques pertinentes pour le volontariat, quel que soit le contexte. L'élaboration d'une «législation-cadre» peut être envisagée à cette fin. Ce faisant, il est important que ces instruments traitent les problèmes ci-dessus, car ils concernent spécifiquement les environnements sinistrés.

ii. Licence

Bien que la question des licences professionnelles, en particulier pour le personnel médical, soit souvent abordée par des associations nationales ou privées au niveau national, des problèmes peuvent survenir plus fréquemment lorsque les lois infranationales des États et des provinces exigent des licences différentes, nécessitant une licence spéciale ou des dispenses lors d'une catastrophe pour faciliter une intervention interétatique.

Les conditions d'octroi de licences pour le personnel dans différents secteurs à travers les frontières des États ou des provinces (y compris au niveau international, selon le cas) devraient être systématiquement examinées dans le cadre des mesures nationales de préparation aux catastrophes. Lorsqu'une licence spéciale est requise, des mesures devraient être mises en place pour permettre la reconnaissance automatique ou la permission de fournir des services en cas de catastrophe ou dans d'autres situations d'urgence. Alternativement, des procédures accélérées pour la licence ou l'autorisation ou les permissions devraient être établies pour une application immédiate en cas de catastrophe.

iii. Exemptions fiscales

Il est encourageant de noter que de nombreux pays ont mis en place une série d'exonérations fiscales afin de réduire les coûts de la préparation et l'intervention aux catastrophes pesant aux organisations humanitaires, ainsi que, dans certains cas, aux personnes touchées par les catastrophes à qui ces exemptions s'appliquent et la source de la législation pertinente.

Des recherches et des analyses plus poussées sont nécessaires pour traiter cette question de manière exhaustive d'un point de vue législatif, mais en général, les lois et politiques applicables devraient viser à:

- Fournir des exonérations de la TVA et autres taxes associées à la conduite d'activités de préparation et d'intervention aux

catastrophes, en particulier en ce qui concerne les biens, les équipements, la propriété et les services.

- Offrir des exonérations fiscales aux organisations à but non lucratif participant légitimement à des activités de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe, afin de réduire le coût global de ces activités.
- S’assurer que les exonérations fiscales pour la préparation et la réaction aux catastrophes sont suffisamment claires et que toute question de conflit de lois est résolue.
- Envisager des moyens d'utiliser les exonérations fiscales pour encourager la préparation aux catastrophes et atténuer les pertes pour les particuliers et les organisations.

iv. Responsabilité

Une grande partie de la littérature dans ce domaine explore les différents domaines de responsabilité potentielle, plutôt que d'offrir des orientations ou des recommandations spécifiques quant aux types de dispositions juridiques et politiques qui pourraient être appropriées. Cela ne permet pas non plus de tirer des conclusions sur la manière de trouver le bon équilibre entre la protection de la responsabilité et la possibilité pour les personnes légitimement lésées de demander un recours.

Néanmoins, il est clair que la législation et les politiques dans ce domaine devraient chercher à supprimer les obstacles inutiles aux activités de préparation et d'intervention en offrant une protection raisonnable aux personnes et aux organisations qui effectuent un travail de bonne foi. Bien qu'il ne soit peut-être pas possible ou même souhaitable de prévoir une immunité totale de responsabilité, certaines mesures législatives peuvent être utiles, telles que la protection de la responsabilité pour négligence générale, la limitation des dommages ou l'indemnisation de certains types de dommages résultant des circonstances exceptionnelles d'une crise. Cependant, la législation devrait continuer à offrir aux individus et aux communautés un recours raisonnable contre les pertes et dommages résultant de la négligence grave ou de la passivité dans l'obligation de diligence à l'égard de telles activités.

v.. Licence des véhicules aériens sans pilote

De nombreux pays ont élaboré des réglementations relatives à l'utilisation et à l'exploitation des UAV dans le cadre des codes de l'aviation civile, auxquels la communauté humanitaire devrait se conformer, mais elles font rarement, voire jamais, explicitement référence aux situations de préparation et de réaction aux catastrophes.

Bien que conçu principalement pour guider le secteur humanitaire dans l'utilisation des UAV, le *code de conduite et les directives concernant les UAV humanitaires contiennent des* principes qui peuvent être utiles au droit national et aux décideurs pour élaborer des orientations plus spécifiques en cas de catastrophe, notamment:

- Respecter les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance
- Ne pas nuire en évaluant et en atténuant les conséquences imprévues sur les communautés
- Engagement auprès des communautés et fourniture d'informations continues sur le but et l'utilisation des UAV
- Transparence concernant les activités aériennes et partage des problèmes et des préoccupations avec les autorités et les communautés
- Coordination et collaboration au sein et au-delà du secteur humanitaire concernant l'utilisation des UAV pour accroître l'efficacité et partager les leçons apprises
- Collecte, gestion et stockage responsables des données

Lorsque les pays n'ont pas mis en place de réglementation nationale sur les UAV, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale a publié une circulaire sur les systèmes d'aéronefs sans pilote (UAS), qui donne aux États des indications sur un cadre réglementaire approprié pour leur utilisation, leur sécurité et leur gestion. Les États peuvent choisir de s'en servir comme cadre jusqu'à ce que leurs propres règlements soient élaborés.[543]

vi. Protection des données et confidentialité

- Les recherches suggèrent que si de nombreux pays ont élaboré une législation concernant la protection générale des données à caractère personnel, il subsiste encore une lacune dans le développement des dispositions spécifiques aux situations de catastrophe. Les opérations humanitaires tireraient profit d’une législation précisant davantage dans quelle mesure des exceptions telles que la protection de la santé ou la sécurité s'appliquent aux situations de catastrophe et s'il existe des organisations spécifiques, y compris les Sociétés Nationales, qui peuvent utiliser et stocker ces données dans le cadre de leurs opérations essentielles. La législation devrait également prévoir des protections contre les Etats qui exigent des données à des fins répressives, ce qui pourrait nuire à la confiance des personnes concernées dans la Société Nationale.

7. Mobilité humaine liée aux catastrophes

A. Introduction

Les catastrophes ont toujours provoqué la mobilité humaine. Ce type de mobilité humaine est cependant en augmentation en raison de l'exacerbation des risques météorologiques causés par le changement climatique.[544] Au cours de la dernière décennie, la communauté internationale a de plus en plus concentré son attention sur la protection et l'assistance des personnes en déplacement en raison de catastrophes. En 2010, l' *Accord de Résultats de* CCNUCC *de Cancún* sur l'adaptation au changement climatique préconisait des «mesures visant à améliorer la compréhension, la coordination et la coopération en ce qui concerne les déplacements, les migrations et les délocalisations prévus induits par les changements climatiques».[545] Répondant à cet appel à l'action, la communauté internationale a depuis lors réalisé d'importants progrès en ce qui concerne l'identification des principes clés et des meilleures pratiques pour la planification de la réinstallation, ainsi que pour la protection et l'assistance des personnes déplacées par une catastrophe.

Ces progrès sont particulièrement évidents grâce à l'adoption de deux textes clés axés sur les droits humains, publiés à la fin de 2015: premièrement, le *Guide pour la Protection des Personnes contre les Catastrophes et les Changements Environnementaux grâce au Transfert Planifié*;[546] et deuxièmement, le *Programme pour la Protection des Personnes Déplacées Transfrontalières dans le contexte des Catastrophes et du Changement Climatique* (le ***Programme de Protection de Nansen***).[547] Plus récemment, en juillet 2018, la grande majorité des États membres des Nations Unies ont approuvé le texte du *Pacte Mondial pour des Migrations Sûres, Ordonnées et Régulière.*[548] Ce texte, adopté en décembre 2018, engage les États à «élaborer des approches cohérentes pour faire face aux défis des mouvements migratoires dans le contexte de catastrophes naturelles soudaines et à évolution lente».[549]

Bien que la mobilité humaine en cas de catastrophe soit multiple, y compris les évacuations d'urgence évoquées au chapitre 4, ce chapitre est axé sur deux aspects de la mobilité humaine liée à une catastrophe: la relocalisation planifiée et le déplacement en cas de catastrophe. La section B traite de la réinstallation prévue, tandis que la section C aborde le phénomène du déplacement en cas de catastrophe. La

section D fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer une loi et/ou une politique en vue de la réalisation de projets de relocalisation planifiés et réussis, ainsi que de la protection et de l'assistance des personnes déplacées suite à une catastrophe.

B. Réinstallation prévue

Cette section se concentre sur les réinstallations planifiées, ce qui signifie "un processus planifié dans lequel des personnes ou des groupes de personnes se déplacent ou sont aidés à s'éloigner de leur domicile ou de leur lieu de résidence temporaire, sont installés dans un nouveau lieu et se voient fournir les conditions pour reconstruire leurs vies'.[550] La délocalisation prévue est effectuée sous l'autorité de l'État et à l'intérieur des frontières nationales.[551] La littérature indique qu'il existe deux principaux types de délocalisation liée à une catastrophe.[552]

- **Relocalisation préventive** : Ce type de délocalisation est une tentative d'éviter une menace avant qu'elle ne se matérialise et repose généralement sur la détermination, de la part des autorités gouvernementales ou des personnes touchées, que le risque de catastrophe dans une zone donnée est inacceptable.[553]
- **Réinstallation réactive** : Ce type de réinstallation se produit en réponse à une catastrophe particulier. Par exemple, une communauté peut être évacuée pendant une catastrophe et, une fois que la menace immédiate s'est estompée, les autorités gouvernementales peuvent exiger et/ou l'aider à se réinstaller ailleurs que de rentrer chez elle.[554]

Les deux types de relocalisation peuvent être causés par des dangers à évolution lente ou soudaine. La distinction entre ces deux types de délocalisation planifiée n'est pas claire: puisque la délocalisation préventive est souvent utilisée dans des zones ayant déjà subi des catastrophes, elle peut aussi être considérée comme un sous-ensemble de la réinstallation réactive.[555] La délocalisation planifiée est toutefois distincte de l'évacuation, comme indiqué au chapitre 4.

La littérature indique que l'expérience des communautés avec des délocalisations a été principalement négative.[556] Les causes courantes des projets de relocalisation infructueux incluent le manque de participation de la communauté à la conception et à la mise en œuvre, la sélection de sites inappropriés qui ne sont pas à proximité des moyens de subsistance et des réseaux sociaux de la population et la sous-

budgétisation des coûts de relocalisation.[557] Pour réussir, la relocalisation devrait représenter beaucoup plus que "une nouvelle maison dans un lieu sûr"; il devrait donner aux communautés relocalisées les moyens de reconstruire leur vie en leur donnant accès à des moyens de subsistance, à des services publics et à des réseaux sociaux.[558] Il existe de nombreux exemples d'échecs de relocalisation dans lesquels cette approche holistique n'est pas adoptée.[559]

Le *Cadre de Sendai* reconnaît la délocalisation comme une méthode de gestion des risques de catastrophe et appelle les Etats à élaborer des politiques régissant la délocalisation des établissements humains dans les zones exposées aux risques de catastrophe.[560] Les documentations indiquent toutefois qu'il est relativement peu commun pour les pays de se doter de lois et de politiques qui traitent spécifiquement des délocalisations.[561] Parmi les 20 pays échantillon, seulement cinq ont une loi ou une politique qui traite spécifiquement de la question de la délocalisation planifiée.[562] Un exemple notable est le Brésil, où les municipalités peuvent reloger des personnes vivant dans des zones exposées aux glissements de terrain à fort impact, aux crues éclair ou à d’autres dangers.[563] Il est important de noter que la législation brésilienne prévoit que la relocalisation ne peut avoir lieu qu'après que le site ait été inspecté et qu'un rapport technique ait été préparé, démontrant les risques pour les occupants.[564] Cette exigence est un exemple de bonne pratique car elle signifie que la décision de déménager doit être fondée sur des preuves et offrir une protection contre les municipalités qui utilisent leurs pouvoirs de réinstallation à des fins ultérieures (par exemple, pour acquérir un terrain souhaitable).

Les lois et les politiques brésiliennes régissant la réinstallation des personnes résidant dans des zones d'installation informelles dans des zones à haut risque sont un autre exemple de bonne pratique.[565] La loi brésilienne prévoit la légalisation des quartiers informels et stipule que les occupants ne peuvent être retirés des quartiers informels que dans les zones à haut risque en dernier recours.[566] Ce principe de dernier recours signifie qu’il ne doit y avoir aucune autre option disponible pour éliminer ou atténuer les risques, tels que les travaux de génie civil destinés à limiter les pentes et à réduire le risque de glissements de terrain.[567] Il est important de noter que la loi et les politiques connexes prévoient que, si une réinstallation est nécessaire, les autorités devraient s’efforcer de maintenir les communautés proches de leur lieu de résidence afin d’éviter de perturber leurs liens familiaux et sociaux,

leur accès aux services de base et aux moyens de subsistance.[568] Cette loi reflète deux aspects de la bonne pratique: premièrement, l'utilisation d'un principe de «dernier recours»; et deuxièmement, une approche holistique de la réinstallation qui répond aux besoins de la communauté autres que le logement sûr.

Il existe également des exemples de bonnes pratiques dans des pays hors du groupe échantillon. Par exemple, en septembre 2018, Vanuatu a adopté une *politique nationale* globale *sur les changements climatiques et les déplacements de population provoqués par des catastrophes* [569]. La politique, élaborée avec le soutien technique de l'Organisation Internationale pour les Migrations, contient un ensemble de principes directeurs et identifie des actions clés dans 12 domaines stratégiques (par exemple, l'éducation, les infrastructures, l'agriculture, la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance).[570] La politique reconnaît que la réinstallation prévue est une option de dernier recours et vise à prendre en compte les enseignements tirés des expériences de réinstallation antérieures à l'échelle mondiale et dans le Pacifique, de sorte que le mouvement a lieu avec dignité et avec des garanties appropriées et protection des droits humais en place [571].

Le fait que seuls cinq des 20 pays échantillon disposent de lois qui traitent spécifiquement des délocalisations prévues suggère un intérêt législatif limité pour ce domaine, malgré la probabilité croissante des délocalisations prévues en raison des impacts du changement climatique, du développement et de l'urbanisation. La section E ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et des politiques régissant les délocalisations prévues.

C. Déplacement en cas de catastrophe

Par déplacement suite à une catastrophe, on entend «les situations dans lesquelles des personnes sont contraintes ou obligées de quitter leur domicile ou leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou afin d'éviter les conséquences d'un danger naturel immédiat et prévisible».[572] Environ 26 millions de personnes sont déplacées chaque année à la suite de catastrophes soudaines.[573] La plupart des personnes déplacées par des catastrophes sont des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Toutefois, certaines personnes déplacées par des catastrophes traversent les frontières nationales pour se mettre en sécurité.[574] Les déplacements

transfrontaliers dus aux catastrophes sont particulièrement fréquents en Afrique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud.[575] Les déplacements, qu'ils soient internes ou transfrontaliers, ont un impact négatif sur la vie familiale et communautaire, les moyens de subsistance économiques, l'éducation et la santé.[576] Cela aggrave les vulnérabilités préexistantes et crée des risques de sécurité accrus, notamment la traite et la violence sexuelle et sexiste.[577] Les impacts négatifs du déplacement varient en fonction des circonstances.Les déplacements prolongés ou illimités ont tendance à avoir de graves conséquences, en particulier si les personnes déplacées ne jouissent pas de droits précis sur les services de base ou ne restent pas sur la terre ou dans le pays où elles se sont réfugiées.[578]

Aux niveaux national et international, il existe des lacunes juridiques dans la protection des personnes déplacées par une catastrophe transfrontalière. Les personnes ayant franchi des frontières à la suite d'une catastrophe ne sont généralement pas des réfugiés au sens de la *Convention relative au Statut des Réfugiés.*[579] ou aux définitions plus larges adoptées au niveau régional dans les Amériques et en Afrique. On peut soutenir que le droit international des droits humains interdit aux personnes déplacées après une catastrophe transfrontalière d'être renvoyées dans leur pays d'origine si les circonstances dans ce pays sont si extrêmes que leur retour constituerait un traitement inhumain et dégradant.[580] Il existe toutefois un manque de jurisprudence spécifique sur cette question.[581] En outre, en tout état de cause, le droit international ne confère pas à ces personnes le droit positif d'être aGCises et de séjourner dans un autre pays.[582] Au niveau national, seul un petit nombre d'États ont des lois nationales ou des accords bilatéraux ou régionaux qui traitent de l'aGCission et du séjour des étrangers déplacés par des catastrophes.[583]

Les documentations ne traitent pas de la protection et de l'assistance des personnes déplacées. Ce groupe est néanmoins abordé dans le présent rapport en raison de son besoin particulier de protection et d'assistance. La section D ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques pour gérer le risque de déplacement et protéger les personnes déplacées par une catastrophe, y compris les personnes déplacées à la fois transfrontalières et internes.

D. Recommandations

i. Réinstallation prévue

Comme indiqué dans la section B ci-dessus, l'expérience des communautés en matière de réinstallation a été jusqu'ici principalement négative. Afin de relever les défis uniques et complexes posés par les réinstallations planifiées, les décideurs devraient élaborer un cadre juridique et politique complet leur permettant de procéder à ces réinstallations conformément au droit international, en particulier le droit international des droits humains.[584]

Il existe un grand nombre de documents d'orientation et de cadres existants qui traitent des réinstallations planifiées ou sont pertinents pour ces réinstallations.[585] La ressource la plus complète est le *Guide sur la Protection des Personnes contre les Catastrophes et les Changements Environnementaux par le biais de la Réinstallation Planifiée* (***Directives sur la Réinstallation Prévue***) et la *boîte à outils qui l'* accompagne , élaborée par Brookings Institution, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, le Institut d'études sur les migrations internationales de l'Université de Georgetown et Organisation Internationale pour les Migrations.[586]

Le document *Directives sur la Réinstallation Prévue a*été élaboré entre 2011 et 2015 au moyen d'un processus de consultation associant des représentants des Etats et des organisations internationales et des experts d'un large éventail de disciplines.[587] Il s'appuyait également sur une analyse de 30 documents d'orientation et cadres existants.[588] Bien qu'il ne soit pas possible de fournir un résumé complet des *Directives sur la réinstallation Prévue* dans le présent rapport, certains des principes clés sont identifiés ci-dessous.

- **Principe de dernier recours** : La réinstallation prévue devrait être utilisée comme mesure de dernier recours, une fois que les autres options de réduction du risque et/ou d'adaptation ont été envisagées et raisonnablement épuisées.[589]
- **Responsabilité** : les réinstallations prévues doivent être entreprises conformément à la législation nationale et au droit international, et les personnes potentiellement réinstallées doivent avoir le droit de contester une réinstallation prévue devant un tribunal.[590]
- **Normes minimales** : les réinstallations prévues devraient permettre aux personnes réinstallées d'améliorer, ou du moins de

rétablir leurs conditions de vie.[591] Au minimum, les sites de réinstallation devraient fournir un abri sûr, des moyens de subsistance convenables, des moyens de transport, des infrastructures de base et des services de base (soins de santé et éducation, par exemple).[592]

- **Autres personnes touchées** : la réinstallation prévue devrait permettre aux populations hôtes de maintenir leur niveau de vie préexistant ou d'atteindre le même niveau de vie que les personnes déplacées (la valeur la plus élevée étant retenue).[593] En outre, la réinstallation prévue devrait atténuer les impacts négatifs sur les personnes vivant à proximité immédiate des zones d'où proviennent les personnes réinstallées.[594]
- **Approche participative** : Les personnes réinstallées et les autres personnes concernées doivent être informées, consultées et autorisées à participer aux décisions relatives à la question de savoir si, quand, où et comment se réalise une réinstallation prévue.[595]

La boîte à outils fournit aux décideurs des suggestions concrètes sur la manière de mettre en œuvre le document des *Directives sur la réinstallation Prévue*.[596] Fait important, il fournit une «liste de contrôle» pour les cadres juridiques, qui consiste en une série de questions mettant en évidence les problèmes et actions clés devant être réglementés par la loi.[597] Cette liste de contrôle est un outil extrêmement utile pour élaborer, réviser ou modifier les lois et politiques nationales relatives aux déménagements prévus.Les décideurs devraient donc se référer directement aux *Directives sur la réinstallation prévue* et à la *boîte* à *outils qui l'*accompagne lors de l'élaboration de la loi et de la politique régissant les réinstallations prévues.

ii. Déplacement en cas de catastrophe

Au cours de la dernière décennie, les déplacements liés aux catastrophes et au climat ont été de plus en plus reconnus dans les lois et les politiques internationales relatives aux droits humains, au changement climatique, aux migrations, aux catastrophes et au développement.[598] L'un des développements les plus significatifs a été l'initiative Nansen, qui, de 2012 à 2015, a rassemblé les pratiques effectives des États en une ressource unique intitulée « *Programme pour la Protection des Personnes Transfrontalières Déplacées dans le*

Contexte des Catastrophes et du Changement Climatique (***Nansen Protection Agenda***).[599]

Il est important que les décideurs nationaux mettent en œuvre des mesures juridiques et politiques pour protéger les personnes déplacées par une catastrophe et gèrent également le risque de déplacement. Le tableau ci-dessous identifie les actions clés pouvant être mandatées ou facilitées par la loi et/ou les politiques.Lors de l'élaboration des lois et des politiques relatives aux personnes déplacées par une catastrophe, les décideurs doivent se référer directement au *Programme de Protection de Nansen* et aux *Principes Directeurs des Nations Unies relatifs aux Personnes Déplacées à l'intérieur de leur territoire*.[600]

Pour certaines des actions clés identifiées ci-dessous, il peut parfois être approprié que les décideurs élaborent de nouvelles lois et politiques plutôt que de modifier ou d'adapter les instruments existants.[601] Cela peut être le cas en ce qui concerne les déplacements liés à une catastrophe transfrontalière, qui ne sont souvent pas réglementés par le droit interne. Cependant, les décideurs doivent veiller à éviter une fragmentation inutile des cadres juridique, politique et institutionnel relatifs à la gestion des catastrophes.

Outre les actions clés identifiées dans le tableau ci-dessous, il conviendrait de poursuivre les recherches sur la protection des personnes déplacées et les personnes menacées de déplacement afin d'élargir le corpus existant d'orientations et de guider l'élaboration de lois et de politiques.

Domaine de probléme	**Actions Clés**
Gérer le risque de déplacement en cas de catastrophe	Identifier les personnes à risque de déplacement et les aider à élaborer des plans de préparation et d'intervention en cas de catastrophe. Investir dans des mesures telles que l'amélioration du logement, la diversification des moyens de subsistance et la sécurité alimentaire afin d'accroître la résilience et la capacité d'adaptation des communautés à risque. Donner la priorité aux améliorations des infrastructures (digues, barrages, murets, bâtiments résistant aux tremblements de terre) dans les zones

	à risque. □ Développer des lois et des politiques pour soutenir les réinstallations prévues efficaces et durables en dernier recours, lorsque les autres options ont été épuisées.[602]
Protéger les personnes déplacées après une catastrophe transfrontalière	□ Elaborer des critères juridiques pour identifier les personnes déplacées après une catastrophe transfrontalière. □ Prévoir que les personnes déplacées après une catastrophe transfrontalière: ○ soient aGCises et rester sur le territoire du pays (au moins temporairement); ○ jouissent du plein respect de leurs droits fondamentaux pendant leur séjour; et ○ aient droit à une assistance pour subvenir à leurs besoins essentiels pendant leur séjour. □ Eviter que les étrangers déjà présents lors d'une catastrophe ne soient renvoyés dans un pays touché par une catastrophe si les conditions dans ce pays étaient prohibitives. □ Définir les critères permettant de déterminer le moment où le retour des personnes déplacées après une catastrophe transfrontalière peut avoir lieu (remarque: ces critères doivent être compatibles avec le droit international des droits humains). □ Permettre aux personnes déplacées après une catastrophe transfrontalière de faire une demande de résidence renouvelée ou permanente lorsque les conditions à l'origine de leur déplacement sont prolongées ou permanentes.[603]
Protéger les personnes déplacées à l'intérieur du	□ S'assurer que les lois et les politiques relatives au déplacement interne incluent les personnes déplacées du fait d'une catastrophe interne. □ Traiter de la protection des personnes déplacées

pays	à l'intérieur de leur propre pays dans le cadre de plans d'urgence et clarifier les rôles et responsabilités correspondants des acteurs concernés. □ Renforcement de la capacité institutionnelle et des ressources des autorités nationales et locales pour renforcer la protection et le soutien des personnes déplacées dans un contexte de catastrophe [604]

8 Abri et logement d'urgence, droits fonciers et de propriété en cas de catastrophe

A. Introduction

Ces dernières années, on assiste à une reconnaissance croissante des problèmes de droits de HLP soulevés par les catastrophes, notamment des obstacles réglementaires relatifs à l'aide en matière d'abris d'urgence, en particulier pour les groupes vulnérables .Les acteurs humanitaires se concentrent de plus en plus sur la nécessité de garantir un accès équitable à l'assistance en matière d'abri d'urgence et de protéger les droits des personnes touchées par une catastrophe.[605] L'importance des droits de HLP en cas de catastrophe a également retenu l'attention au sein des forums internationaux des droits humains, le Conseil des Droits de l'Homme ayant adopté une résolution en mars 2012 invitant les Etats à garantir à toutes les personnes touchées par une catastrophe un accès équitable a l'abri, quelle que soit leur situation. leur statut foncier avant la catastrophe.[606]

Ce chapitre se concentre sur trois problèmes communs liés à HLP qui surviennent lors de catastrophes: premièrement, l'accès inéquitable à l'aide en matière d'abris d'urgence grâce aux acteurs de la PRC qui utilisent des critères d'éligibilité excluant les groupes vulnérables; deuxièmement, le manque de terrains et de bâtiments disponibles pour l'assistance d'urgence et les abris de transition en raison de l'absence de lois permettant au gouvernement de réquisitionner temporairement des terrains et des bâtiments lors de catastrophes; et troisièmement, les perturbations scolaires dues à l'utilisation d'écoles comme abris d'urgence. La section D de ce chapitre fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et des politiques afin de résoudre ces trois problèmes. Étant donné que la portée de ce rapport se limite à la préparation et à la réaction aux catastrophes, il ne traite pas du soutien en matière d'abri à long terme.

B. Accès inéquitable à l'assistance liée aux abris d'urgence

vi.xiv. Sécurité d'occupation

Lors de la sélection des bénéficiaires pour les abris d'urgence, les acteurs tant humanitaires que gouvernementaux insistent parfois sur la documentation officielle de la sécurité d'occupation avant de fournir l'assistance.[607] Les bénéficiaires potentiels peuvent même être tenus de fournir la preuve du titre de propriété en pleine propriété, les droits de

propriété limités (tels que les baux) étant insuffisants.[608] L'accent mis sur la sécurité d'occupation reflète les préoccupations légitimes relatives à la violation des droits de propriété de tiers et vise à minimiser le risque que les bénéficiaires soient ultérieurement perturbés par une expulsion ou un litige.[609] Insister sur la preuve de la sécurité d'occupation est toutefois inéquitable, car cela établit une discrimination entre les bénéficiaires en fonction de leur situation avant la catastrophe, plutôt que de leur niveau de besoins.[610] Il est également souvent peu pratique d'insister sur la preuve de sécurité d'occupation dans un contexte de catastrophe où de nombreuses personnes ont eu leurs documents officiels endommagés ou détruits et où les procédures de remplacement peuvent être longues ou temporairement indisponibles.[611]

Dans de nombreux pays où une assistance liée à l'abri est nécessaire, le système HLP présente certaines caractéristiques qui rendent particulièrement inéquitable et peu pratique l'utilisation de la sécurité d'occupation en tant que critère de l'assistance liée à l'abri d'urgence. Ces caractéristiques sont décrites ci-dessous.

- **Pluralisme juridique** : les lois statutaires, les lois coutumières et les systèmes HLP basés sur la religion coexistent et, dans certains cas, la relation entre ces systèmes, ou entre différentes règles ou lois au sein de chaque système, est floue.[612]
- **Systèmes statutaires de HLP**: Les processus statutaires ou autres formels d'enregistrement, de démarcation et/ou de résolution des litiges fonciers sont complexes, longs, coûteux et/ou inefficaces. Ils sont donc sous-utilisés et inaccessibles à une proportion importante de la population, en particulier des groupes vulnérables et défavorisés.[613]
- **Enregistrement limité des terres** : Une grande partie des terres ne sont pas enregistrées. Au lieu de cela, une proportion importante de la population tire son régime foncier de lois coutumières ou de systèmes religieux, et n'a pas de documentation officielle sur ce régime.[614]
- **Accès inéquitable à la terre** : Il existe un degré élevé d'inégalité dans l'accès à la terre avec des groupes vulnérables, tels que les femmes et les minorités raciales ou ethniques, ayant un faible taux de propriété ou de droits d'usage.[615] En outre, une proportion importante de la population urbaine vit dans des quartiers informels et n'a que peu ou pas de sécurité d'occupation.[616]

Là où les caractéristiques ci-dessus sont présentes, une exigence de sécurité d'occupation a la propension à empêcher de larges segments de la population d'accéder à l'assistance liée à l'abri d'urgence, en particulier les groupes vulnérables et défavorisés qui risquent d'avoir le plus besoin d'aide. De plus, dans tous les cas, les titres de propriété peuvent ne pas être un moyen précis de vérifier la sécurité d'occupation. D'une part, l'absence de titres de propriété peut ne pas être synonyme d'un manque de sécurité d'occupation, car les systèmes coutumiers peuvent prédominer et offrir un degré élevé de sécurité d'occupation.[617] Par ailleurs, les titres de propriété ne correspondent pas nécessairement à la sécurité d'occupation, car les processus d'enregistrement peuvent être imparfaits et sous-utilisés.

Dans les pays présentant les caractéristiques décrites ci-dessus, les acteurs humanitaires ont eu recours à des processus de vérification de la communauté et de cartographie des terres basée sur la communauté pour vérifier les droits de propriété ou d'utilisation, au lieu de s'appuyer sur une documentation foncière officielle.[618] La cartographie des terres basée sur la communauté est un processus dans lequel les résidents conçoivent et mettent en œuvre conjointement un processus d'identification de la propriété et de l'utilisation des terres dans leur région.[619] Les acteurs humanitaires ont également utilisé ces processus communautaires pour documenter ultérieurement les accords de tenure, par exemple par des déclarations de propriété vérifiées et signées par les voisins et les dirigeants de la communauté et par des accords de frontière terrestre signés par tous les membres de la communauté.[620] Ces processus communautaires et la documentation résultante ont fourni aux acteurs humanitaires un confort suffisant pour fournir une assistance en matière d'abris d'urgence.

Reconnaissant les problèmes liés à l'exigence d'un mandat "sécurisé", la communauté humanitaire internationale a commencé à s'orienter vers l'exigence d'un mandat" *suffisamment* sécurisé".[621] Ce concept reconnaît que de nombreux arrangements de propriété autres que le titre de propriété en propriété peuvent être suffisamment sécurisés pour indiquer que les risques associés à la fourniture d'une assistance en matière d'abris d'urgence sont relativement faibles. En outre, il reflète une approche pragmatique qui établit un équilibre entre la satisfaction des besoins urgents des personnes touchées par une catastrophe et la réduction des risques d'expulsions ou de conflits fonciers futurs. Les *Normes Minimales de Sphère* recommandent l'approche de la sécurité

d’occupation «suffisamment suffisante» , ce qui explique qu’elle implique la mise en place d’un processus de diligence raisonnable afin d’obtenir le plus de certitude possible dans les circonstances.[622]

Parmi les 20 pays échantillon, un seul - le Kazakhstan - a des lois qui exigent la preuve de la sécurité d'occupation comme condition d'éligibilité pour l’assistance en matière d'abri.[623] Au Kazakhstan, pour bénéficier d'une subvention ou d'un prêt gouvernemental au titre de réparations ou de reconstructions liées au tremblement de terre, une personne affectée doit fournir la preuve de son droit d'utiliser les terres.[624] Ce critère peut exclure les groupes vulnérables et défavorisés qui ont le plus besoin d'une assistance en matière d'abris. Les 19 documentations restantes ont indiqué qu’elles n’avaient pu trouver aucune exigence de sécurité d’occupation dans les lois nationales relatives à l’assistance en matière d'abris. En fait, au contraire, plusieurs documentations ont révélé que l'assistance est fournie sur la base d'une évaluation des besoins ou qu'une exigence de «sécurité d'occupation» serait incompatible avec les protections juridiques générales consacrant la non-discrimination et l'égalité.[625]

La littérature fournit également des exemples de gouvernements nationaux adoptant de bonnes pratiques pour promouvoir un accès équitable à une assistance en matière d'abris d'urgence. Au Chili, par exemple, après le séisme de février 2010, le gouvernement a adopté des lois pour simplifier et accélérer le processus de régularisation du régime foncier des petites propriétés.[626] L'objectif des nouvelles lois était de fournir une procédure accélérée aux personnes ayant un besoin urgent d’assistance en matière d'abris.[627] [ccxvi] En Écuador, après le séisme d'avril 2016, un Groupe Multi-agences sur l’Habitat et la Propriété, sous la direction de la Croix-Rouge équatorienne, a plaidé en faveur de changements dans les politiques publiques visant à améliorer l'accès à l'assistance en matière d'abris.[628] Le Ministère du Développement et de l’Habitat a répondu à cette demande en adoptant un accord ministériel autorisant les personnes dépourvues de titre de propriété à accéder aux programmes de reconstruction après le tremblement de terre.[629]]

Malgré ces cas positifs, la littérature fournit également de nombreux exemples de gouvernements utilisant le «régime foncier sécurisé» comme critère d'éligibilité pour une assistance en matière d'abris d'urgence.[630] La section E ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations spécifiques sur la manière d'élaborer une loi et/ou une

politique afin de créer une approche inclusive et non discriminatoire de l'assistance en matière d'abris d'urgence.

ii. Documents d'identification personnelle

Dans certains contextes de catastrophe, les acteurs de PRC ont demandé aux bénéficiaires potentiels de fournir une preuve d'identité afin de pouvoir bénéficier de l'assistance en matière d'abris d'urgence.[631] Cette exigence est également utilisée pour de nombreux autres types d'assistance liée à une catastrophe.[632] Même si la preuve de l'identité personnelle est généralement une exigence beaucoup moins onéreuse que la preuve de la sécurité d'occupation, elle peut toujours être problématique dans les situations de catastrophe où des documents d'identité peuvent être perdus, endommagés ou détruits. Une solution potentielle à ce problème consiste à mettre en place une procédure accélérée de remplacement des documents d'identité ou une procédure de délivrance de documents d'identification provisoires aux personnes touchées par une catastrophe. Cela vaut également pour les titres de propriété foncière, qui sont également susceptibles d'être perdus, endommagés ou détruits lors de catastrophes.

Aucune des 20 documentations n'a identifié l'existence de procédures spéciales ou accélérées permettant de remplacer des documents d'identité personnelle ou de titre foncier lors d'une catastrophe.[633] A la place, plusieurs documentations indiquent que les procédures normales de remplacement de documents continuent de s'appliquer.[634] Plusieurs documentations indiquent également que le remplacement d'un document de titre foncier oblige le demandeur à présenter ses documents d'identité personnelle.[635] Cette exigence, même si elle est réalisable en temps normal, peut poser problème dans le contexte d'une catastrophe, dans laquelle une personne peut avoir perdu à la *fois* ses pièces d'identité et ses titres de propriété. Bien que les documentations n'identifient pas de procédures spéciales ou accélérées pour remplacer les enregistrements, elles identifient certaines bonnes pratiques dans ce domaine.

Plusieurs documentations indiquent que leurs pays possèdent des enregistrements électroniques, ce qui signifie que, si des enregistrements physiques sont perdus ou détruits, les informations du détenteur de l'enregistrement sont conservées et le document pertinent peut être redélivré.[636] Les systèmes d'enregistrement électronique peuvent donc aider à gagner du temps et éviter aux personnes touchées

par une catastrophe de rétablir ou de reconstituer les informations contenues dans les enregistrements perdus ou détruits (par exemple, les limites des terres, le lieu de naissance). Une autre bonne pratique identifiée dans les documentations consiste à fournir gratuitement des enregistrements de remplacement aux personnes touchées par une catastrophe.[637] La section E ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations spécifiques sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques pour traiter de la perte ou de la destruction de titres de propriété et de documents d'identification personnelle lors de catastrophes.

C. Terrains et bâtiments pour abris d'urgence et de transition

À la suite d'une catastrophe, il est souvent très difficile que les acteurs de PRC trouvent un terrain pour la construction d'abris temporaires.[638] Dans les zones urbaines, l'offre de terres est souvent rare et, par conséquent, les acteurs de PRC sont obligés de sélectionner des sites en dehors des centres-villes surpeuplés, où les terres sont moins demandées et plus faciles à obtenir.[639] Cela peut entraîner une faible adoption par les personnes touchées par une catastrophe, qui sont généralement réticentes à s'éloigner de leurs communautés et de leurs moyens de subsistance, même à titre temporaire.[640] Un autre défi pour les acteurs de PRC peut être de trouver des terres dans une zone à faible risque qui n'exposera pas la population touchée à d'autres dangers.

Dans ce contexte, il serait peut-être utile que les autorités gouvernementales disposent d'un pouvoir de réquisition temporaire de terrains destinés à des abris d'urgence. Inversement, l'absence de tels pouvoirs peut constituer un obstacle réglementaire aux abris d'urgence. Par exemple, à la suite du séisme survenu en Haïti en janvier 2010, le gouvernement avait un besoin urgent de réquisitionner des terres et, par la suite, de construire ou d'autoriser des camps pour les personnes déplacées et les sans-abri.[641] Cependant, très peu de réquisitions ont abouti, en partie à cause des retards et de la confusion causée par l'absence de règles claires régissant les réquisitions.[642] En raison de l'incapacité du gouvernement à réquisitionner rapidement des terres, les agences de logement ont eu du mal à trouver les terres nécessaires pour répondre aux besoins urgents.[643]

Les documentations ne concernaient pas toute la réquisition de terrains, mais certaines ont fourni des informations pertinentes. .En outre, la

Croix-Rouge australienne, avec le soutien de son partenaire bénévole Allens Linklaters, a récemment réalisé une cartographie des droits de HLP dans 12 juridictions de l'Asie-Pacifique (la ***cartographie HLP***), qui comprend des informations sur la réquisition de terres.[644] Ensemble, les documentations et la cartographie HLP indiquent qu'il existe (au moins) deux principaux types de pouvoirs de réquisition pouvant être disponibles pour les gouvernements en cas de catastrophe.

- **Lois de réquisition ordinaires** : Les **lois de** nombreux pays autorisent le gouvernement à réquisitionner des terres pour un usage public en temps normal et ces dispositions peuvent, en théorie, également être invoquées en cas de catastrophe.[645] Dans de nombreux pays, la réquisition de terres est régie par le droit constitutionnel en raison de l'importance élevée accordée à la protection des droits de propriété privée.[646]
- **Lois sur les réquisitions liées aux catastrophes** : Certains pays ont des lois qui autorisent *spécifiquement les* gouvernements à réquisitionner temporairement des terres à la suite d'une catastrophe.[647] Ces pouvoirs peuvent s'appliquer aux situations de catastrophe en général ou peuvent constituer des «pouvoirs d'urgence» qui ne sont disponibles que pour la période au cours de laquelle une déclaration de catastrophe ou d'urgence est en vigueur.

Les lois ordinaires en matière de réquisition peuvent être impraticables dans un contexte de catastrophe, car elles sont généralement conçues pour des réquisitions permanentes et, par conséquent, établissent de longues procédures qui offrent à la personne affectée plusieurs possibilités de contester la réquisition et/ou le montant de l'indemnité octroyée.[648] Ces garanties, conçues pour prévenir la privation arbitraire et injuste de droits de propriété, signifient que les lois de réquisition ordinaires ne sont généralement pas en mesure de faciliter la réquisition rapide et temporaire de terres pour répondre aux besoins urgents d'une population touchée par une catastrophe.[649] Les pouvoirs de réquisition liés aux catastrophes sont, en revanche, plus pratiques, car ils établissent généralement des procédures plus rapides et moins onéreuses.

Les documentations et la cartographie HLP indiquent que les pouvoirs de demande liés à une catastrophe sont relativement rares. Quatre documentations identifient les pouvoirs de réquisition temporaires qui

s’appliquent lors de catastrophes.[650] Par exemple, en Finlande, en période d'état d'urgence, les municipalités sont habilitées à ordonner aux personnes privées, aux entreprises et aux institutions de fournir des locaux pour l'hébergement temporaire de personnes déplacées.[651] De même, en Jordanie, en cas d'urgence ou de catastrophe, le Premier Ministre peut autoriser le ministre de l'Intérieur à saisir tous les biens immobiliers ou les bâtiments requis pour les abris publics.[652] Le fait que seulement quatre des 20 documentations recensent l'existence de pouvoirs de réquisition temporaires laisse à penser qu'il est possible de modifier le droit interne pour inclure de tels pouvoirs. Il est toutefois très important que ces pouvoirs soient assortis de garanties visant à empêcher la privation arbitraire et injuste de droits de propriété privée. La section E ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations sur la manière de concevoir des pouvoirs de réquisition temporaires qui établissent un équilibre entre, d'une part, le fait de répondre aux besoins urgents des populations touchées par une catastrophe et, d'autre part, le fait de protéger les droits de propriété privée.

D. Utilisation des écoles comme abris d'urgence

Le droit international des droits humains stipule que le droit à l'éducation est l'un des droits fondamentaux de l'enfant; ce droit prévaut même dans les situations d'urgence de conflit armé et de catastrophe naturelle.[653] Atténuer les perturbations dans l'éducation pendant une catastrophe protège non seulement le droit à l'éducation, mais offre également une protection physique et psychosociale qui peut «sauver la vie et la maintenir».[654] L’accès continu à une éducation de qualité en cas de catastrophe:

- atténue l'impact psychosocial des catastrophes en donnant aux enfants un sentiment de «routine, de stabilité, de structure et d'espoir pour l'avenir»;[655]
- protège contre les risques liés à la protection des enfants (enlèvements, traite, adoption illégale, mariage d'enfants, exploitation et violence sexuelle et sexiste);[656]
- permet d'identifier, de soutenir et de surveiller les enfants nécessitant une assistance particulière (soins médicaux ou protection de l'enfance, par exemple);[657] et

- permet de transmettre aux enfants des connaissances qui sauvent des vies (par exemple, des informations sur la prévention des maladies, l'assainissement et l'accès aux services de soutien.[658]

L'utilisation des écoles comme abris pendant et après les catastrophes peut perturber l'éducation, soit en forçant les écoles à fermer, soit en créant des conditions qui réduisent considérablement la qualité de l'éducation. Le Réseau Interinstitutions pour l'Education dans les Situations d'Urgence (***INEE***) recommande donc que les établissements d'enseignement ne soient utilisés comme abris lors de catastrophes qu'en l'absence d'autre solution.[659]

Parmi les 20 pays échantillon, seuls le Brésil et les Philippines ont des lois ou des politiques stipulant que les écoles ne doivent être utilisées qu'en dernier recours comme centres d'évacuation ou abris temporaires.[660] Le *protocole commun* du Brésil *sur la protection* demande aux autorités d'éviter d'utiliser les écoles comme abris afin de garantir la continuité des activités scolaires des enfants et des adolescents.[661] De même, la législation philippine prévoit que les écoles ne peuvent être utilisées comme centres d'évacuation que s'il n'ya pas d'autre place ou structure disponible.[662] Le droit philippin est un exemple de bonne pratique car il contient plusieurs mesures supplémentaires visant à préserver les installations éducatives lors de catastrophes. La législation philippine prévoit que, lorsqu'une école est utilisée comme centre d'évacuation, les gymnases, auditoriums et autres espaces ouverts doivent être utilisés en premier lieu, et les salles de classe ne doivent être utilisées qu'en dernier recours.[663] En outre, l'utilisation des locaux de l'école doit être aussi brève que possible.[664] Si les autorités locales prévoient que l'école sera nécessaire pendant plus de 15 jours, elles doivent fournir au Ministère de l'Éducation une documentation écrite démontrant qu'elles ont envisagé tous les sites alternatifs et prennent des mesures pour perturber le moins possible les activités éducatives.[665] Le fait que seuls deux des 20 pays échantillon disposent de lois ou de politiques conçues pour minimiser le recours aux écoles en tant que centres d'évacuation temporaire donne à penser qu'il est possible de renforcer les lois et/ou les politiques dans ce domaine.

E. Recommandations

i. Accès à l'assistance liée à l'bri

Sécurité d'occupation

Dans la mesure du possible, la loi et/ou les politiques devraient prévoir qu'une assistance en matière d'abris d'urgence (c.-à-d. temporaire) soit fournie aux personnes touchées par une catastrophe en fonction des besoins, plutôt que du statut d'occupation antérieur à la catastrophe. Lorsqu'une évaluation de la sécurité d'occupation est jugée nécessaire, la loi et/ou les politiques devraient prévoir que l'occupation 'suffisamment sécurisée' ou 'raisonnablement sécurisée' est suffisante. La loi et/ou les politiques devraient explicitement prévoir que la vérification et la cartographie des terres par les communautés soient utilisées pour démontrer ou vérifier le régime foncier. En outre, ils devraient indiquer que les indices suivants peuvent être utilisés pour évaluer la sécurité d'occupation:

- documentation foncière non conforme aux formalités légales;
- investissement dans la propriété;
- paiement du loyer, des services publics et/ou des taxes; et
- utilisation de la propriété pour assurer des moyens de subsistance, y compris en garantie de dettes.[666]

Afin d'atténuer les risques de problèmes liés au régime foncier lors de catastrophes, les gouvernements devraient élaborer des programmes de régularisation du régime foncier informel ou non documenté. Là où de tels programmes existent déjà, mais sont complexes et longs, des processus simples et accélérés devraient être introduits.

Conservation et remplacement de documents importants

La loi devrait établir des procédures pour accélérer le remplacement des pièces d'identité et des titres de propriété qui sont perdus ou détruits lors de catastrophes. Les documents de remplacement devraient être fournis gratuitement aux personnes touchées par la catastrophe ou subventionnés au besoin. En outre, la loi devrait établir des procédures pour reconnaître (au moins temporairement) les droits de propriété et d'utilisation des terres qui sont: identifiés à l'aide de la vérification de la communauté et d'une cartographie des terres basée sur la communauté; et documentés via des accords ou des déclarations signés par toutes les parties concernées.[667]

Afin de minimiser le risque d'identification personnelle et de perte de documents de titre foncier lors de catastrophes, les programmes de préparation du public devraient informer la population en général sur les

mesures pratiques à prendre pour maintenir l'accès aux documents, notamment:

- stocker les enregistrements de manière à ce qu'ils puissent être rapidement récupérés et transportés en cas d'évacuation; et
- faire des copies électroniques des enregistrements et les stocker de manière à permettre l'accès même lorsque des appareils personnels sont perdus (par exemple, en utilisant un stockage en nuage ou des comptes de messagerie électronique personnels).

En tant que mesure à long terme et lorsque les ressources nationales le permettent, les décideurs devraient envisager de mettre en place des systèmes d'enregistrement électronique afin de prévenir la perte d'informations lors de catastrophes.

ii. Accès à la terre et aux bâtiments pour les abris d'urgence et de transition

La réquisition de terres par le gouvernement est souvent régie par des dispositions constitutionnelles conçues pour empêcher la privation arbitraire et injuste de droits de propriété privée. Dans la mesure permise par la loi constitutionnelle, les décideurs devraient envisager d'introduire des pouvoirs qui permettent au gouvernement de réquisitionner temporairement des terres et des bâtiments à la suite d'une catastrophe.

Afin de minimiser les ingérences dans les droits de propriété privée, la loi devrait prévoir une période maximale pour les réquisitions temporaires et fournir aux occupants temporaires - les personnes déplacées - des documents leur permettant de protéger leur droit d'y séjourner temporairement pendant cette durée. En outre, la loi devrait imposer que des terres ou des bâtiments privés ne puissent être réquisitionnés que si les terres ou les bâtiments publics disponibles sont insuffisants. Outre ce qui précède, la loi devrait spécifier les détails suivants:

- les critères permettant de déterminer quand le pouvoir peut être exercé;
- les types de biens pouvant être réquisitionnés;
- le processus de notification du propriétaire de la réquisition;
- la période de préavis minimum;

- les droits du propriétaire de contester la réquisition;
- les motifs pour lesquels un propriétaire peut contester la réquisition;
- le montant de l'indemnité à verser au propriétaire (le cas échéant) pour la période d'utilisation;
- le mécanisme d'exécution de la demande (si nécessaire);
- le processus de restitution de la propriété à son propriétaire;
- le mécanisme pour assurer le retour de la propriété (si nécessaire); et
- une obligation pour le gouvernement de rendre la propriété au propriétaire dans son état d'origine.

Spécifier clairement les détails ci-dessus sert à: (i) imposer des contrôles stricts au pouvoir de réquisition temporaire, excluant ainsi la privation arbitraire et injuste de droits de propriété; (ii) clarifier le fonctionnement de la procédure de réquisition, évitant ainsi les retards et la confusion lors d'une catastrophe; et (iii) donner aux propriétaires une certitude quant à leurs droits, les encourageant ainsi à coopérer.

Lors de la détermination des circonstances dans lesquelles des pouvoirs de réquisition temporaires peuvent être exercés et de la durée maximale d'une réquisition, les décideurs doivent prendre en compte le fait que des biens peuvent être nécessaires non seulement pour des abris d'urgence, mais également pour des abris de transition. Il se peut donc que les pouvoirs de réquisition temporaire ne soient pas limités à un état d'urgence ou à une catastrophe déclarée.[668]

Outre les détails ci-dessus, la loi devrait prévoir que, lors de l'exercice du pouvoir de réquisition temporaire, les décideurs sont tenus de déterminer si l'emplacement et la nature du bien sont appropriés pour un abri d'urgence. Les facteurs spécifiques à prendre en compte sont les suivants: le bien exposera-t-il la population touchée à d'autres dangers et sa proximité avec les moyens de subsistance et la communauté touchée?

iii. Utilisation des écoles comme logements d'urgence

Afin de minimiser les perturbations scolaires pendant les catastrophes, la loi et/ou les politiques devraient stipuler que les écoles ne peuvent être utilisées comme abris d'urgence que lorsqu'il n'existe aucune

alternative réalisable. Les plans d'urgence doivent identifier des sites alternatifs pouvant servir d'abris d'urgence.[669]

Compte tenu du fait qu'il n'est pas toujours possible d'éviter d'utiliser les écoles comme abris d'urgence, la loi et/ou les politiques devraient contenir des mesures pratiques pour promouvoir la continuité de l'éducation dans cette situation. Plus précisément, les décideurs devraient envisager d'adopter les mesures pratiques suivantes:

- exiger que, dans la mesure du possible, les gymnases, auditoriums et autres espaces ouverts soient utilisés à la place des salles de classe afin de permettre la poursuite de l'enseignement;
- stipulant un nombre maximal de jours d'école pour lesquels les écoles peuvent être utilisées comme abris d'urgence au cours d'une année scolaire donnée;
- établir des mécanismes de financement pour le remplacement ou la réparation de tout terrain de l'école endommagé par l'utilisation de l'école comme abri d'urgence; et
- établir des règles et des procédures pour l'utilisation de l'école comme abri d'urgence conçu pour que l'école soit maintenue en bon état.[670]

Pour donner des conseils pratiques sur la manière de promouvoir la continuité de l'éducation lorsque les écoles sont utilisées comme abris, les décideurs doivent tenir compte des éléments suivants: *Normes Minimales de* l'Agence Internationale pour l'Education en Situations d'Urgence *: Préparation, Intervention, Rétablissement*;[671] et *la Note de Politique et Guide de Pratiques de la* Coalition Asie-Pacifique pour la Sécurité dans les *Ecoles sur la Limitation et la Planification de l'Utilisation des Ecoles en tant que Centres d'Evacuation Temporaires en cas d'Urgence*.[672]

9. Protection et inclusion de groupes vulnérables particuliers

A. Introduction

i. Le contexte

Dans de nombreux pays, les lois sur les catastrophes mettent l'accent sur les rôles et les responsabilités des institutions nationales et ne font qu'une référence limitée aux populations touchées par les catastrophes.[673] Cependant, la protection des populations touchées par une catastrophe devrait être l'objectif principal de toutes les activités du Programme. En effet, la FICR considère que recevoir une assistance humanitaire après une catastrophe est un droit fondamental, issu des droits à la vie, à la santé et à un logement convenable (entre autres droits), inscrits dans le droit international des droits humains.[674]

Les groupes suivants *peuvent* être touchés de manière disproportionnée par les catastrophes: femmes et filles; enfants (y compris les enfants non accompagnés et séparés); personnes âgées; personnes handicapées; migrants et personnes déplacées; minorités raciales et ethniques; groupes indigènes; et les minorités sexuelles et de genre. Ces groupes peuvent connaître une incidence plus élevée d'impacts de catastrophes telles que la morbidité, la mortalité et les pertes ou dommages matériels. En fin de compte, ils peuvent être confrontés à une incidence plus élevée des nombreuses formes de comportements violents, exploitants ou nuisibles qui se multiplient pendant et après les catastrophes. La section iii ci-dessous identifie les raisons sous-jacentes pour lesquelles ces groupes peuvent être touchés de manière disproportionnée par des catastrophes.

Ce rapport utilise le terme «groupes vulnérables» pour désigner collectivement les groupes identifiés dans le paragraphe précédent, même si, selon les circonstances, il peut être plus exact de décrire certains des groupes identifiés ci-dessus comme ayant des «besoins spécifiques», être «à risque» ou «vulnérable».[675] La liste des groupes vulnérables fournie ci-dessus n'est pas exhaustive; en effet, tout groupe qui subit une discrimination préexistante et une marginalisation peut être affecté de manière disproportionnée par des catastrophes. Parmi les autres groupes susceptibles d'être affectés de manière disproportionnée par les catastrophes, en fonction du contexte local, figurent: les minorités religieuses et/ou politiques; et les classes ou castes marginalisées. Ce chapitre ne traite pas de ces groupes en détail en raison du manque de littérature traitant spécifiquement de l'impact des

catastrophes sur ces groupes. Les recommandations générales de la section D sont toutefois très pertinentes pour ces groupes.

Comme il ressort clairement des paragraphes précédents, le présent rapport traite de divers *groupes* identifiés par des caractéristiques telles que l'âge, le sexe ou un handicap. Il est important de reconnaître que cette approche par groupe présente de sérieuses limites. Les groupes vulnérables ne sont pas homogènes: le degré auquel les membres d'un «groupe vulnérable» sont *réellement* affectés de manière disproportionnée par les catastrophes varie d'un pays à l'autre et entre les individus d'un même groupe dans le même pays. À titre d'exemple, le degré d'influence disproportionnée des femmes sur les catastrophes varie d'un pays à l'autre en fonction du degré de discrimination entre les sexes. En outre, il varie entre les femmes d'un même pays en fonction de facteurs tels que leur niveau d'éducation ou leur richesse, leur santé, leur âge, leur statut migratoire, leur race ou leur appartenance ethnique (parmi de nombreux autres facteurs). En effet, le fait que les impacts des catastrophes varient considérablement au sein des groupes vulnérables est en partie un produit de l'intersectionnalité - c'est-à-dire de la tendance des personnes présentant deux vulnérabilités ou plus (par exemple, les femmes âgées handicapées, les filles séparées et non accompagnées) à subir une discrimination accrue et la marginalisation.

La communauté internationale reconnaît de plus en plus l'importance de protéger et d'inclure les groupes vulnérables dans la gestion des catastrophes. En particulier, le *cadre Sendai* fait appel à une dimension humaine, inclusive et non discriminatoire à la réduction des risques de catastrophe qui accorde une attention particulière aux personnes touchées de manière disproportionnée par les catastrophes.[676] Il souligne spécifiquement l'importance d'associer «les femmes, les enfants et les jeunes, les personnes handicapées, les pauvres, les migrants, les peuples autochtones… et les personnes âgées à la conception et à la mise en œuvre de politiques, de plans et de normes»[677]. De nombreuses conventions régissent spécifiquement les droits des groupes vulnérables identifiés ci-dessus, telles que la *Convention relative aux Droits de l'Enfant* et la *Convention sur l'Elimination de Toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes*.[678]

ii. Sommaire du chapitre

Ce chapitre se concentre sur la protection et l'inclusion des groupes vulnérables dans la préparation et la réponse aux catastrophes. La section B ci-dessous traite de chaque groupe vulnérable. Chaque sous-section de la section B analyse les raisons pour lesquelles le groupe peut être touché de manière disproportionnée par et lors de catastrophes, et si la loi et/ou la politique en vigueur dans les 20 pays échantillon prévoit leur protection et leur inclusion dans la préparation et la réaction aux catastrophes. En plus de discuter en détail de chaque groupe vulnérable, ce chapitre comprend une section sur la santé mentale et le soutien psychosocial (***SMSPS***), mais il est reconnu que SMSPS est important pour toutes les populations touchées par une catastrophe, et pas seulement pour les groupes vulnérables.

La section D ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques visant à protéger et à inclure les groupes vulnérables dans la préparation et la réaction aux catastrophes. Il contient six recommandations générales qui s'appliquent à tous les groupes vulnérables et des recommandations spécifiques adaptées à chaque groupe vulnérable. La section D contient également des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques pour fournir un soutien psychosocial et en matière de santé mentale en cas de catastrophe.

Le présent chapitre reprend la définition de «**protection**» donnée par le Comité Permanent Interorganisations comme «toute activité visant à obtenir le plein respect des droits de l'individu conformément à la lettre et à l'esprit des organes de droit pertinents (par exemple, le droit international des droits humains (IHRL), Droit International Humanitaire, Droit International des Réfugiés (IRL).[679] Le terme "**inclusion**" désigne toute action visant à garantir que les groupes vulnérables participent directement et de manière significative aux décisions qui les concernent, y compris à la conception et à la mise en œuvre des activités du PRC.

iii. Constatations de haut niveau

La recherche dans la section B de ce chapitre montre qu'il existe (au moins) quatre facteurs sous- jacents qui ont pour conséquence le fait que les groupes vulnérables sont touchés de manière disproportionnée par et pendant les catastrophes. Tous les facteurs ci-dessous ne s'appliquent pas à tous les groupes vulnérables, mais la plupart des

groupes vulnérables sont confrontés à au moins deux des facteurs ci-dessous:

- Premièrement, **la marginalisation sociale** préexistante amène les acteurs de PRC à discriminer directement ou indirectement les groupes vulnérables dans les activités de PRC. La discrimination indirecte peut prendre la forme d'obstacles à l'accès (installations, par exemple, inaccessibles aux personnes handicapées), ou de l'incapacité d'adapter les activités de PRC aux besoins spécifiques des groupes vulnérables (par exemple, l'absence de gestion de l'hygiène menstruelle pour les femmes et les filles adolescentes).
- Deuxièmement, **la marginalisation économique** préexistante sous la forme de logements et de moyens de subsistance vulnérables expose certains groupes vulnérables à des impacts plus graves (mortalité, morbidité, pertes financières, etc.) lors de catastrophes. On entend par logement vulnérable un logement de mauvaise qualité et/ou situé dans des zones à haut risque, tandis que «moyens de subsistance vulnérables» désigne des moyens de subsistance particulièrement exposés aux changements environnementaux ou aux dommages, ou encore sans sécurité juridique ou économique (travail occasionnel, irrégulier ou non qualifié.[680]
- Troisièmement, des **déficiences** physiques, intellectuelles, psychologiques et/ou sensorielles rendent plus difficile pour certains groupes vulnérables la possibilité d'échapper, ou d'avoir un abri contre les risques physiques lors d' une catastrophe. Cela peut également s'appliquer a ceux fournissent l'assistance, qui choisissent ou qui sont socialement obligés de rester avec des personnes ayant de telles déficiences.
- Quatrièmement, certains groupes vulnérables courent un risque accru de **violence, comportements d'exploitation ou nuisibles à la** suite d'une catastrophe. Ces comportements incluent la violence sexuelle et ***sexiste*** , la violence physique, la maltraitance physique ou émotionnelle, l'exploitation par le travail, la traite, l'enlèvement d'enfants et l'adoption illégale.

Dans l'ensemble, les documentations indiquent que les lois et politiques nationales des 20 pays échantillon ne protègent pas suffisamment les groupes vulnérables lors de catastrophes en raison de l'absence de mesures de protection spécifiques. Onze des vingt documentations

recommandent explicitement de modifier la loi pour protéger les groupes vulnérables[681] et deux autres documentations identifient des déficiences ou des lacunes dans la protection juridique des groupes vulnérables.[682] Les documentations indiquent également que, même lorsque les lois et les politiques nationales incluent des mesures visant à protéger les groupes vulnérables lors de catastrophes, elles le font souvent de manière inégale en répondant aux besoins de certains groupes, mais pas de tous.[683]

B. Groupes vulnérables particuliers dans la préparation et la riposte contre le catastrophes

i. Femmes et filles

Les femmes et les filles souffrent de manière disproportionnée de la discrimination sexuelle et de l'aveuglement de genre dans les activités de PRC.[684] De plus, les femmes et les filles peuvent être exposées à un risque accru de *violence sexuelle et sexiste* lors de catastrophes. Chacun de ces trois facteurs est discuté ci-dessous.

Violence sexuelle et sexiste

Les recherches de la FICR indiquent que l'incidence de la violence sexuelle et sexiste augmente souvent pendant les catastrophes et que celle-ci est présente dans une large mesure dans toutes les populations touchées par la catastrophe qui ont été étudiées.[685] Les types de violence sexuelle et sexiste qui se produisent lors de catastrophes incluent (sans s'y limiter) la violence domestique, le viol et les agressions sexuelles, les mariages d'enfants/mariages précoces, les relations sexuelles transactionnelles et le trafic.[686] La violence sexuelle et sexiste touche les femmes, les hommes, les filles et les garçons; Cependant, les femmes et les filles sont touchées de manière disproportionnée en raison de l'inégalité préexistante entre les sexes. Bien que les recherches indiquent que les violences sexuelles et sexistes ont tendance à augmenter lors de catastrophes, il existe d'importants obstacles à l'obtention d'informations précises sur l'incidence de ces violences. Dans de nombreux pays, les systèmes de notification de la violence sexuelle et sexiste sont sous-utilisés en raison de la stigmatisation sociale, ou de ressources et de développement insuffisants.[687] En outre, les systèmes de signalement peuvent échouer ou fonctionner moins efficacement en cas de catastrophe.[688]

Seize des 20 documentations fournissent des informations relatives à la loi et/ou à la politique en matière de violence sexuelle et sexiste.[689] Seuls deux des 16 pays - la Colombie et les Philippines - ont des lois et/ou des politiques qui traitent spécifiquement du risque accru de violence sexuelle et sexiste lors de catastrophes.[690] Neuf des 16 pays disposent de cadres juridiques et institutionnels généraux de prévention de la violence sexuelle et sexiste qui continuent de s'appliquer en cas de catastrophe, mais n'envisagent ni ne traitent spécifiquement le risque accru de violence sexuelle et sexiste lors de catastrophes.[691] De nombreuses documentations signalent cependant qu'il n'y a aucune information sur l'efficacité de ces cadres normaux lors de catastrophes.[692]

Les recherches de la FICR éclairent cette question. Elles indiquent que les catastrophes ont tendance à peser lourdement sur les services de protection existants , y compris les services de police, les systèmes de signalement, les soins de santé, le soutien psychosocial et les conseils juridiques. Cela est particulièrement vrai si ces systèmes sont déjà déficients en temps normal. Par exemple, les recherches récentes de la FICR sur la protection contre la violence sexuelle et sexiste en Ecuador, au Népal et au Zimbabwe ont montré que les lacunes et les difficultés en matière de protection de la violence sexuelle et sexiste en temps normal étaient exacerbées lors de catastrophes.[693] Les prestataires de services de lutte contre la violence sexuelle et sexiste - notamment les agences de santé, la police et les services juridiques - ne disposaient pas de plans d'urgence pour assurer la continuité des services en cas de catastrophe et ne disposaient donc pas de ressources suffisantes pour faire face au volume croissant de plaintes liées à la violence sexuelle et sexiste.[694] Une autre conclusion clé de la recherche est qu'il n'existe dans les trois pays aucun mécanisme de coordination entre les institutions de protection de la violence sexuelle et sexiste et les systèmes de gestion des risques de catastrophe.[695]

Fait important, la conception et la gestion des abris d'urgence peuvent aggraver ou atténuer le risque de violence sexuelle et sexiste. Une mesure pratique essentielle pour atténuer le risque de violence sexuelle et sexiste consiste à fournir aux femmes et aux filles un accès à des toilettes et à des douches séparées de celles des hommes, bien éclairées, verrouillables et surveillées par des agents de sécurité qui se trouvent à proximité des zones de couchage et de séjour.[696] Une autre mesure pratique consiste à créer des zones de couchage séparées pour

les hommes et les femmes. Un petit nombre de documentations indiquent que la loi et/ou la politique contiennent de telles mesures pratiques pour atténuer le risque de violence sexuelle et sexiste dans les abris d'urgence et de transition. Par exemple, la loi philippine oblige les abris d'urgence à fournir des latrines d'urgence séparées pour les hommes et les femmes,[697] alors que la politique du Brésil exige que les installations sanitaires des abris d'urgence soient éclairées de manière adéquate et ne puissent être isolées.[698] Le fait que les examens assistés par ordinateur recensent très peu de lois et de politiques contenant de telles mesures pratiques visant à atténuer le risque de violence sexuelle et sexiste suggère que de nombreuses améliorations pourraient être apportées dans ce domaine.

La discrimination sexospécifique

La discrimination sexospécifique directe dans la préparation et la riposte aux catastrophes survient lorsqu'un groupe est traité moins favorablement *sur la base de* son genre, plutôt que sur la base d'autres caractéristiques.[699] Une discrimination directe fondée sur le genre peut se produire par le biais de processus ou d'exigences formelles excluant un genre ou accordant aux personnes de ce genre une priorité ou un statut moins élevé. De même, une discrimination directe peut survenir lorsque les acteurs de PRC ont des attitudes discriminatoires, conscientes ou inconscientes, qui les poussent à accorder un traitement favorable à leur genre.

Il y a discrimination indirecte entre les sexes lorsque les activités de PRC sont *théoriquement* disponibles de manière égale pour tous les sexes, mais sont *pratiquement* moins accessibles à un seul genre.[700] Une forme courante de discrimination indirecte fondée sur le genre consiste à utiliser des critères d'éligibilité qu'un genre est moins susceptible d'être en mesure de satisfaire. Bien que les hommes et les garçons puissent être victimes de discrimination fondée sur le genre, les femmes et les filles le sont davantage. Comme indiqué dans la section viii ci-dessous, il peut également s'agir de personnes transgenres, de personnes du même sexe ou de toute personne dont l'identité de genre et/ou l'expression ne correspond pas aux normes binaires de «homme» et «femme».

Comme indiqué au chapitre 1, de nombreuses documentations soulignent que les lois constitutionnelles et les lois sur les droits humains ou la lutte contre la discrimination de leur pays établissent une

interdiction générale de la discrimination.[701] Cependant, aucune des documentations n'indique que les lois et/ou politiques de leur pays en matière de GC contiennent une interdiction expresse de la discrimination entre les sexes dans la préparation et la riposte aux catastrophes. Une étude de cas sur le séisme au Népal en avril 2015, commandée par la FICR, montre comment une discrimination directe et indirecte entre hommes et femmes peut empêcher les femmes d'accéder à l'assistance.[702]

- A titre d'exemple de **discrimination directe**, les responsables népalais ont souvent demandé aux familles de s'inscrire aux secours en cas de catastrophe par l'intermédiaire d'un chef de ménage de sexe masculin, obligeant ainsi de nombreuses femmes à compter sur la bonne volonté de leurs parents de sexe masculin.[703] En outre, cette pratique a eu pour résultat le fait que de nombreuses femmes célibataires, divorcées et des ménages dirigés par une femme ont du mal à obtenir de l'aide.[704]
- A titre d'exemple de **discrimination indirecte**, des subventions pour la reconstruction de logements ont été mises à la disposition de personnes disposant d'un titre de propriété.[705] En pratique, cette exigence était discriminatoire à l'égard des femmes, qui étaient peu susceptibles d'être répertoriées comme copropriétaires sur des titres de propriété.[706]

L'étude de cas du Népal souligne qu'il est important d'éviter la discrimination directe et indirecte entre les sexes dans les interventions en cas de catastrophe, afin de garantir aux hommes, aux femmes, aux filles et aux garçons un accès équitable à l'assistance, tant théorique que pratique.

Aveuglement sexospécifique

L'aveuglement sexuel fait référence à l'incapacité de reconnaître et de prendre en compte le fait que les femmes, les hommes, les filles et les garçons ont des besoins et des stratégies d'adaptation différents, en particulier lors de catastrophes. Cela peut se produire lorsque les acteurs de la PRC supposent que les besoins et les comportements des hommes et des garçons représentent ceux de toutes les personnes touchées par une catastrophe.L'aveuglement sexuel peut se traduire par une incapacité à prendre des mesures pour rendre les activités du PRC également accessibles aux femmes et aux filles (discrimination indirecte).Cela peut aussi se traduire par un manque de reconnaissance

et de satisfaction des droits et des besoins spécifiques des femmes et des filles, à savoir les services de santé sexuelle et reproductive et la gestion de l'hygiène menstruelle.

Le droit international relatif des droits humains reconnaît aux femmes le droits et services de santé sexuelle et reproductive de qualité.[707] La santé es les droits sexuels et reproductifs des femmes (**SDSR**) découlent de multiples droits fondamentaux, notamment le droit à la vie et le droit à la santé.[708] Cependant, dans les situations d'urgence, l'accès à des services de santé sexuelle et génésique adéquats est souvent insuffisant, ce qui a un impact négatif disproportionné sur les femmes.[709] Même pendant une crise aiguë, les SDSR nécessitent l'accès à un niveau minimum de services, y compris (sans toutefois s'y limiter) les soins cliniques pour les victimes de viol et les soins obstétricaux et néonatals d'urgence.[710] Des services complets de santé sexuelle et reproductive devraient être mis en place dès que la situation se sera stabilisée. Cela inclut (sans toutefois s'y limiter) les soins prénatals et postnatals, des services complets de planification familiale ainsi que le traitement et la prévention des infections sexuellement transmissibles (IST).[711]

Fait important, il existe de nombreux liens de causalité à double sens entre SRH et VSBG. D'une part, la violence sexuelle et sexiste crée des risques de SRH - par exemple, la violence sexuelle crée un risque d'infection sexuellement transmissible et de grossesse non désirée, tandis que la violence entre partenaires intimes peut constituer un obstacle à l'utilisation de la contraception et du préservatif.[712] De même, les conditions de SRH créent des risques de VSBG - par exemple, un résultat positif pour le virus de l'immunodéficience humaine (**VIH**) ou les infections sexuellement transmissibles (**IST**) peut constituer un facteur de risque de VSBG, des études ayant révélé une augmentation de la violence après la révélation du VIH statut ou même après la divulgation que le dépistage du VIH a été demandé.[713]

Pour les femmes et les adolescentes, la gestion de l'hygiène menstruelle est également une question de droits humains importante qui peut entraver leur pleine jouissance des droits à la santé, à l'éducation et au travail.[714] Semblable aux services de santé sexuelle et reproductive, toutefois, la gestion de l'hygiène menstruelle est souvent compromise lors d' urgences humanitaires. Cela est dû à un grave manque d'accès aux matériaux de base nécessaires à la gestion de la menstruation (serviettes hygiéniques, sous-vêtements, etc.) et à un manque

d'installations sanitaires adéquates.[715] Ces barrières sont souvent intensifiées par les croyances culturelles et les tabous entourant la menstruation, ce qui peut rendre les femmes moins susceptibles d'exiger des services ou des produits améliorés.[716]

Seize des 20 documentations fournissent des informations indiquant si la loi et la politique de GC tiennent compte des besoins spécifiques du sexe.[717] Dans 11 des 16 pays, la législation et la politique de GC ne prévoient aucune obligation de prendre en compte les besoins spécifiques des femmes et des hommes dans la préparation et la riposte aux catastrophes.[718] Pour quatre des 16 pays, la loi et la politique de GC ne prévoient qu'une obligation très générale ou générale d'identifier et de répondre aux besoins spécifiques des femmes et des hommes.[719] Un seul des 16 pays - la Colombie - dispose de mesures concrètes et spécifiques pour identifier et répondre aux besoins spécifiques des femmes et des hommes en matière de préparation et de riposte aux catastrophes.[720] Le *Manuel de normalisation de l'action humanitaire de la* Colombie exige que l'on tienne compte de la problématique hommes-femmes dans le cadre de l'enregistrement des abris temporaires, ainsi que des besoins sexospécifiques en ce qui concerne la fourniture de nourriture, d'eau, de services médicaux, d'assainissement et d'hygiène.[721] Le fait que la Colombie soit le seul pays dont les lois imposent de prendre en compte les besoins spécifiques des hommes et des femmes donne à penser que de nombreuses améliorations pourraient être apportées dans ce domaine.

ii. Les enfants

Conformément à la *Convention relative aux droits de l'enfant* , le présent rapport utilise le terme «enfants» pour désigner toutes les personnes âgées de moins de dix-huit ans.[722] Cette catégorie exclut certains adolescents, terme qui englobe les personnes âgées de 10 à 19 ans. il exclut également les jeunes, terme qui est souvent utilisé pour désigner les personnes de moins de 25 ans.[723] Cette section du rapport porte spécifiquement sur les enfants, même si cette approche présente des limites, à savoir que les risques auxquels sont exposés les enfants peuvent persister jusqu'à la fin de l'adolescence et au début de l'âge adulte.

En cas de catastrophe, les enfants courent un risque accru d'enlèvement, de traite, de vente et d'adoption illégale; exploitation, y compris le travail des enfants; la violence sexuelle et sexiste, y compris

la prostitution d'enfants et le mariage d'enfants; violence physique et négligence.[724] Par souci de commodité, ces risques sont appelés collectivement «risques pour la protection des enfants».Les filles sont particulièrement exposées à certains risques liés à la protection des enfants, notamment la violence sexuelle et sexiste.[725] Outre les risques liés à la protection des enfants, les catastrophes peuvent compromettre leur accès à l'éducation et leur participation à la prise de décisions concernant des problèmes qui les concernent. Il est important de noter que le droit à l'éducation s'applique même dans les situations d'urgence de conflit armé et de catastrophe naturelle, malgré les difficultés pratiques qui se posent dans ces contextes.[726]

En cas de catastrophe, les enfants courent également un risque accru d'être séparés de leurs parents et des membres de leur famille en raison de facteurs tels que le fait de se trouver à différents endroits lors d'une catastrophe (par exemple, à l'école ou au travail), un membre de la famille succombe à une blessure ou la mort, ainsi que le chaos induit par les catastrophes.[727] La séparation est souvent un événement très pénible qui peut avoir un impact négatif important sur le développement et la santé mentale des enfants.[728] Par rapport à la population des enfants, les enfants non accompagnés et séparés ***(UASC)*** sont beaucoup plus vulnérables aux risques de protection des enfants identifiés ci - dessus parce qu'ils ne disposent pas des soins et à la protection de leur principal fournisseur de soins.[729]

Les documentations indiquent que la plupart des 20 pays échantillon disposent d'un cadre juridique et institutionnel général qui traite des risques liés à la protection des enfants et établit des mécanismes pour prendre en charge les soins de l'enfant non accompagnés en temps normal. En outre, l'Italie est récemment devenue l'un des premiers États à adopter une législation complète visant à protéger les droits des UASC arrivant en Italie (à savoir UASC étrangers).[730] Cependant, seuls deux pays - le Brésil et les Philippines - ont des lois ou des politiques qui traitent spécifiquement des risques accrus pour les enfants, en particulier les enfants en situation de crise, lors de catastrophes.[731]

Le *Protocole National Commun pour la Protection Globale des Enfants et des Adolescents, des Personnes Agées et des Personnes Handicapées pendant les Catastrophes* (***Protocole Commun sur la Protection***) du Brésil contient plusieurs mesures susceptibles de protéger les enfants, y compris les enfants non accompagnés, des risques liés à la protection des enfants lors de catastrophes[732] A titre

d’exemple, le *Protocole Commun sur la Protection* impose aux autorités de tenir une liste des enfants et des adolescents dans chaque abri ou camp d’urgence et de leur fournir des bracelets d’identité nommant l’adulte responsable.[733] Le *Protocole Commun sur la Protection* interdit également aux enfants non accompagnés d'être déplacés, à moins qu'ils ne nécessitent un traitement médical.[734]

La *Loi* philippine sur *les Secours d’Urgence et la Protection des Enfants* impose plusieurs obligations aux agences gouvernementales afin de protéger les enfants lors de catastrophes. Une fois la calamité déclarée, la police et le Département de la Protection Sociale et du Développement (**DSWD**) sont tenus de renforcer immédiatement des mesures et un suivi exhaustifs visant à prévenir la traite, le travail, l'exploitation et les mauvais traitements des enfants.[735] En outre, le DSWD doit élaborer un ensemble minimal de normes et de directives pour un système de traçage et de réunification familiale pour les enfants orphelins, non accompagnés et séparés.[736]

Si elles sont appliquées efficacement, les lois brésiliennes et philippines mentionnées ci-dessus peuvent atténuer certains des risques de protection de l’enfant qui prévalent lors de catastrophes. Cependant, le fait que seuls deux des 20 pays échantillon disposent de lois ou de politiques qui traitent spécifiquement de la protection des enfants et de la sécurité alimentaire et de la sécurité des enfants en cas de catastrophe indique qu'il y a de grandes possibilités d'amélioration dans ce domaine. La section D ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations spécifiques sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques visant à protéger les enfants, en particulier les enfants non accompagnés, lors de catastrophes.

iii. Personnes âgées

Les personnes âgées sont généralement identifiées comme particulièrement vulnérables aux impacts des catastrophes.[737] Cependant, il est important de noter que les personnes âgées ne constituent pas un groupe homogène et que ce n'est pas la vieillesse en *soi* qui les rend particulièrement vulnérables aux catastrophes. Au lieu de cela, leur vulnérabilité est due à des facteurs *associés* à la vieillesse, mais pas *inévitables*, notamment la mobilité physique, la perte de conscience sensorielle, des conditions de santé préexistantes, des besoins nutritionnels spéciaux, l'isolement social et des contraintes

économiques.[738] Les femmes âgées peuvent être plus vulnérables que les hommes âgés, en partie à cause du risque accru de VSBG.[739]

Les personnes âgées, en particulier les personnes âgées handicapées, sont souvent invisibles pour les acteurs de la PRC et, par conséquent, sont par inadvertance exclues de l'assistance.[740] L'exclusion est causée, entre autres facteurs, par le manque de collecte d'informations sur les personnes âgées (enregistrement et évaluation des besoins, par exemple), de leur rendre l'assistance accessible et de répondre à leurs besoins spécifiques.[741] Une assistance appropriée pour la population en général peut être inaccessible ou inappropriée pour les personnes âgées. En ce qui concerne la nourriture, par exemple, les personnes âgées peuvent avoir plus de difficultés à s'inscrire aux distributions de nourriture; se rendre à un point de distribution de nourriture; faire la queue dans des conditions météorologiques difficiles pour une distribution; rapporter une distribution à leur domicile ou leur abri; et accéder à des aliments qui répondent à leurs besoins nutritionnels (par exemple, des aliments enrichis ou mélangés).[742]

Bien que de nombreux ouvrages traitent de la vulnérabilité des personnes âgées, il est important de reconnaître la capacité et la contribution de ces personnes à la préparation et à la riposte aux catastrophes.[743] Les personnes âgées ont souvent une capacité importante de contribuer à la préparation aux catastrophes et à l'intervention en raison de: leur connaissance de la communauté et de l'environnement local; expérience de catastrophes précédentes; et les rôles sociaux et l'influence.[744] En effet, lors de catastrophes, les personnes âgées ont de plus en plus de responsabilités pour subvenir aux besoins de leur famille, mobiliser des ressources et s'occuper des enfants et des autres personnes à leur charge.[745]

Les lois et les politiques de plusieurs des 20 pays échantillon identifient les personnes âgées comme un groupe vulnérable lors de catastrophes.[746] Cependant, seuls quatre pays ont des lois ou des politiques qui contiennent des mesures concrètes conçues pour protéger les personnes âgées lors de catastrophes.[747] En Italie, par exemple, les plans régionaux de lutte contre les catastrophes prévoient que les personnes de plus de 70 ans soient enregistrées et bénéficient d'une assistance à l'évacuation.[748] Comme autre exemple, dans le Queensland, en Australie, les établissements de soins pour personnes âgées sont tenus de disposer de plans d'évacuation d'urgence.[749] Le fait que seuls quatre des vingt pays échantillon disposent de mesures pour

répondre aux besoins des personnes âgées indique que la reconnaissance généralisée de la vulnérabilité de ces personnes ne se traduit pas nécessairement par des actions concrètes. Il y a donc tout lieu de renforcer la protection des personnes âgées dans les lois et les politiques de préparation aux catastrophes et d'intervention. La section D ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et des politiques visant à protéger et à inclure les personnes âgées dans la préparation et la riposte aux catastrophes.

IV. Personnes vivant avec handicaps

Environ 15% de la population mondiale est handicapée.[750] À l'instar des personnes âgées, les personnes vivant avec handicaps sont généralement considérées comme particulièrement vulnérables aux effets des catastrophes. Les données statistiques sur les impacts des catastrophes sur ce groupe sont limitées; Cependant, cela indique que le taux de mortalité des personnes handicapées lors de catastrophes peut être deux à quatre fois supérieur au taux de mortalité de la population en général.[751] Il convient de noter qu'environ 46% des personnes de plus de 60 ans ont un handicap, ce qui signifie qu'il existe un important chevauchement entre ces populations.[752] Il convient également de noter que le handicap affecte de manière disproportionnée les femmes, en particulier dans les pays à revenu faible et intermédiaire, et chez les personnes âgées.[753]

Les personnes handicapées présentent des déficiences physiques, psychosociales, intellectuelles et/ou sensorielles qui les empêchent plus facilement de fuir ou de s'abriter des dangers physiques pendant une catastrophe et d'accéder aux activités de PRC avant, pendant et après une catastrophe. A son tour, cette vulnérabilité peut toucher le personnel soignant - dont la majorité sont des femmes - qui peuvent choisir ou être socialement obligés de se mettre en danger afin d'aider les personnes handicapées lors de catastrophes. Par rapport à la population en général, les personnes handicapées ont des besoins supplémentaires et spécifiques qui peuvent ne pas être satisfaits lors d'une catastrophe. Ces besoins incluent: des appareils fonctionnels tels que des chaises roulantes, des cathéters et des prothèses; informations en braille, en langue des signes ou en format audio; des services de soutien tels que des travailleurs sociaux, des infirmières, des interprètes en langue des signes et le personnel soignant (y compris pour les handicapés intellectuels); et des médicaments spécifiques.[754] De plus, les personnes

handicapées courent un risque accru d'abus physique, psychologique et sexuel lors de catastrophes.[755]

Le droit international reconnaît l'importance de protéger et d'inclure les personnes handicapées dans les activités du PRC. La *Convention relative aux Droits des Personnes vivant avec Handicaps* oblige les Etats parties à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et la sécurité des personnes handicapées lors de catastrophes naturelles.[756] Le *Cadre de Sendai* identifie les personnes handicapées et leurs organisations comme essentielles pour l'évaluation des risques de catastrophe, ainsi que pour la conception et la mise en œuvre de plans appropriés.[757] La *Charte sur l'Inclusion des Personnes Handicapées dans l'Action Humanitaire* reflète l'engagement de la communauté internationale de veiller à ce que les personnes handicapées puissent participer pleinement et efficacement à l'assistance humanitaire, y compris la préparation et la riposte aux urgences.[758]

Malgré les instruments juridiques internationaux susmentionnés, les personnes handicapées sont souvent exclues de l'aide humanitaire en raison de la discrimination indirecte et de la marginalisation. Une consultation mondiale en ligne de 2015 auprès de 484 personnes handicapées, 118 organisations de personnes handicapées et 167 acteurs humanitaires a révélé qu'il était extrêmement difficile aux personnes handicapées d'accéder aux services généraux qui leus sont déstinés lors de crises.[759] Les principaux facteurs contributifs étaient le manque d'informations accessibles sur les services disponibles, le manque d'accessibilité physique aux services et le manque de personnel qualifié en matière d'incapacité.[760] Bien que cette consultation se concentre sur les acteurs humanitaires, les documentations indiquent que la législation et la politique nationale ne protègent pas non plus de manière adéquate les personnes handicapées.

Bien qu'il soit courant que la législation ou la politique nationale identifie les personnes handicapées en tant que groupe vulnérable lors de catastrophes,[761] seuls quatre des 20 pays échantillon ont des lois et/ou des politiques qui contiennent des mesures conçues pour assurer la protection des personnes handicapées lors de catastrophes.[762] Ainsi, à l'instar des personnes âgées, la reconnaissance générale que les personnes handicapées sont vulnérables lors de catastrophes ne se traduit pas par des mesures concrètes pour leur protection et leur inclusion. La section D ci-dessous fournit aux décideurs des

recommandations sur la manière d'élaborer une législation et une politique de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe afin de protéger les personnes handicapées.

v. Migrants et groupes raciaux et ethniques marginalisés

Cette sous-section traite de la vulnérabilité des migrants et des groupes raciaux et ethniques marginalisés (***MREG***). Les migrants et MREG peuvent être touchés de manière disproportionnée par des catastrophes en raison des facteurs suivants.

Langue: les migrants et MREG peuvent ne pas maîtriser, ou ne pas communiquer habituellement dans, la ou les langues officielles ou dominantes du pays ou de la région où ils résident. L'échec des acteurs de la PRC à diffuser du matériel pédagogique, des avertissements et des informations sur la riposte dans les langues parlées par les migrants et MREG peut les exposer à un risque accru de préjudice.[763]

Marginalisation économique: De nombreux migrants et MREG souffrent de la marginalisation économique préexistante qui se manifeste par des logements et des moyens de subsistance vulnérables. En cas de catastrophe, les logements de mauvaise qualité entraînent directement des impacts physiques accrus (mortalité, morbidité et blessures), tandis que des moyens de subsistance vulnérables peuvent entraîner des pertes économiques plus importantes.[764]

Discrimination: De nombreux migrants et MREG souffrent de discriminations directes et/ou indirectes préexistantes. Les migrants en situation irrégulière peuvent ne pas être éligibles pour recevoir des services publics ou peuvent éviter de faire appel à des services publics par crainte d'être déportés.[765] En outre, les gouvernements peuvent discriminer MREG en les excluant intentionnellement ou par inadvertance des programmes de préparation aux catastrophes et d’intervention en cas de catastrophe.[766]

La vulnérabilité des migrants peut être accrue par: une connaissance limitée des aléas locaux, des institutions et des services; et des réseaux de soutien sociaux et familiaux limités.[767]

Malgré ce qui précède, il est important de reconnaître que les migrants peuvent être simultanément vulnérables et résilients aux impacts des catastrophes. Les recherches sur les tremblements de terre de Canterbury en 2010-2011 en Nouvelle-Zélande et sur les tremblements

de terre et tsunamis de 2011 ą Tōhoku au Japon montrent que certains migrants étaient plus résistants aux impacts des catastrophes en raison de leur expérience antérieure de la guerre civile et des catastrophes naturelles, ainsi que de l'inégalité quotidienne[768].

Les documentations n'ont pas examiné la protection et l'inclusion des minorités raciales et ethniques. Ils ont examiné les dispositions relatives aux migrants, mais aucun d'entre eux n'a indiqué que leur pays avait des lois et des politiques conçues pour assurer la protection des migrants en cas de catastrophe. Compte tenu du fait que les migrants et MREG peuvent être touchés de manière disproportionnée par les catastrophes, les décideurs devraient envisager de prendre des mesures juridiques et/ou politiques pour assurer leur protection et leur inclusion dans la préparation et la riposte aux catastrophes. La section K ci-dessous fournit des recommandations spécifiques sur la manière de procéder.

vi. Groupes autochtones

A l'instar de MREG et des migrants, les catastrophes peuvent avoir des conséquences disproportionnées sur les groupes autochtones en raison de la discrimination et de la marginalisation économique.[769] En outre, les groupes autochtones dont l'identité et les moyens de subsistance dépendent de l'environnement sont particulièrement vulnérables aux dommages environnementaux causés par les catastrophes.[770] Les catastrophes peuvent menacer les moyens de subsistance des groupes autochtones en causant des dommages à l'environnement qui rendent difficile, voire impossible, l'application de méthodes traditionnelles d'agriculture, de pêche et de chasse.[771] En outre, les catastrophes peuvent menacer l'identité culturelle et sociale autochtone en endommageant les terres traditionnelles ou en les séparant.[772]

Bien que les groupes autochtones soient vulnérables aux catastrophes, ils peuvent également posséder des connaissances et des pratiques traditionnelles qui les rendent résistants aux catastrophes. En conséquence, le *Cadre de Sendai* reconnaît l'importance d'utiliser les connaissances et les pratiques autochtones pour compléter les connaissances scientifiques en matière d'évaluation des risques de catastrophe,[773] et note que les peuples autochtones peuvent apporter une contribution importante à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans et mécanismes de RRC, y compris pour l'alerte rapide.[774] L'expérience de l'île Simeulue lors du tremblement de terre et du tsunami de l'océan Indien en 2004 illustre ce point. Après le séisme

dans l'océan Indien, les habitants de l'île Simeulue ont été évacués vers les montagnes avec une rapidité et un succès étonnants.[775] Moins de 10 minutes après le séisme, des vagues de tsunami de 15 mètres de haut ont touché la pointe nord de l'île Simeulue. Cependant, seulement 7 personnes sont mortes sur une population totale d'environ 90.000 habitants.[776] L'évacuation sur l'île Simeulue a été rendue possible par la connaissance d'un tsunami dévastateur de 1907, transmis de génération en génération par des chansons, des poèmes, des berceuses et des histoires.[777] Cette tradition orale a enseigné aux générations suivantes à évacuer immédiatement les montagnes lorsqu'un tremblement de terre puissant est suivi d'une marée basse.[778]

Parmi les 20 pays de l'échantillon, un seul pays - la Colombie - a une loi ou une politique conçue pour assurer la protection des groupes autochtones lors de catastrophes.[779] La législation colombienne reconnaît les groupes autochtones comme particulièrement vulnérables aux catastrophes et dispose qu'il est licite de leur accorder un traitement préférentiel en matière d'assistance humanitaire.[780] De même, un seul pays, les Philippines, a une loi ou une politique reconnaissant l'importance des connaissances autochtones dans la gestion des catastrophes. Selon la principale loi philippine sur les catastrophes, les Etats doivent veiller à ce que les mesures de réduction des risques de catastrophe tiennent compte des systèmes de savoirs autochtones[781]. Le fait que seuls deux des 20 pays échantillon disposent de lois et/ou de politiques relatives à la protection et à l'inclusion des groupes autochtones dans la préparation et la riposte aux catastrophes, suggère qu'il y aurait encore beaucoup à faire pour renforcer les lois et les politiques dans ce domaine. La section K ci-dessous fournit des recommandations spécifiques sur la manière d'élaborer une législation et une politique de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe afin de protéger et d'inclure les groupes autochtones.

vii.. Minorités sexuelles et sexospécifiques

Par rapport à beaucoup d'autres groupes vulnérables, la littérature sur l'expérience des minorités sexuelles et de genre ***(SGM)*** dans des contextes de catastrophe est limitée, et se compose principalement d'un petit nombre d'études de cas sur les catastrophes récentes.[782] Ces études de cas montrent que les catastrophes peuvent influer de manière disproportionnée sur les SGM, en raison de la discrimination systémique préexistante et de la marginalisation.[783] En outre, ils montrent que les activités régulières des programmes de développement rural et les programmes humanitaires sont aveugles aux besoins et aux vulnérabilités de SGM. De ce fait, ils peuvent involontairement exclure les SGM ou exacerber leur marginalisation existante.[784] Certains exemples récents sont les suivants.

- Après le Typhon Haiyan aux Philippines en 2013, les hommes homosexuels vivant dans des sites de réinstallation provisoires ont connu diverses difficultés, notamment: la violence d'autres membres de la communauté; difficulté d'accès aux toilettes et autres installations EAH en raison de la peur et de l'inconfort des autres membres de la communauté; et discrimination par les membres des forces de police.[785]
- Après le tremblement de terre et le tsunami de 2004 dans l'Océan Indien, de nombreux membres de la communauté Aravani de l'État Indien de Tamil Nadu n'avaient pas droit à des cartes de rationnement du gouvernement, car ils constituaient un troisième groupe de genre, n‘étant ni hommes ni femmes.[786] En conséquence, ils n’ont pas pu avoir accès à des abris d’urgence, à une aide alimentaire ni à des secours en espèces.[787] Bien qu'il y ait eu 11 agences de secours avec des programmes sur le genre à Tamil Nadu, aucune n'avait de stratégie spécifique pour l'inclusion des Aravanis.[788]
- Après le cyclone tropical Winston au Fidji en 2016, certains membres de minorités sexuelles et de genre étaient craintifs ou mal à l'aise face à l'utilisation d'un abri d'urgence, en raison de la possibilité de violence ou de discrimination de la part des cohabitants.[789] Certains membres de minorités sexuelles et de genre ont donc cherché l'aide l'un de l'autre en matière de logement, plutôt que de recourir à un abri communautaire.

En ce qui concerne les autres groupes vulnérables, il est important de noter que SGM ne constituent pas un groupe homogène présentant un niveau de vulnérabilité uniforme. Il existe des variations dans le niveau de vulnérabilité de SGM entre les pays et au sein de ceux-ci. Par exemple, dans certains pays, les personnes du troisième sexe peuvent en réalité connaître des niveaux relativement faibles de marginalisation et de discrimination, par rapport aux gays et aux lesbiennes.

Les documentations n'ont pas traité de la protection et de l'inclusion de SGM. Par conséquent, le présent rapport n'analyse pas la mesure dans laquelle les pays échantillon ont des lois et/ou des politiques qui traitent de la protection et de l'inclusion des SGM dans la préparation et la riposte aux catastrophes. Néanmoins, la protection et l'inclusion de SGM est une question importante qui doit être examinée par les décideurs impliqués dans la révision ou la modification de la loi en cas de catastrophe nationale et/ou de la politique. La section K ci-dessous, par conséquent, fournit aux décideurs des recommandations spécifiques sur la manière d'élaborer une loi et/ou une politique visant à protéger et à inclure la gestion de la sauvagerie dans la préparation et la réponse aux catastrophes. Ces recommandations sont basées sur les recherches existantes et les orientations développées par la communauté humanitaire internationale.

C. Santé mentale et soutien psychosocial en cas de catastrophe

Les catastrophes provoquent des souffrances émotionnelles généralisées, à la fois sous la forme de problèmes de santé mentale (par exemple, trouble d'anxiété généralisée, trouble de stress post-traumatique et dépression) et de détresse non pathologique (par exemple, deuil, peur, colère).[790] L'impact des catastrophes sur la santé mentale peut être durable. Dix ans après une catastrophe, l'incidence de la dépression et du trouble de stress post-traumatique chez une population touchée par une catastrophe peut être quatre à cinq fois plus élevée que chez les populations non touchées.[791]

Les acteurs de la santé et les autres acteurs ont tendance à aborder la maladie mentale provoquée par une catastrophe et la détresse non pathologique sous différents angles. Les acteurs non liés à la santé, y compris de nombreux acteurs humanitaires, ont tendance à se concentrer sur le «bien-être psychosocial», un concept qui met l'accent sur l'impact des relations, des réseaux familiaux et communautaires, des valeurs sociales et des pratiques culturelles sur le bien-être

psychologique individuel.[792] Cette approche considère les problèmes sociaux causés ou aggravés par une catastrophe comme un facteur majeur de détresse et de souffrance émotionnelles. Ces problèmes sociaux incluent la séparation de la famille, la perturbation des réseaux et des structures communautaires et une incidence accrue de la violence sexuelle et sexiste.[793] Les acteurs de la santé ont tendance à considérer la détresse émotionnelle et la souffrance provoquées par une catastrophe à travers le prisme de la "santé mentale", un concept qui met l'accent sur la prévention et le traitement des problèmes de santé mentale.[794] Cependant, le secteur de la santé utilise également les termes «réadaptation psychosociale» et «traitement psychosocial» pour décrire les traitements non pharmacologiques de la maladie mentale ou de la détresse.[795]

Le terme composite «santé mentale et soutien psychosocial» (***SMSPS***) sert à unir le plus grand nombre d'acteurs possible.[796] Il fait référence à «tout type de soutien local ou externe visant à protéger ou à promouvoir le bien-être psychosocial et/ou à prévenir ou traiter les troubles mentaux».[797] Les SMSPS vont donc au-delà de la prévention et du traitement de la maladie mentale et incluent d'autres activités telles que le traçage familial et la réunification, et permettent aux communautés de s'engager dans des pratiques culturelles, spirituelles ou religieuses facilitant le deuil et la guérison.[798] Un élément clé des SMSPS en cas de catastrophe est le «secourisme psychologique», qui, contrairement à ce que son nom suggère, est une intervention non clinique pouvant être effectuée par des non-professionnels de la santé ayant reçu une formation.[799] Les premiers secours psychologiques constituent «une réponse fondamentale, humaine et solidaire à ceux qui souffrent et ont besoin de soutien», qui implique: une écoute attentive; évaluer et s'assurer que les besoins essentiels sont satisfaits; encourager le soutien social; et protéger contre d'autres dommages.[800]

Les documentations ne portaient pas sur les SMSPS. Par conséquent, le présent rapport n'analyse pas dans quelle mesure les pays échantillon ont des lois et/ou des politiques qui traitent du SMSPS dans la préparation et la riposte aux catastrophes. Néanmoins, le SMSPS est une question importante qui devrait être prise en compte par les décideurs impliqués dans la révision ou la modification de la législation et/ou de la politique nationale en matière de catastrophes. La section K ci-dessous fournit des recommandations aux décideurs nationaux sur la

base des directives existantes élaborées par la communauté humanitaire internationale.

D. Recommandations

Pour la plupart des groupes vulnérables décrits dans la section B ci-dessus, la communauté humanitaire internationale a élaboré des principes, directives, normes et outils détaillés sur la manière de les protéger et de les inclure dans l'assistance humanitaire.[801] Ces documents sont une ressource inestimable basée sur des recherches approfondies et une expérience de terrain. Plutôt que de «réinventer la roue», les décideurs gouvernementaux devraient s'appuyer sur ces ressources pour orienter l'élaboration de lois et de politiques en matière de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe.

Les recommandations de cette section s'appuient largement sur les directives existantes élaborées par la communauté humanitaire internationale. La section I contient des recommandations générales sur la protection et l'inclusion des groupes vulnérables dans la préparation et la riposte aux catastrophes. Sauf indication contraire, ces recommandations générales s'appliquent à tous les groupes vulnérables. Les sections ii à ix ci-dessous fournissent des recommandations spécifiques pour la protection et l'inclusion de groupes vulnérables particuliers.

Un grand nombre des recommandations de cette section sont très détaillées et normatives. Selon le contexte du pays, il peut être plus approprié de mettre en œuvre ces recommandations par le biais de documents de politique et de planification plutôt que par le biais d'une législation. Par exemple, de nombreuses actions clés identifiées dans les sections ii à ix ci-dessous peuvent être incluses dans les plans d'urgence en cas de catastrophe ou les procédures opérationnelles standard.

i. Recommandations générales pour la protection de groupes vulnérables particuliers

Interdiction de discrimination

Comme indiqué au chapitre 1, dans certaines juridictions, il est de pratique courante de ne pas faire référence aux droits humains dans les législations sectorielles en raison de l'existence de protections des droits humains généralement applicables. Dans la mesure où cela est réalisable et approprié dans le contexte national, les décideurs devraient

modifier la législation et la politique en matière de catastrophes afin d'interdire la discrimination, directe ou indirecte, dans tous les aspects de la préparation et de la riposte aux catastrophes.[802]

Afin de protéger tous les groupes vulnérables, une interdiction de discrimination devrait s'appliquer à la discrimination sur la base des caractéristiques suivantes (sans ordre particulier): sexe, identité ou expression de genre, caractéristiques sexuelles, orientation sexuelle, âge, handicap, mariage ou relation statut, nationalité, statut migratoire, classe ou caste, race, couleur, ethnie, religion et opinion politique.

Comme indiqué dans la section B ci-dessus, la discrimination à l'égard des groupes vulnérables est souvent indirecte et involontaire, plutôt que directe.Afin de lutter contre la discrimination indirecte, les décideurs devraient envisager de modifier la législation et/ou la politique en matière de catastrophes afin de créer une obligation générale pour les acteurs de PRC d'identifier et de répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables.[803]

La discrimination dans les activités de PRC peut être le produit d'attitudes, de croyances, de normes et de pratiques culturelles profondément enracinées. Pour cette raison, un changement juridique seul peut être inefficace. Les modifications juridiques proposées dans cette sous-section devraient donc s'accompagner d'une formation obligatoire pour les acteurs gouvernementaux de PRC afin de les sensibiliser aux besoins et aux vulnérabilités spécifiques de différents groupes, favorisant ainsi un changement culturel vers une approche inclusive de la préparation et de la riposte aux catastrophes.

Répondre aux besoins des groupes vulnérables

Afin de garantir la protection des groupes vulnérables et leur inclusion dans les activités de PRC, deux choses doivent se produire.

Premièrement, les activités régulières de PRC doivent être ***également accessibles.*** aux groupes vulnérables.[804] Cela signifie l'élimination des obstacles physiques, financiers et liés à l'information qui empêchent les groupes vulnérables d'accéder aux activités de PRC au même rythme que la population en général. Par exemple, les campagnes publiques de préparation aux catastrophes devraient être diffusées dans les langues parlées par les minorités ethniques et les migrants, ainsi que par divers médias formels et informels.

Deuxièmement, en plus des activités régulières de PRC, les acteurs du GC devraient ***adapter les*** activités de PRC pour répondre aux besoins spécifiques et supplémentaires des groupes vulnérables. Par exemple, les enfants et les personnes âgées peuvent avoir besoin d'aliments enrichis ou faciles à mâcher, tandis que les femmes et les adolescentes ont besoin de services de gestion de l'hygiène menstruelle.

Les sections ii à ix ci-dessous fournissent des indications détaillées sur la manière de rendre les activités de PRC accessibles et adaptées aux groupes vulnérables.

Afin de garantir que les besoins des groupes vulnérables soient satisfaits, la loi et/ou les politiques devraient exiger que les évaluations de risques, les évaluations de besoins, les évaluations de vulnérabilité et les plans d'urgence identifient les groupes vulnérables et leurs besoins spécifiques.[805] Ceci s'applique aux processus d'évaluation et de planification généraux et spécifiques à un secteur. En outre, la loi et/ou les politiques devraient prévoir que les processus d'évaluation et de planification impliquent un engagement direct et significatif avec les groupes vulnérables.

Les plans d'urgence doivent être conçus pour répondre aux besoins identifiés des groupes vulnérables en: attribuant des rôles et des responsabilités aux actions clés; identifier et pré-positionner des ressources adéquates; stipulant des normes minimales; et établir des procédures pour surveiller et évaluer l'accès et la participation des groupes vulnérables aux activités de PRC.[806]

Collecte de données ventilées

Afin d'aider les acteurs de PRC à planifier et à répondre aux besoins des groupes vulnérables. La législation et/ou les politiques devraient exiger la collecte et l'analyse de données ventilées par sexe, âge et handicap dans les évaluations du risque, de la vulnérabilité et des besoins. La loi et/ou les politiques devraient également exiger la collecte et l'analyse de données ventilées concernant: la participation aux activités de PRC; impacts des catastrophes (morbidité, mortalité, pertes économiques); et l'incidence de VSBG.[807]

Pour les données sur l'âge, les décideurs devraient utiliser les mêmes cohortes que celles utilisées dans les systèmes nationaux de collecte de données.[808] S'il n'y a pas de cohortes d'âge nationales établies, les décideurs devraient utiliser les cohortes d'âge stipulées dans les

Normes d'Inclusion Humanitaire pour les Personnes Agées et les Personnes Handicapées [809]. Pour les données sur le handicap, les décideurs devraient utiliser la série *de questions* ***abrégées*** du *groupe de Washington sur le handicap* (***WGSS***).[810] Pour les données sur le genre, les décideurs devraient envisager d'inclure une «autre» catégorie genre, mais seulement si cela est sûr et approprié, le cas echeant.[811]

Parmi les autres caractéristiques potentielles de la ventilation figurent la nationalité, le statut migratoire, la race, l'appartenance ethnique, la religion et la sexualité. La loi et/ou les politiques ne devraient toutefois pas exiger la collecte ou le partage de ces données. La collecte des données sur ces facteurs doit être déterminée au cas par cas, en fonction du contexte local. Par exemple, dans de nombreuses situations, la collecte d'informations sur l'identité sexuelle et de genre peut créer des risques pour les individus et accroître leur vulnérabilité car, si l'information tombe entre de mauvaises mains, elle peut engendrer de la discrimination, voire de la violence.[812] En outre, les minorités sexuelles et de genre peuvent choisir de ne pas s'auto-identifier, ce qui signifie que toutes les données collectées sont inexactes.[813] La sécurité et le bien-fondé de la collecte de données sur les caractéristiques énumérées ci-dessus doivent être vérifiés en consultant un représentant local ou des organisations de défense des droits, et tous les acteurs qui collectent des données doivent avoir une politique et des pratiques robustes consistant à ne pas nuire.[814]

Si la collecte de données sur les facteurs ci-dessus pose un risque pour les groupes vulnérables, les acteurs de GC devraient plutôt utiliser: des ensembles de données préexistants collectés par les services nationaux de statistique ou d'autres agences gouvernementales; informations fournies par les organisations représentatives locales; estimations; et/ou règles de base.[815] Par exemple, les acteurs de PRC peuvent s'appuyer sur le fait qu'environ 15% des personnes dans le monde ont un handicap,[816] ou la règle empirique selon laquelle au moins 5% de la population est susceptible de s'identifier comme une minorité sexuelle ou de genre.[817]

Formation pour les acteurs de PRC du gouvernement

Les lois et/ou les politiques devraient obliger tous les acteurs de PRC du gouvernement, y compris les agences sectorielles, les forces armées et la police, de participer à une formation destinée à les sensibiliser aux besoins spécifiques et aux vulnérabilités de différents groupes. Ce type

de formation est essentiel pour créer le changement de culture nécessaire pour assurer la conformité avec les modifications juridiques proposées dans cette section. Plus précisément, la formation devrait être axée sur la formation des acteurs de PRC sur:

- leurs obligations légales envers les groupes vulnérables, y compris la non-discrimination;
- les besoins spécifiques des groupes vulnérables et les risques qu'ils présentent;
- l'hétérogénéité et la résilience des groupes vulnérables;
- comment collecter des données ventilées par sexe, âge et handicap?
- comment identifier les besoins des groupes vulnérables à l'aide d'évaluations des risques, de la vulnérabilité et des besoins;
- actions clés pour répondre aux besoins spécifiques et supplémentaires des groupes vulnérables;
- comment responsabiliser les groupes vulnérables en mettant à profit leurs connaissances et leur expérience; et
- comment rendre les activités régulières de PRC également accessibles aux groupes vulnérables.[818]

La formation devrait s'appuyer sur les directives existantes élaborées par la communauté humanitaire internationale. Il est important de noter que la formation devrait comprendre l'importance de responsabiliser les membres des groupes vulnérables et de s'appuyer sur leurs connaissances, leur expérience et les autres ressources existantes, plutôt que de considérer les groupes vulnérables comme des bénéficiaires passifs de l'assistance. La loi et/ou les politiques devraient allouer des ressources adéquates à cette formation.[819]

Participation de groupes vulnérables

La loi et/ou les politiques devraient promouvoir la participation et le leadership des groupes vulnérables dans la préparation et la réponse aux catastrophes à travers les mesures suivantes.

Représentants: les institutions multipartites de préparation aux catastrophes et d'intervention, telles que les organes de coordination ou de consultation, incluent des représentants des groupes vulnérables.

Les représentants appropriés comprennent les organisations de défense des droits, les agences ou commissions sectorielles concernées (par exemple, les commissions pour les femmes) et les prestataires de services expérimentés.[820]

Recrutement: Recrutement actif de membres de groupes vulnérables en tant que fonctionnaires dans toutes les institutions de préparation et de riposte aux catastrophes et divisions des agences sectorielles. Cela peut être facilité en adoptant des lois et/ou des politiques contenant des quotas ou des objectifs, ou en prenant des mesures d'adaptation raisonnables pour rendre les postes accessibles aux membres des groupes vulnérables.[821]

Consultation: Imposer la préparation aux catastrophes et les institutions réponse à engager directement avec les groupes vulnérables par rapport à la conception, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de tous les aspects des activités de PRC. Cela inclut des évaluations des risques, de la vulnérabilité et des besoins, ainsi que des plans d'urgence.[822]

Formation: rendre obligatoire la formation ciblée et d'autres possibilités d'apprentissage pour les groupes vulnérables afin de leur permettre de participer à la préparation aux catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe, en tant que fonctionnaires, professionnels ou bénévoles.[823]

Suivi et évaluation: Exiger un suivi, une évaluation et des rapports publics sur la participation et l'inclusion des groupes vulnérables dans les activités et les institutions de PRC.[824]

Protection contre la violence sexuelle et sexiste

Comme indiqué dans la section B ci-dessus, bon nombre des groupes vulnérables identifiés dans le présent rapport courent un risque accru de VSBG lors de catastrophes et ont par conséquent un besoin pressant de protection.[825] Il existe déjà un corpus important d'orientations et de recommandations sur la protection contre VSBG en cas de catastrophe, notamment les *directives* du Comité permanent interorganisations *pour l'intégration des interventions de violence* ***sexiste*** *dans l'action humanitaire* (les ***directives de IASC GBV***), l' *étude mondiale de* la FICR *sur la Loi efficace et politique sur l'égalité des sexes et la protection contre la violence sexuelle et sexiste lors de catastrophes* et *ensemble*

de services minimums pour la santé en matière de procréation en période de crise.[826]

Lors de l'élaboration de lois et/ou de politiques pour la protection de la violence sexuelle et sexiste lors de catastrophes, les décideurs doivent se référer directement à ces ressources pour obtenir des conseils. Certaines des actions clés identifiées dans ces ressources sont les suivantes.

Planification des mesures d'urgence: la loi et/ou les politiques devraient imposer aux entités gouvernementales chargées de la protection contre VSBG en temps normal d'élaborer des plans d'urgence en cas de catastrophe visant à assurer la continuité de leurs services en cas de catastrophe majeure, y compris la gestion clinique de la violence sexuelle, l'accès à des systèmes de signalement et à une assistance juridique.[827] Un autre aspect essentiel de la planification des mesures d'urgence en cas de violence sexuelle et sexiste devrait être la création de voies de renvoi sûres et efficaces permettant aux personnes affectées de se connecter aux services. En outre, la loi et/ou les politiques devraient allouer des ressources suffisantes pour faire face au besoin accru de services de VSBG en cas de catastrophe.[828]

Abris après une catastrophe: Les lois et/ou les politiques devraient exiger que les abris après une catastrophe soient conçus et gérés de manière à prévenir et à atténuer la VSBG.[829] Les mesures pratiques de conception visant à prévenir et à atténuer la violence sexuelle et sexiste comprennent des douches et des toilettes verrouillables séparées pour le sexe, un éclairage intense dans les zones communes, des zones de couchage séparées pour les familles et le sexe, des espaces sûrs pour femmes et enfants et un personnel de sécurité équilibré.[830]

Formation et sensibilisation: la loi et/ou les politiques devraient imposer une formation de sensibilisation à la violence sexuelle et sexiste aux acteurs gouvernementaux de la PRC, en particulier les militaires et la police, en s'appuyant sur les compétences existantes de la communauté humanitaire internationale.[831] En outre, la loi et/ou les politiques devraient allouer des ressources suffisantes à cette formation.

ii. Recommandations spécifiques visant la protection des femmes et des filles

Les activités de PRC doivent être conçues pour répondre aux besoins spécifiques des femmes et des filles. Le tableau ci-dessous identifie certains de ces besoins et les actions clés correspondantes à inclure dans une bonne programmation. Le tableau identifie également les directives, normes et outils pertinents, auxquels les décideurs devraient se référer lorsqu'ils élaborent une loi et/ou une politique de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe dans ce domaine.

Besoin spécifique	**Actions clés pour les acteurs de la GC et les acteurs sectoriels pertinents**	**Directives, normes et outils pertinents**
Droits de Santé Sexuelle et Reproductive	➢ Soins contre la violence sexuelle ➢ Soins maternels et néonatals ➢ Prévention et traitement du VIH/IST ➢ Planning familial	➢ *Normes Minimales de Sphère Minimum Standards* ○ Norme 2.3.1 relative à la santé sexuelle et reproductive: soins de santé en matière de reproduction, de mères et de nouveau-nés ○ Norme 2.3.2 relative à la santé sexuelle et reproductive: Violence sexuelle et gestion clinique du viol ○ Norme 2.3.3 de santé sexuelle et reproductive: VIH [832] ➢ Manuel de terrain interinstitutions sur la santé en matière de reproduction dans les contextes

		humanitaires[833] ○ Voir en particulier le Chapitre 3: Ensemble de services minimum initiaux (applicable dès l'apparition d'une situation d'urgence) ➢ Boîte à outils pour la santé sexuelle et reproductive des adolescents en situations de crise[834]
Gestion de l'hygiène menstruelle	➢ Produits d'hygiène menstruelle et autres sous-vêtements ➢ Accès à des installations de baignade privées et sûres, à des installations de blanchisserie et de séchage, ainsi qu'aux mécanismes d'élimination des déchets ménagers	➢ *Normes minimales de Sphere* *Norme de* promotion de l'hygiène 1.3: Gestion de l'hygiène menstruelle et incontinence[835] ➢ Boîte à outils pour l'intégration de la gestion de l'hygiène menstruelle dans la réponse humanitaire[836]
Nutrition pour les femmes enceintes et allaitantes	□ Accès prioritaire à la nourriture, aux bons d'achat et aux virements monétaires □ Suppléments quotidiens en fer, en acide folique ou en micronutriments	➢ *Normes minimales de Sphere* ○ Norme 3 relative aux carences en micronutriments: carences en micronutriments ○ Norme 4.2 sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants:

		Soutien multisectoriel à l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants en situation d'urgence ○ Norme 6.1 relative à l'assistance alimentaire: besoins nutritionnels généraux[837]

iii. Recommandations spécifiques visant la protection des enfants

Les activités de PRC doivent être conçues pour répondre aux besoins spécifiques des enfants. Le tableau ci-dessous identifie certains de ces besoins et les actions clés correspondantes qui peuvent être mandatées ou facilitées par la loi et les politiques. Le tableau identifie également les directives, normes et outils pertinents, auxquels les décideurs devraient se référer lorsqu'ils élaborent une loi et/ou une politique de préparation et d'intervention aux catastrophes.

Outre les actions clés identifiées dans le tableau ci-dessous, il conviendrait de poursuivre les recherches sur le fonctionnement des lois, politiques et systèmes de protection de l’enfant en cas de catastrophe, en particulier sur leur capacité à assurer la continuité des services et à répondre à la demande accrue. Les résultats de cette recherche devraient contribuer à une bonne programmation, avec des directives, des normes et des outils pertinents qui pourraient être pris en compte dans l’élaboration des lois et des politiques.

Besoin spécifique	**Actions clés pour les acteurs de GC et les acteurs sectoriels pertinents**	**Directives, normes et outils pertinents**
Protection de l'enfant	➢ Former des points focaux sur la protection de l'enfant, surveiller systématiquement les préoccupations en matière de protection de l'enfant et établir des mécanismes d'orientation entre différents prestataires de services ➢ Fournir des soins multisectoriels tenant compte de l'âge, du sexe et du genre pour les enfants victimes de violence sexuelle, de violence physique et d'autres pratiques préjudiciables ➢ L'établissement d'espaces pour enfants ***(CFS)*** dans les refuges d'urgence et les communautés touchées par la catastrophe, ce qui signifie des espaces sûrs où les enfants peuvent accéder le jeu libre et structuré, les loisirs, les loisirs et les activités d' apprentissage ➢ Assurer la continuité de l'enregistrement des	➢ *Normes minimales* du groupe de travail sur la *protection de l'enfant en matière de protection de l'enfant dans le cadre de l'action humanitaire*[838]

	naissances grâce, par exemple, au déploiement de cliniques mobiles d'enregistrement des naissances	
Nutrition pour les nourrissons et les jeunes enfants	➢ Suppléments en micronutriments pour les enfants âgés de 6 à 59 mois ➢ Aliments enrichis et mélangés pour les enfants âgés de 6 à 59 mois ➢ Soutenir les mères en ce qui concerne l'allaitement et l'alimentation complémentaire ➢ Fourniture de substituts du lait maternel et de matériel d'alimentation	➢ *Normes minimales de Sphère* *Normes minimales* de sécurité alimentaire et nutritionnelle: ○ Norme 3 relative aux carences en micronutriments: carences en micronutriments ○ Norme 4.1 sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants: Orientation et coordination des politiques ○ Norme 4.2 sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants: Soutien multisectoriel à l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants en situation d'urgence ○ Norme 6.1 relative à l'assistance alimentaire: besoins nutritionnels généraux[839]

iv. Recommandations spécifiques visant la protection des UASC

Afin de protéger les UASC, la loi et/ou les politiques doivent prévoir spécifiquement les actions clés suivantes à mettre en œuvre lors de catastrophes:

- atténuer le risque de séparation des parents et des fournisseurs de soins;
- localiser, identifier et documenter les UASC;
- fournir et surveiller les dispositifs de protection de remplacement pour les UASC;
- effectuer des recherches et des vérifications familiales; et
- faciliter la réunification familiale et l'intégration.

Les actions clés ci-dessus devraient être incluses soit dans les plans d'urgence généraux en cas de catastrophe, soit dans les plans d'urgence élaborés par les agences sectorielles appropriées.

Le Groupe de travail interorganisations sur les enfants non accompagnés et séparés ***(IAWG UASC)*** et la protection de l'enfance Groupe de travail ***(CPWG)*** ont préparé des conseils pratiques détaillées sur toutes les actions ci-dessus. Les décideurs doivent se référer directement à ces ressources lorsqu'ils élaborent des lois et/ou des politiques visant à protéger les UASC lors de catastrophes. Les ressources clés sont brièvement résumées ci-dessous.

Manuel de terrain et boîte à outils de l'UASC: Groupe de travail interorganisations sur les enfants non accompagnés et séparés *(*IAWG UASC*)*a préparé un *manuel de terrain sur les enfants non accompagnés et séparés.* (le ***Manuel de terrain sur UASC***)[840] et une *boîte à outils sur les enfants non accompagnés et séparés* (la ***boîte à outils pour UASC***)[841].Le *Manuel de terrain de UASC* fournit des instructions pratiques détaillées sur la prévention, l'identification, la documentation, la protection de remplacement, la recherche de la famille, la vérification, la réunification et la réintégration. La *boîte à outils UASC* jointe fournit des exemples de documents à utiliser dans la programmation (par exemple, des formulaires d'évaluation, des listes de contrôle).

Directives et boîte à outils d'ACE : Le Groupe de travail interinstitutions sur les catastrophes naturelles a également préparé des *directives sur la protection de remplacement pour les enfants en*

situation d'urgence (les ***directives d'ACE***), qui ont été approuvées par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2010,[842] et la *boîte à outils sur les Soins alternatifs en situation d'urgence* (la ***boîte à outils ACE***).[843] La trousse à outils ACE fournit des indications pratiques détaillées sur la préparation et la détermination du besoin de soins provisoires dans les situations d'urgence, sur l'élaboration et la réalisation de placements et sur la gestion efficace des cas des enfants placés. Semblable à la boîte à outils UASC, il fournit des exemples de documents à utiliser dans la programmation.

Norme MSCP 13: Norme 13 des *normes minimales pour* la *protection* des *enfants* du GTPE *en action* humanitaire ***(*MSCP*)*** se rapporte à UASC. Il identifie les actions clés pour la protection des UASC, fournit des conseils sur la manière de mettre en œuvre les actions clés et définit des indicateurs de performance et des objectifs.[844]

V. Recommandations spécifiques visant la protection des personnes âgées et des personnes vivant avec handicaps

Cette section fournit des recommandations spécifiques pour la protection des personnes âgées et des personnes vivant avec handicaps dans les lois et politiques de préparation aux catastrophes et d'intervention. Ces deux groupes sont traités ensemble en raison de leur fort chevauchement: comme indiqué à la section B ci-dessus, environ 46% des personnes de plus de 60 ans ont un handicap. De plus, les deux groupes sont traités par la même directive internationale clé: les *normes d'inclusion humanitaire pour les personnes âgées et les personnes handicapées* (***HISOPPD***).[845]

Le tableau ci-dessous identifie certains des besoins spécifiques des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que les actions clés correspondantes qui devraient être incluses dans une bonne programmation. Lors de développement et la préparation aux catastrophes lois et les politiques de réponse, les décideurs devraient également tenir compte de HISOPPD et les *directives* à venir du Comité permanent interorganisations *sur l'intégration des personnes vivant avec handicaps dans* l'*action humanitaire,* qui devrait être publié en 2019.[846]

Besoin	**Actions clés pour les acteurs de GC et les acteurs sectoriels pertinents**	**Directives, normes et outils pertinents**
Nutrition pour les personnes âgées et les personnes handicapées	➢ Inclure les personnes âgées et les personnes handicapées dans les évaluations et le suivi de la nutrition ➢ Contrôle de l'adéquation des rations alimentaires pour les personnes âgées et les personnes handicapées ➢ Adapter les critères des programmes d'alimentation d'appoint pour prendre en compte les besoins des personnes âgées et des personnes handicapées ➢ Distribuer des aliments qui répondent aux besoins en micronutriments des personnes âgées et des personnes handicapées, et qui soient faciles à mâcher ou à avaler	➢ *Normes minimales de Sphère: Norme* d'assistance alimentaire 6.1: Besoins généraux en matière de nutrition ➢ Normes d'inclusion nutritionnelle HISOPPD
Installations et services accessibles aux personnes à mobilité réduite ou à	➢ Appliquer le principe RECU (Reach Enter Circulate and Use) à la conception de toutes les structures physiques (c.-à-d. Abris post-sinistre, zones	➢ *Norme d'* inclusion de clé *HISOPPD* 2: Accès sûr et équitable ➢ *HISOPPD Normes d'inclusion des* abris, des *établissements* et des articles de ménage

déficience sensorielle	d'établissement, installations de lavage et autres bâtiments) ➢ Réalisation d'audits d'accessibilité de toutes les structures et services physiques, y compris les points de distribution ➢ Fournir des services par le biais de visites dans des établissements accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées (maisons de soins, hôpitaux, orphelinats, etc.)	➢ Normes d'inclusion *HISOPPD* pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène
Informations accessibles aux personnes ayant une déficience sensorielle ou intellectuelle	➢ Fournir des informations via une gamme de canaux de communication ➢ Utilisation d'un langage simple et d'une variété de formats (braille, audio, langage des signes et impression facile à lire) ➢ Consulter les personnes âgées, les personnes handicapées et leurs organisations représentatives sur leurs préférences en matière de communication	➢ *Norme d'* inclusion clé *HISOPPD* 2: Accès sûr et équitable

Soins de santé pour personnes âgées et personnes handicapées	➢ Organiser des sessions de sensibilisation et de formation pour lutter contre les attitudes négatives envers les personnes handicapées ➢ Inclure les personnes âgées et les personnes handicapées dans les évaluations de la santé et les activités de surveillance ➢ Fournir des traitements médicaux appropriés, des médicaments et des appareils fonctionnels (par exemple, fauteuils roulants, prothèses, appareils auditifs) ➢ Planification d'un approvisionnement ininterrompu en médicaments nécessaires au traitement des maladies non transmissibles très répandues chez les personnes âgées ➢ Fournir un accès aux services de santé sexuelle et reproductive de manière confidentielle et discrète	➢ *Norme d'* inclusion clé *HISOPPD* 2: Accès sûr et équitable ➢ *Normes minimales de Sphère:* ○ Norme de systèmes de santé 1.3: Médicaments essentiels et instruments médicaux ○ Norme 2.4: Soins aux blessés et aux traumatisés

vi. Recommandations spécifiques pour la protection des minorités sexuelles et sexospécifiques

Contrairement à de nombreux autres groupes, il n'existe pas de directives ni de normes internationales générales pour la protection des minorités sexuelles et sexospécifiques dans l'aide humanitaire.[847] Cependant, il existe de plus en plus d'ouvrages qui identifient les besoins spécifiques des minorités sexuelles et sexospécifiques et fournissent des conseils sur la manière de répondre à ces besoins. Ceci inclut les recherches de l'OIM et du HCR sur la protection des demandeurs d'asile et des migrants appartenant à des minorités sexuelles et sexospécifiques,[848] et des études de cas sur l'expérience des minorités sexuelles et de genre au Fidji lors du cyclone tropical Winston et à Haïti lors du séisme de 2010.[849]

Le tableau ci-dessous identifie certains des besoins spécifiques des minorités sexuelles et sexospécifiques et répertorie les actions clés correspondantes qui devraient être incluses dans une bonne programmation. Comme point de départ, les acteurs de PRC devraient supposer que les minorités sexuelles et de genre ont les besoins identifiés ci-dessous, mais peuvent ne pas rechercher activement une assistance du fait de leur réticence à s'identifier publiquement en tant que membres d'une minorité sexuelle ou sexospécifiques.[850] Outre les actions clés identifiées dans le tableau ci-dessous, il conviendrait de poursuivre les recherches sur la protection des minorités sexuelles et sexospécifiques (SGM) afin d'élargir le corpus existant d'orientations et de guider l'élaboration de lois et de politiques.

Besoin	**Actions clés pour les acteurs de GC et les acteurs sectoriels pertinents**	**Littérature pertinente**
Accès sécurisé aux abris d'urgence et aux installations EAH	➢ Dans la mesure du possible, fournir une gamme d'options (y compris, le cas échéant, des installations séparées) et permettre aux minorités sexuelles et sexospécifiques de choisir l'option qu'elles	➢ Edge Effect, 'Down by the River' (2018)[853] ➢ Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (2018)[854]

	considèrent la plus sûre et la plus appropriée[851] ➢ Aider les minorités sexuelles et sexospécifiques à trouver d'autres solutions (par exemple des maisons d'hébergement, des maisons de retraite) lorsque les installations communes ne sont pas appropriées (en raison de l'hostilité ou de la violence)[852]	➢ UNHCR, 'Protecting Persons With Diverse Sexual Orientations And Gender Identities' (2015)[855] ➢ IASC GBV Guidelines (2015)[856]
Fourniture de soins de santé sensibles et spécifiques à SGM	➢ Soutien psychosocial spécifique aux LGBTI par des conseillers formés[857] ➢ Traitement du VIH / SIDA; services de santé sexuelle et reproductive; gestion de l'hygiène menstruelle[858] ➢ Fourniture privée ou extrêmement discrète de tout ce qui précède, afin d'éviter d'identifier publiquement une personne comme appartenant à une minorité sexuelle ou sexospécifiques[859]	➢ Edge Effect, 'Down by the River' (2018) ➢ Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (2018) ➢ UNHCR, 'Protecting Persons With Diverse Sexual Orientations And Gender Identities' (2015)
Confidentialité et protection des données	➢ Ne collecter directement des données sur les minorités sexuelles et sexospécifiques que si	Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (2018)

	cela peut être fait en toute sécurité[860] ➢ Travailler avec les OSC locales avant et pendant la collecte de données afin de s'assurer de ne pas nuire ➢ Si vous collectez des données directement sur SGM, assurez-vous que cela est fait en privé [861] ➢ Protéger les données personnelles des personnes qui ne souhaitent pas être publiquement identifiées comme faisant partie d'un SGM [862]	➢ Edge Effect, 'Down by the River' (2018)

vii. Recommandations spécifiques visant la protection des migrants

Les activités de PRC doivent être conçues pour répondre aux besoins spécifiques des migrants. Le tableau ci-dessous identifie certains de ces besoins et les actions clés correspondantes qui peuvent être mandatées ou facilitées par la loi et les politiques. Lorsqu'ils élaborent une loi et/ou une politique de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe, les décideurs doivent se référer directement aux *Directives pour la protection des migrants dans les pays en conflit ou à une catastrophe naturelle* (les ***directives MICIC***),[863] qui fournissent des orientations complètes sur la protection et l'inclusion des migrants.

Contrairement à ce rapport, qui adopte une définition très large de «migrant», les *directives MICIC* définissent le terme «migrant» pour exclure les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides.[864] Les actions clés identifiées dans le tableau ci-dessous, ainsi que de nombreuses autres actions identifiées dans les *directives MICIC* , concernent néanmoins les réfugiés, les demandeurs d'asile et les

apatrides. Ces actions clés devraient donc être utilisées pour protéger et inclure ces groupes dans la préparation et la réponse aux catastrophes.

Besoin	**Actions clés pour les acteurs de GC et les acteurs sectoriels pertinents**	**Directives, normes et outils pertinents**
Informations accessibles aux migrants	➢ Fournir des informations: ○ par le biais de divers canaux de communication, y compris des canaux informels (applications mobiles, médias sociaux, par exemple);[865] ○ dans les langues parlées par les communautés de migrants, en plus des langues officielles du pays d'accueil;[866] ○ dans une variété de formats (impression, audio et infographie)[867] ➢ Fournir des informations et une formation sur les risques de catastrophe, la préparation et la riposte pour les migrants à leur arrivée[868]	Directives de MICIC ➢ Directive 3 (Donner aux migrants le pouvoir de s'aider eux-mêmes, leurs familles et leurs communautés pendant et après les crises) ➢ Directive 6 (Communiquer efficacement avec les migrants) ➢ Directive 9 (Communiquer largement, efficacement et souvent avec les migrants sur les crises en évolution et comment accéder à l'aide)
Accès aux activités de PRC pour les migrants en situation	➢ Séparer l'application de l'immigration de l'accès aux activités de PRC[869] ➢ Fournir des cartes d'identité ou d'autres	Directives de MICIC ➢ Directive 9 (Communiquer largement, efficacement et souvent avec les migrants en situation de crise et

irrégulière	documents aux migrants en situation irrégulière afin de promouvoir leur accès aux services[870] ➢ Engager la société civile, en particulier les réseaux de migrants et les acteurs religieux, pour fournir des informations aux migrants en situation irrégulière[871]	comment accéder à l'aide) ➢ Directive 11 (Fournir une assistance humanitaire aux migrants sans discrimination)

viii. Recommandations spécifiques pour d'autres groupes

Il n'existe pas de directives ni de normes internationales pour la protection des groupes bénéficiant d'aide humanitaire suivants: minorités raciales, ethniques ou religieuses; groupes autochtones; ou d'autres groupes potentiellement vulnérables tels que les minorités politiques et les classes, castes, clans ou tribus marginalisés. Les six recommandations générales fournies dans la section i ci-dessus s'appliquent toutefois à ces groupes. Si elles sont pleinement mises en œuvre, ces recommandations vont probablement améliorer de manière significative la protection et l'inclusion de ces groupes dans la préparation et la riposte aux catastrophes. Il est également possible de faire les recommandations spécifiques suivantes.

Communication avec les minorités raciales, ethniques et religieuses (RER): Les recommandations des *directives MICIC* sur la manière de communiquer efficacement avec les migrants sont également pertinentes pour les minorités RER, qui peuvent être confrontées à des barrières linguistiques pour accéder aux activités de PRC. Les lois et les politiques devraient donc exiger la fourniture d'informations dans les langues utilisées par les minorités RER, sous différents formats et par le biais de multiples canaux de communication.

Évacuation et réinstallation de groupes autochtones: les décideurs devraient veiller à ce que les lois et les politiques régissant les évacuations et les déplacements soient compatibles avec les droits des groupes autochtones, tels que reconnus par la *Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones.* [872] Il est important de

noter que les peuples autochtones ne devraient pas être déplacés de force sur leurs terres et qu'aucune réinstallation ne devrait avoir lieu sans leur consentement libre, préalable et éclairé.[873]

En plus de ces recommandations et des recommandations générales de la section i ci-dessus, il conviendrait de poursuivre les recherches sur la protection des minorités raciales, ethniques et religieuses et des groupes autochtones afin d'éclairer l'élaboration des lois et des politiques.

ix. Recommandations relatives à la Santé Mentale et le Soutien Psychosocial (SMSPS)

Les décideurs devraient envisager de mettre en place une loi et/ou une politique rendant obligatoire la planification d'urgence pour la SMSPS en cas de catastrophe. Cela peut être réalisé en demandant aux ministères et aux agences sectorielles responsables de la SMSPS en temps normal d'élaborer des plans d'urgence et/ou d'intégrer la SMSPS dans les plans d'urgence généraux en cas de catastrophe. Parmi les actions clés que devrait prévoir la planification d'urgence en matière de la SMSPS:

- effectuer des évaluations de la santé mentale et des problèmes psychosociaux;[874]
- former tout le personnel et les bénévoles à la santé mentale et au soutien psychosocial;[875]
- diffuser des informations sur les méthodes d'adaptation au grand public; [876]
- fournir des premiers secours psychologiques aux survivants de stresseurs extrêmes;[877] et
- fournir des soins de santé mentale cliniques de base aux survivants présentant une détresse pathologique en:
    - planifiant un approvisionnement ininterrompu en psychotropes essentiels; et
    - s'assurant que les équipes de soins de santé primaires incluent des personnes formées aux soins de santé mentale[878].

Les actions clés ci-dessus sont tirées du corpus existant d'orientations sur la SMSPS en matière de préparation et de riposte aux catastrophes. Lorsqu'ils élaborent des lois et/ou des politiques, les décideurs doivent se référer directement à ces directives, en particulier aux ressources suivantes.

Les **directives du Comité permanent interorganisations sur la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence** (2007) fournissent des indications détaillées sur les mesures de préparation et les réponses minimales à mettre en œuvre pendant la phase aiguë d'une situation d'urgence. Ils fournissent un ensemble de 25 «fiches d'action» expliquant comment mettre en œuvre chaque réponse minimale.

La **Directive complète sur la santé mentale et le soutien psychosocial (SMSPS) en situation de catastrophe** (2016) est un document plus récent basé sur une analyse de 282 directives existantes en matière de santé mentale psychosociale.[879] Seize des 51 «fiches d'action» sont spécialement conçues pour aider les décideurs nationaux à intégrer la SMSPS à la planification générale des interventions en cas de catastrophe.

Norme minimale de Sphère sur la santé mentale, norme 2.5 : identifie neuf actions clés pour la SMSPS dans des contextes humanitaires et six indicateurs clés pour évaluer l'efficacité des programmes de la SMSPS. Cette norme se concentre sur les actions requises par les acteurs de la santé, par opposition aux autres acteurs de PRC.

Outre les actions clés identifiées ci-dessus, des recherches supplémentaires sur la SMSPS dans les catastrophes devraient être entreprises afin d'élargir le corpus d'orientation existant et d'informer l'élaboration des lois et des politiques.

10. Qualité, responsabilisation et prévention de la fraude et de la corruption

A. Introduction

Ce chapitre analyse les trois questions liées suivantes: premièrement, la qualité de l’assistance fournie lors d’une intervention en cas de catastrophe; deuxièmement, l'utilisation d'évaluations post-catastrophe pour identifier les besoins, les pertes et les dommages; troisièmement, le suivi et l'évaluation des activités de PRC; et quatrièmement, la prévention de la fraude et de la corruption dans les activités de PRC. L'urgence et le chaos créés par les catastrophes posent de graves problèmes dans chacun de ces domaines. L'augmentation soudaine et spectaculaire des besoins humanitaires exerce une pression énorme sur les ressources des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, ce qui fait que certains acteurs peuvent échouer ou ne pas être en mesure de respecter les normes minimales applicables à la fourniture d' eau, de nourriture, de soins de santé et d'aide au logement lors de catastrophes.

De même, face à l'urgence et au chaos des catastrophes, le suivi et l'évaluation peuvent être perçus comme une priorité relativement basse.Cependant, le fait de ne pas procéder à un suivi et à une évaluation rigoureux des activités de PRC peut compromettre la capacité des parties prenantes à obliger les acteurs de PRC à rendre compte de la qualité de leurs activités. Cela peut également limiter la capacité des acteurs de PRC à améliorer continuellement leurs activités en identifiant et en mettant en œuvre des enseignements tirés d'activités précédentes. La fraude et la corruption peuvent également constituer un grave problème de riposte aux catastrophes, ce qui a pour effet de réduire le montant et la qualité de l'assistance disponible pour les personnes touchées par une catastrophe. En effet, les catastrophes créent souvent des fraudes ou de la corruption pour des individus sans scrupules, en raison de l'afflux soudain d'une grande quantité de ressources, combiné à la tendance à assouplir ou à suspendre les contrôles ordinaires.

Les sections B, C, D et E ci-dessous traitent en détail de chacune des quatre questions susmentionnées; elles discutent des principales conclusions des 20 documentations et de la littérature relative à chaque problème. La section F fournit aux décideurs des recommandations pratiques sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques propres

à promouvoir la qualité et la responsabilité en matière de préparation et de riposte aux catastrophes et à prévenir la fraude et la corruption.

B. Normes minimales en matière d'intervention en cas de catastrophe

Il est banal de constater que les catastrophes remettent en cause la capacité des gouvernements nationaux à promouvoir la pleine réalisation des droits fondamentaux à la vie, à l'eau, à l'alimentation, à la santé et au logement, ainsi que de nombreux autres droits fondamentaux. Les catastrophes peuvent endommager ou détruire les infrastructures et les ressources gouvernementales existantes, et placer ce qui reste sous la charge en créant une augmentation soudaine et importante des besoins. La pression exercée par les catastrophes sur l'infrastructure et les ressources du gouvernement s'aggrave de plus en plus en raison de la fréquence et de la gravité croissantes des catastrophes. Cela est également vrai pour les autres acteurs de PRC qui, comme les acteurs gouvernementaux, ont des ressources limitées.

Dans ce contexte, il n'est peut-être pas surprenant qu'il existe des exemples de gouvernements nationaux et d'OSC ayant échoué ou incapables de fournir une norme minimale en matière de nourriture, d'eau, de logement et de soins de santé lors des interventions en cas de catastrophe. Un exemple récent est la riposte de FEMA aux Etats-Unis à la saison des ouragans de 2017.[880] Une planification médiocre combinée au besoin sans précédent créé par trois ouragans consécutifs (Harvey, Irma et Maria) ont amené FEMA à épuiser non seulement les stocks, mais également les contrats pré-négociés.[881] Lorsque l'ouragan Maria, le troisième ouragan de la saison, a frappé Porto Rico en septembre 2017, il a été allégué que FEMA ne disposait pas de ressources suffisantes en eau, en nourriture, en bâches et en générateurs d'électricité, ce qui a fait qu'on n'a pas pu répondre aux besoins urgents et vitaux.[882]

Bien que les catastrophes créent des environnements extrêmement difficiles, toutes les personnes touchées ont droit aux conditions de base pour vivre dans la dignité, ce qui nécessite un minimum d'eau, d'alimentation, d'abris, de soins de santé, d'assainissement et d'hygiène.[883] Conscient e de cela, depuis les années 90, la communauté humanitaire internationale s'est de plus en plus concentrée sur la garantie de la qualité et de la responsabilité en cas de catastrophes et d'autres crises. Cela s'est manifesté dans les *normes minimales de Sphère*, initiées dans les années 90 par un groupe d'organisations non

gouvernementales à vocation humanitaire et par la FICR et régulièrement mises à jour.[884]

Les *normes minimales de Sphère* contiennent, entre autres, quatre séries de normes techniques minimum dans les domaines suivants: (i) approvisionnement en eau, assainissement et promotion de l'hygiène; ii) sécurité alimentaire et nutritionnelle; (iii) abri et établissement; et (iv) santé.[885] Chaque norme minimale a la même structure: (i) la norme elle-même, qui est une description concise du niveau minimum d'assistance universellement accepté et fondé sur les droits humains; (ii) une liste des actions clés, qui constituent les étapes ou activités nécessaires pour atteindre la norme; iii) des indicateurs, qui devraient être utilisés pour déterminer si la norme est respectée; et (iv) des notes d'orientation fournissant des informations supplémentaires à l'appui des actions clés.[886] Bien que *les normes minimales de Sphère* soient conçues pour être universelles, les indicateurs peuvent devoir être contextualisés localement «pour s'assurer qu'ils sont culturellement appropriés et réalistes».[887] Bien que les *normes minimales de Sphère* aient été développées à l'origine par et pour les acteurs humanitaires, elles peuvent également être utilisées par les gouvernements et les organisations nationales de la société civile.[888] En effet, la troisième révision des *normes minimales de Sphère*, publiée en novembre 2018, a été conçue pour être plus accessible aux différents utilisateurs, y compris les autorités nationales de gestion des catastrophes et les autres acteurs gouvernementaux nationaux. En particulier, les *normes minimales de Sphère* sont en mesure de fournir aux gouvernements un critère de qualité à atteindre, ainsi que des indications claires et pratiques sur la manière d'atteindre ce critère.[889]

Les documentations ne traitent pas des normes de qualité pour PRC. Cependant, il existe de nombreux exemples de pays qui ont soit adopté les *normes minimales de Sphère* , soit les ont utilisées pour éclairer l'élaboration de normes nationales pour les interventions humanitaires.[890] A titre d'exemple, en Écuador, les *normes minimales de Sphère* ont été adoptées par décret ministériel en 2013, puis intégrées dans les politiques et directives de plusieurs agences sectorielles.[891] Lorsque la côte équatorienne a été frappée par un important séisme en avril 2016, plus de 10.000 personnes dont les maisons ont été endommagées ont été hébergées dans des abris provisoires gérés par le gouvernement.[892] Les normes de sphère relatives aux abris et aux établissements ont été utilisées avec succès pour guider la gestion des

abris de transition et, dans de nombreux cas, les indicateurs Sphère ont été non seulement respectés, mais dépassés.[893] A titre d'exemple supplémentaire, en octobre 2017, à la suite de consultations approfondies avec les institutions publiques à tous les niveaux de gouvernement, le Chili a adopté un ensemble de 35 *normes pour les interventions d'urgence*[894] Ces normes constituent une contextualisation locale des *normes minimales de Sphère* dans les domaines suivants: approvisionnement en eau, assainissement et promotion de l'hygiène; sécurité alimentaire et nutritionnelle; et abri et établissement.[895]

Une question clé qui n'est abordée que brièvement dans les *normes minimales de Sphère* est la gestion des cadavres lors de catastrophes. Les pertes massives causées par les catastrophes majeures peuvent être une tâche accablante à gérer, en particulier pour les systèmes juridiques et institutionnels chargés de l'identification et de l'inhumation ou de l'élimination des morts.[896] Dans de telles situations, les dangers que représentent les restes humains pour la santé sont souvent une source de préoccupation, ce qui peut inciter les autorités à inhumer rapidement le lieu d'inhumation, y compris les inhumations de masse, sans devoir collecter d'informations permettant d'identifier les corps. Cela porte non seulement atteinte à la dignité du défunt, mais peut également avoir de graves conséquences négatives sur la famille et la communauté du défunt. Premièrement, le défunt peut rester inscrit sur la liste des «disparus», ce qui peut être extrêmement pénible pour les familles et les communautés. En outre, elle prive le défunt, sa famille et sa communauté du droit de suivre des pratiques d'inhumation culturelles et/ou religieuses, ce qui peut constituer une méthode d'adaptation essentielle.[897] Enfin, le fait de ne pas identifier le défunt peut avoir des conséquences juridiques pour les membres de la famille. Cela peut, par exemple, empêcher ou rendre plus difficile pour les membres de la famille survivants d'hériter des biens du défunt ou d'obtenir la garde de ses enfants.

Bien que les *normes minimales de Sphère* ne traitent que brièvement de la gestion des cadavres , il existe un guide international complet sur ce sujet sous la forme d'un manuel intitulé *Gestion des cadavres après une catastrophe: Manuel de terrain pour les premiers intervenants*[898] . Résumer ce manuel en détail dépasse le cadre du présent rapport. Toutefois, voici quelques-unes des bonnes pratiques clés en matière de gestion des cadavres. Les enterrements de masse rapides *ne* devraient *pas* se produire en raison des effets traumatiques et des ramifications

juridiques pour les familles et les communautés.[899] Au lieu de cela, les cadavres devraient être ramassés et entreposés, si possible dans des conteneurs réfrigérés ou, si ce n'est pas possible, dans des sépultures temporaires.[900] Afin de faciliter l'identification du défunt, chaque corps doit être photographié et les informations relatives à l'identification des caractéristiques, des vêtements et des effets personnels doivent être consignées.[901] Ces photos et informations doivent être stockées à l'aide d'un code d'identification unique attribué à chaque corps.[902] Les cadavres identifiés devraient être remis à leurs proches ou à leurs communautés respectives, conformément aux pratiques culturelles et religieuses locales.[903]

Parmi les 20 pays de l'échantillon, seuls deux pays - les Philippines et le Royaume-Uni - ont des lois et/ou des politiques qui traitent spécifiquement des procédures de gestion des pertes massives lors d'une catastrophe. Les lois et les politiques des deux pays fournissent des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine. La loi philippine établit une procédure permettant d'identifier les personnes décédées lors d'une catastrophe, ce qui implique la notification de leurs proches parents.[904] En outre, il dispose que les personnes décédées doivent être enterrées conformément à leurs normes religieuses et culturelles. Il est important de noter que la loi philippine interdit explicitement que des restes humains non identifiés soient incinérés ou enterrés dans des fosses communes.[905] Au Royaume-Uni, il existe des politiques, des plans et des procédures détaillés pour faire face aux nombreux accidents, qui prévoient l'identification du défunt et l'inhumation ou la crémation individuelle selon les préférences du défunt, dans la mesure du possible.[906] Le fait que seuls deux des 20 pays de l'échantillon disposent de lois et/ou de politiques qui traitent spécifiquement des procédures de gestion de causalités massives lors d'une catastrophe indique qu'il y a de grandes possibilités d'amélioration dans ce domaine. La section F ci-dessous fournit des recommandations sur cette question.

C. Evaluations post-catastrophe

Des évaluations rigoureuses et opportunes des besoins, pertes et dommages consécutifs à une catastrophe sont essentielles pour garantir la qualité des interventions en cas de catastrophe et de la reprise. En effet, des informations précises sur la nature, l'ampleur et la localisation géographique des besoins, des pertes et des dommages sont nécessaires pour planifier et exécuter une opération d'intervention et de récupération efficace. Historiquement, il y a eu deux types principaux

d’évaluations post-catastrophe: (i) des évaluations axées sur l’identification des impacts d’une catastrophe sur les personnes touchées et les besoins qui en résultent (***évaluations des besoins***); et ii) des évaluations axées sur l'évaluation des dommages physiques et des pertes économiques (***évaluations des dommages et pertes***).[907]

L'évaluation des besoins implique une consultation directe avec la population touchée et se concentre généralement sur les besoins urgents et/ou fondamentaux, notamment la nourriture, le logement, les soins médicaux, l'eau potable, l'assainissement et l'élimination des déchets, ainsi que le soutien psychosocial.[908] L'évaluation des besoins prend initialement la forme d'une "évaluation rapide" lancée immédiatement après une catastrophe, suivie d'une "évaluation détaillée"[909]. Même une fois l'évaluation détaillée terminée, il est important de procéder à des évaluations continues des besoins afin d'identifier les changements dans les besoins de la population touchée au fil du temps.[910] Contrairement aux évaluations des besoins, les évaluations des dommages et des pertes sont axées sur l’évaluation des dommages physiques et des pertes économiques causées par une catastrophe, afin de déterminer les interventions gouvernementales appropriées et les ressources financières nécessaires pour mener à bien la reconstruction et la récupération.[911] Les évaluations des dommages et des pertes reposent principalement sur des données économiques secondaires, y compris les comptes nationaux, qui peuvent être complétées par des visites sur le terrain de la population touchée.[912]

Les documentations ne traitent pas des évaluations post-catastrophe. Si les évaluations des pertes et des dommages sont le plus souvent effectuées par les gouvernements nationaux, les sociétés nationales et d’autres agences nationales autorisées, la littérature mondiale dans ce domaine est largement axée sur le rôle des acteurs internationaux, qui viennent souvent en complément des efforts nationaux en cas de catastrophe de grande ampleur. Cette littérature indique qu'il y a eu des développements significatifs dans ce domaine au cours de la dernière décennie, qui sont également pertinents pour le développement de cadres juridiques pour les intervenants nationaux.

Historiquement, les évaluations des besoins, pertes et dommages ont été entreprises par différents organismes en parallèle, et leur portée, leur rigueur et leur calendrier varient.[913] En 2008, l'UE, la Banque Mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le Développement

(***GNUD***) ont décidé de mobiliser les institutions membres et les ressources pour harmoniser et coordonner les processus d'évaluation après une catastrophe.[914] Le résultat de cette initiative est le développement d'un outil d' évaluation des besoins après une catastrophe (***PDNA***) qui synthétise les deux approches de l'évaluation après une catastrophe (c.-à-d. l'identification des besoins *et la* quantification des dommages et des pertes).[915] Le PDNA est conçu pour être un processus dirigé par le gouvernement et mené par le gouvernement avec la participation d'organismes nationaux et internationaux.[916] Depuis 2008, près de 70 PDNA ont été préparés dans plus de 40 pays dans toutes les régions.[917]

Bien que le PDNA offre un cadre pour une approche harmonisée et coordonnée des évaluations après une catastrophe, il ne peut pas remplacer complètement la gamme existante d'évaluations après une catastrophe. Fait important, le processus d'établissement d'un PDNA nécessite beaucoup de temps.[918] Une fois qu'une demande du gouvernement pour un PDNA a été reçue, diverses étapes préliminaires doivent être suivies, notamment: une délibération entre la BM, le GNUD et l'UE; élaborer un plan PDNA; et élaborer une stratégie de mobilisation des ressources.[919] En conséquence, un PDNA peut ne pas être établi avant plusieurs semaines après une catastrophe. Ainsi, même là où un PDNA est envisagé, il est important que les acteurs de PRC réalisent des évaluations rapides des besoins immédiatement après une catastrophe, afin d'identifier et de répondre aux besoins urgents de la population touchée. La section F ci-dessous fournit aux décideurs des recommandations sur la manière d'élaborer des lois et/ou des politiques relatives aux évaluations des besoins après une catastrophe.

D. Suivi et évaluation des activités de PRC

Depuis les années 90, la communauté humanitaire internationale s'intéresse de plus en plus à la qualité et à la responsabilité dans l'action humanitaire, en vue de maximiser l'utilisation des ressources rares.[920] Cela a conduit à une reconnaissance générale de l'importance du suivi et de l'évaluation de l'action humanitaire et à une prolifération correspondante des connaissances et des pratiques dans ce domaine. Le suivi et l'évaluation (***S & E***) sont des outils complémentaires d'évaluation d'une activité, d'une politique ou d'un programme. Le terme «suivi» désigne la collecte systématique de données sur des indicateurs spécifiques lors de la mise en œuvre d'une activité, d'une politique ou d'un programme.[921] Le terme "évaluation" désigne un examen

systématique et objectif d'une activité, d'une politique ou d'un programme afin de déterminer son importance ou sa valeur.[922]

Bien qu'il n'y ait pas de distinction nette entre suivi et évaluation, le suivi porte généralement sur les intrants et les produits, tandis que l'évaluation se concentre généralement sur les résultats et les impacts.[923] Par exemple, dans un programme de transferts monétaires, la surveillance peut porter sur le nombre de personnes recevant une subvention en espèces et le montant des sommes qu'elles reçoivent.[924] L'évaluation peut porter sur les conséquences plus larges de la distribution en espèces, telles que l'impact des subventions en espèces sur la population cible et sur les marchés locaux.[925] De nombreux types d'évaluation dépendent des données collectées lors de la mise en œuvre d'une activité, d'une politique ou d'un programme. Toutefois, certains types d'évaluations peuvent être conduits en l'absence de suivi en utilisant les données recueillies *après la* mise en œuvre obtenues, par exemple, par des entretiens, des comptes rendus ou des enquêtes.

L'évaluation a pour objectif de générer les informations et les analyses nécessaires pour: (i) responsabiliser les acteurs vis-à-vis des parties prenantes des impacts et des résultats de leurs activités, politiques ou programmes; et (ii) améliorer les politiques et les pratiques futures en tirant parti des leçons de l'expérience passée.[926] Il existe toutefois une tension entre ces deux objectifs. Les évaluations axées sur la redevabilité vont probablement "mettre davantage l'accent sur l'objectivité et l'indépendance et adopter un style plus d'investigation, cherchant à attribuer la responsabilité à la fois du succès et de l'échec"[927] Elles sont généralement menées par un évaluateur externe et les résultats sont mis à la disposition du public.[928] Toutefois, ce format peut ne pas être propice à l'apprentissage institutionnel, qui pourrait être mieux facilité par un évaluateur interne qui donne aux participants l'occasion de communiquer de manière confidentielle à propos des difficultés et peut-être des erreurs.[929]

Les documentations indiquent que dans 14 des 20 pays de l'échantillon, il existe une forme de suivi et d'évaluation des activités de PRC.[930] Il existe toutefois des différences importantes en ce qui concerne les personnes qui effectuent le suivi et l'évaluation et le *type* d'évaluations effectuées. Conformément à la littérature, les documentations montrent qu'une distinction essentielle est de savoir si le suivi et l'évaluation est interne ou externe. Le S & E peut être effectué en *au* niveau par l'institution qui a mené *les* activités du PRC à l'étude.Alternativement, le

S & E peut être effectué au niveau externe par une institution qui n'a pas participé à la réalisation des activités de PRC sous examen. Les documentations indiquent que le S & E externe peut être mené par différents types d'acteurs, notamment (sans toutefois s'y limiter):

- une institution spécifiquement dédiée au suivi et à l'évaluation des activités de gestion des catastrophes. Par exemple, dans l'Etat de Victoria, en Australie, la loi institue le bureau de l'Inspecteur Général de la gestion des situations d'urgence, chargé de surveiller et d'examiner la gestion des situations d'urgence à Victoria et d'en rendre compte.[931] Un organisme similaire existe également dans l'État du Queenslan,.[932]
- une institution de gestion des catastrophes qui se trouve au sommet du système de gestion des catastrophes concerné et supervise l'ensemble du système. Aux Philippines, par exemple, le Bureau de la défense civile est responsable de l'évaluation périodique et du suivi des performances des institutions régionales de gestion des catastrophes qui, à leur tour, supervisent et évaluent les activités des institutions locales de gestion des catastrophes;[933]
- une institution de responsabilité publique générale chargée de superviser toutes les entités et activités publiques. Par exemple, en Italie, l' *organisme* indépendant d'évaluation de la performance (*Organismo Indipendente di Valutazione Della Performance*) est chargé de la surveillance du secteur public, y compris des institutions chargées de la préparation et de la riposte aux catastrophes.[934]

Les documentations montrent également que le concept «évaluation» englobe un large éventail d'activités dont la portée varie considérablement en fonction des entités, des activités et de la période considérée. Aune extrémité du spectre, une évaluation peut évaluer le rôle d'une seule entité dans la réalisation d'un seul type d'activité PRC au cours d'une même intervention en cas de catastrophe. A l'autre bout du spectre, l'évaluation peut prendre la forme d'un examen officiel à l'échelle du système visant à lancer une série complète de réformes. À titre d'exemple, dans l'Etat de Victoria, en Australie, une commission royale a été chargée d'enquêter sur les préparatifs en vue des feux de brousse qui ont causé la mort de 173 personnes le 7 février 2009, jour connu localement sous le nom de «samedi noir».[935]. A la suite de son

enquête, la Commission royale a publié une série de 67 recommandations, notamment des avertissements renforcés, une clarification des pouvoirs des ministres et la mise en place d'une déclaration graduelle des situations d'urgence.[936] Une grande majorité des recommandations de la Commission ont alors été mises en œuvre.[937]

Il est important de noter que les formes de suivi et d'évaluation discutées dans les paragraphes précédents ne s'excluent pas mutuellement, pas plus qu'une forme de suivi et d'évaluation n'est intrinsèquement plus importante que d'autres. Au contraire, les différents types de processus de suivi et d'évaluation remplissent des fonctions différentes mais complémentaires. Comme indiqué ci-dessus, certains types d'évaluation sont principalement axés sur l'apprentissage, tandis que d'autres sont axés sur la redevabilité. De même, certains types d'évaluations visent à soutenir un changement progressif et progressif par rapport à une activité ou à une agence particulière, tandis que d'autres types d'évaluation visent à engendrer un changement rapide et systémique. Il est donc avantageux de disposer de toute une gamme de processus de suivi et d'évaluation différents, tant internes qu'externes, et aux niveaux micro (axé sur les activités ou les organismes) et macro (élargi au niveau du système).

Comme discuté ci-dessus, deux éléments communs des évaluations axées sur la redevabilité sont: (i) le recours à un évaluateur externe indépendant; et (ii) mettre les résultats d'une évaluation à la disposition du public. Plusieurs documentations indiquent spécifiquement que les résultats du suivi et des évaluations sont accessibles au public. L'Etat de Victoria, en Australie, constitue une exception notable. Le ministre des Services d'urgence a le pouvoir discrétionnaire de publier ou non des rapports produits par le bureau de l'Inspecteur général de la gestion des situations d'urgence (**IGEM**).[938] L'existence de ce pouvoir crée la possibilité que des rapports défavorables ne soient pas rendus publics, limitant ainsi potentiellement la capacité du grand public à demander des comptes à ses agences de gestion des catastrophes. Une bonne pratique implique de décider dès le début d'une évaluation si ses résultats seront rendus publics, sans prendre en compte la probabilité que les résultats de l'évaluation soient défavorables.[939]

E. Prévention de la fraude et de la corruption dans les activités de PRC

Fraude et corruption sont les deux termes permettant de décrire un comportement illégal et/ou immoral motivé par un gain personnel. L'abus de pouvoir est la caractéristique distinctive de la corruption, tandis que la fraude est caractérisée par la tromperie intentionnelle.[940] La fraude et la corruption sont des phénomènes qui se chevauchent: une conduite est à la fois frauduleuse *et* corrompue. Les perceptions de ce qui constitue la fraude et la corruption diffèrent au sein des cultures et entre celles-ci et se limitent souvent à des actions motivées par un gain financier.[941] Il est important de noter que la fraude et la corruption incluent également des actions motivées par d'autres types de gains privés, tels que l'obtention de services, l'emploi ou des faveurs sexuelles.[942].

La fraude et la corruption peuvent être un problème grave dans les interventions en cas de catastrophe, ce qui a pour effet de réduire le montant et la qualité de l'assistance disponible pour les personnes touchées par une catastrophe.[943] En effet, des recherches universitaires ont démontré un lien de causalité direct entre les catastrophes naturelles et l'augmentation des niveaux de corruption.[944] L'immense pression exercée sur les acteurs de PRC pour qu'ils agissent rapidement peut entraîner un manque de suivi et de documentation de la prise de décision, notamment en suspendant ou en négligeant les mesures anticorruption ordinaires.[945] Lorsqu'il est associé à un afflux soudain de ressources, ce manque de transparence et de responsabilité crée des opportunités pour des individus sans scrupules de commettre la fraude ou la corruption.

La fraude et la corruption liées aux catastrophes peuvent être commises par un très grand nombre d'acteurs, notamment agences gouvernementales, acteurs des Nations Unies, organisations humanitaires, autres organisations de la société civile, entreprises privées et personnes sinistrées.Il peut également être commis par des entités prétendant faussement être impliqués dans des activités de PRC ou par des personnes prétendant être affectées par une catastrophe. Le tableau ci-dessous identifie certains des principaux types de risques de fraude et de corruption lors de catastrophes.[946]

Type d'acteur	**Types de fraude ou de corruption**
Autorités locales	• Demandes de pots-de-vin en échange de permis, d'accès aux services publics ou

	d'accès aux personnes et zones affectées par une catastrophe • Imposer des «taxes» sur les articles de secours distribués par des acteurs non gouvernementaux
Entités gouvernementales ou non gouvernementales impliquées dans la préparation et la riposte aux catastrophes	• Transfert de l'aide des personnes visées ou les plus gravement touchées vers d'autres personnes ou groupes (peut résulter de la contrainte, de la corruption ou d'un parti pris) • Détournement d'assistance ou de matériel (véhicules, carburant, pièces) des destinataires prévus pour un usage personnel ou pour la vente à d'autres personnes • Extorquer des bénéficiaires en leur demandant de payer pour ou d'effectuer des actes sexuels en échange d'une assistance • Fermer les yeux sur les entrepreneurs qui omettent de fournir des biens ou des services de qualité / quantité suffisante (peut résulter de la contrainte ou de la corruption) • Accepter un pot-de-vin d'un soumissionnaire dans le cadre d'un processus de passation de marché en échange de l'attribution du contrat au soumissionnaire ou de lui fournir un avantage indu • Détournement de fonds destinés aux activités de PRC • Double financement de projets par des donateurs distincts • Rapports faux ou trompeurs sur l'efficacité des activités de PRC
Particuliers ou entités	• Réclamer frauduleusement des prestations ou une assistance inéligibles, ou réclamer un montant supérieur à celui auquel on a droit

	• Se présenter frauduleusement en tant qu'agent d'une œuvre de bienfaisance légitime ou créer une "oeuvre de bienfaisance" qui est en réalité un simulacre

Un grand nombre de documentations indiquent que les lois nationales des pays échantillon ne contiennent pas de dispositions visant spécifiquement la fraude lors de catastrophes et que les lois ordinaires sur la prévention de la fraude continuent de s'appliquer.[947] Par exemple, au Royaume-Uni, la loi principale sur les catastrophes, la Loi Civil sur les Contingences (*Civil Contingencies Act) de 2004*, ne traite pas du problème de la fraude, mais la fraude est une infraction pénale régie par des lois généralement applicables qui s'appliquent à toutes les personnes physiques et morales.[948] La situation est similaire en Finlande, en Italie, en Jordanie, au Kenya, au Kirghizistan, au Mexique et au Sénégal.[949]

Les documentations indiquent que les lois de certains pays contiennent toutefois des dispositions spécifiques à la lutte contre la fraude et la corruption. Par exemple, la principale loi sur les catastrophes aux Philippines énumère une longue liste d'actes interdits passibles d'amendes et/ou de peines d'emprisonnement.[950] Ces actes sont très spécifiques au contexte de l'intervention en cas de catastrophe, notamment: empêcher l'entrée et la distribution de secours dans les zones touchées par une catastrophe; détournement ou erreur de livraison de biens et d'équipements de secours; et dénaturer la source des secours et du matériel.[951] La législation philippine interdit expressément à toute personne de voler, vendre, acheter, altérer ou désassembler tout équipement gouvernemental de réduction des risques et de préparation.[952]

En plus d'interdire les actes de corruption ou de fraude, les lois nationales sur les catastrophes peuvent également contenir des dispositions destinées à favoriser la transparence et la responsabilité dans les activités de secours aux sinistrés. Par exemple, en Corée, toute personne ou organisation souhaitant collecter des fonds pour des activités de secours en cas de catastrophe doit d'abord obtenir l'approbation du ministre de la Sécurité publique en soumettant un plan détaillé indiquant l'objet, le montant requis et la zone géographique concernée.[953] Le ministre a également le pouvoir de contrôler l'utilisation

des fonds de secours en demandant à l'organisation ou à la personne destinataire de fournir des documents démontrant que les fonds sont bien utilisés.[954]

Comme on le verra dans cette section, l'expérience acquise lors de catastrophes précédentes montre que la fraude et la corruption peuvent être un grave problème de réponse aux catastrophes, ce qui nuit à l'efficacité de ces interventions en réduisant l'importance et la qualité de l'assistance disponible pour les personnes touchées. La fraude et la corruption liées aux catastrophes sont donc un problème que les décideurs devraient prendre au sérieux, en particulier dans les pays où la corruption et les risques de catastrophe sont élevés. La section D fournit aux décideurs des suggestions sur la manière d'élaborer une loi et/ou une politique visant à atténuer le risque de fraude et de corruption dans la préparation et la riposte aux catastrophes.

F. Recommandations

i. Normes minimales en matière de riposte en cas de catastrophe

Bien que les catastrophes soient susceptibles de créer des environnements extrêmement difficiles, tous les acteurs impliqués dans la réponse aux catastrophes doivent s'efforcer et, ce qui est important, *prévoir* d'atteindre des normes de qualité minimales pour la fourniture de l'assistance. Les décideurs devraient envisager d'élaborer des normes minimales pour la fourniture de nourriture, d'eau, d'assainissement, d'hygiène, de soins de santé et d'abris en cas de catastrophe. Les *normes minimales de Sphère* constitueraient un point de départ idéal, même si certains aspects devront peut-être être adaptés aux circonstances locales. En outre, les décideurs devraient envisager de modifier les lois et/ou les politiques afin de donner aux acteurs de PRC le mandat d'utiliser les normes minimales lors de l'élaboration et de la révision des plans de riposte en cas de catastrophe, ainsi que du suivi et de l'évaluation des interventions en cas de catastrophe.

Comme indiqué dans la section B ci-dessus, la question de la gestion des cadavres n'est abordée que brièvement dans les *normes minimales de Sphère*. Il s'agit néanmoins d'un problème crucial dans le cadre d'une riposte en cas de catastrophe. Les décideurs devraient envisager d'élaborer des politiques ou des plans décrivant spécifiquement le processus de gestion des pertes massives lors d'une catastrophe. Il est important de noter que les enterrements de masse rapides devraient être interdits ou, au minimum, fortement déconseillés. Les politiques ou

les plans doivent définir les processus de stockage temporaire des corps, d’identification des corps et de remise des corps identifiés aux familles ou aux communautés. Ces processus doivent être conçus pour respecter la dignité du défunt, les besoins psychosociaux des familles et des communautés et les pratiques culturelles et religieuses locales. Lors de l'élaboration de politiques ou de plans pour la gestion des cadavres, les décideurs doivent se référer directement au document *Gestion des Cadavres après une Catastrophe: Manuel de terrain pour les premiers intervenants*, qui fournit des indications beaucoup plus détaillées sur ce sujet.

ii. Evaluations post-catastrophe

Des évaluations rigoureuses et opportunes des besoins, pertes et dommages consécutifs à une catastrophe sont essentielles pour garantir la qualité des interventions en cas de catastrophe et de la reprise. Afin de garantir que les acteurs de PRC soient en mesure de planifier et d'exécuter une réponse, une loi et/ou une politique efficace, devrait: prévoir une évaluation rapide des besoins immédiatement après la catastrophe; et des évaluations continues des besoins à mener tout au long de la phase de réponse. De même, la loi et/ou les politiques devraient imposer une évaluation des dommages et pertes. Les décideurs devraient envisager d'adopter un cadre juridique et/ou politique permettant une approche coordonnée et harmonisée des évaluations après une catastrophe. En particulier, les décideurs devraient prendre en compte l'outil PDNA développé par l'Union européenne, la Banque Mondiale et le Groupe des Nations Unies pour le Développement.

iii. Suivi et évaluation des activités de PRC

Au milieu de l'urgence et du chaos des catastrophes, le suivi et l'évaluation risquent d'être perçus comme une priorité relativement basse.[955] Pourtant, le suivi et l'évaluation sont essentiels à la responsabilisation et à l'apprentissage. Il génère les informations et les analyses nécessaires pour: (i) responsabiliser les acteurs vis-à-vis des acteurs sur les impacts et les résultats de leurs activités; et (ii) améliorer les politiques et les pratiques futures en tirant les leçons de l'expérience passée.

Les décideurs devraient envisager de modifier les lois et/ou les politiques pour encourager tous les acteurs de PRC - gouvernementaux et non gouvernementaux - à effectuer un suivi et une évaluation aux

niveaux des activités et des programmes, dans la limite des ressources disponibles. La loi et/ou les politiques devraient faciliter les évaluations axées sur l'apprentissage et sur la responsabilisation. Il devrait donc obliger les acteurs de PRC à commander et à publier régulièrement des évaluations externes de leurs activités et de leurs programmes, tout en leur permettant également de réaliser des évaluations internes qui ne doivent pas nécessairement être rendues publiques.

Dans certaines circonstances, un examen officiel à l'échelle du système peut être nécessaire pour traiter les problèmes fondamentaux et graves du système de gestion des catastrophes. Dans la mesure où ce n'est pas déjà le cas, les décideurs devraient envisager de modifier la loi afin de donner au gouvernement le pouvoir de mener des enquêtes publiques sur les activités de PRC menées par ses acteurs.

iv. Prévention de la fraude et de la corruption dans les activités de PRC

Lors de l'intervention en cas de catastrophe, il existe une tension entre une action urgente visant à sauver des vies et la mise en place de contrôles anti-corruption et anti-fraude.[956] Des contrôles rigoureux ou étendus peuvent entraîner des retards, tandis que des contrôles faibles ou inexistants peuvent créer des opportunités de fraude et de corruption.[957] Il est toutefois possible de trouver un équilibre entre urgence et prudence en favorisant la résilience des organisations contre la corruption et en mettant en place des contrôles appropriés *avant la* catastrophe.

Transparency International, une organisation mondiale de premier plan dans la lutte contre la corruption, a élaboré un *Manuel de Bonnes Pratiques pour la Prévention de la Corruption dans les Opérations Humanitaires*, qui fournit des orientations détaillées sur ce sujet. Bien que ciblant les responsables et le personnel des agences humanitaires, les directives *du manuel* sont également très pertinentes pour les acteurs gouvernementaux responsables de la préparation et de la riposte aux catastrophes. Certaines des actions clés identifiées par le *manuel* sont résumées dans les sections ci-dessous. Les décideurs doivent se référer au *manuel* dans son intégralité lors de l'élaboration d'une loi et/ou d'une politique visant à lutter contre la corruption et la fraude, car il n'est pas possible de résumer toutes les actions pertinentes identifiées dans le *manuel* dans le présent rapport.

Favoriser la résilience organisationnelle face à la corruption et à la fraude

Afin de réduire le risque que des employés ou des volontaires adoptent un comportement corrompu ou frauduleux, les décideurs devraient élaborer des lois et/ou des politiques favorisant la résilience des organisations contre la corruption et la fraude. Plus précisément, la loi et/ou les politiques devraient donner mandat aux acteurs de PRC de:

- élaborer un code de conduite qui définit, interdit et oblige le signalement de la corruption et de la fraude;[958]
- élaborer un code de conduite spécifique en matière d'exploitation et d'abus sexuels (**EES**) définissant, proscrivant et rendant obligatoire le signalement de EES;[959]
- établir un mécanisme de dénonciation confidentiel et adapté à la culture pour le personnel et les bénévoles afin de signaler les cas de fraude et de corruption;[960]
- enquêter sur des allégations de fraude ou de corruption et prendre des mesures disciplinaires proportionnées (notamment licenciement et renvoi à la police) lorsqu'une enquête révèle des fraudes ou des actes de corruption;[961] et
- demander à tous les nouveaux employés et volontaires de signer les codes de conduite et de suivre des modules de formation à la lutte contre la corruption.[962]

Contrôles spécifiques aux fonctions

La prévention de la fraude et de la corruption nécessite des contrôles dans les domaines suivants: finances, ressources humaines, achats, gestion des actifs et transport. Le tableau ci-dessous identifie les actions clés liées à une bonne programmation, qui pourraient également être prises en compte dans l'élaboration de lois et de politiques.

Fonction	Principales mesures anti-corruption et anti-fraude
La finance	➢ Développer des contrôles stricts pour l'utilisation des liquidités,[963] y compris: ○ donner et obtenir des encaissements; ○ tenir un grand livre de caisse; ○ utiliser des coursiers professionnels pour transporter de l'argent ➢ Établir un seuil pour exiger deux signatures sur les chèques [964] ➢ Réaliser des audits internes et externes réguliers[965] ➢ Exiger que tous les documents relatifs aux transactions financières soient conservés et classés[966] ➢ Responsabilité séparée pour: ○ commander, recevoir et payer des marchandises; ○ tenir, rapprocher et examiner les comptes; ○ approuver et traiter les transactions[967] ○ Effectuer des contrôles inopinés[968]
Ressources humaines	➢ Effectuer une vérification approfondie des antécédents des candidats[969] ➢ Développer des politiques concernant le népotisme et les conflits d'intérêts[970] ➢ Former le personnel et les bénévoles sur la manière de réagir à l'extorsion, à l'intimidation et à la contrainte[971]
Approvisionnement	➢ Séparer les responsabilités pour les différentes phases de l'approvisionnement[972] ➢ Bien vérifier les enchérisseurs potentiels[973]

	➢ Utiliser les spécifications standard pour les biens et services à usage intensif[974] ➢ Faire appel à des spécialistes techniques pour rédiger un cahier des charges [975] ➢ Utiliser des critères de pré-qualification clairs et objectifs[976] ➢ Publier largement l'appel d'offres et prévoir un temps de candidature suffisant[977] ➢ Adjudication des offres en utilisant des critères prédéterminés et clairs[978]
Stockage, transport et utilisation du matériel et des articles de secours	➢ Fonctions distinctes pour la réception, le stockage et l'expédition des marchandises[979] ➢ Surveiller étroitement les stocks, de préférence avec des systèmes informatiques conviviaux[980] ➢ Utiliser des entrepôts sécurisés et une vidéosurveillance (si possible)[981] ➢ Limiter strictement l'accès aux systèmes d'inventaire et aux entrepôts[982] ➢ Utiliser des transporteurs fiables et insistez sur les mesures de sécurité[983] ➢ Documenter toute la chaîne d'approvisionnement à l'aide d'un logiciel de logistique[984] ➢ Élaborer une politique claire concernant l'utilisation des véhicules par le personnel[985]

Mesures de préparation

Une intervention efficace en cas de catastrophe nécessite que les acteurs de PRC mobilisent rapidement le personnel, les volontaires, le matériel et les secours.Une embauche et une acquisition rapides peuvent créer des opportunités de corruption et de fraude. Afin de minimiser le besoin d'embauche et de passation de marché rapides, la

loi et/ou les politiques doivent obliger les acteurs de PRC à mettre en œuvre les mesures suivantes en temps normal:

- créer une liste de professionnels triés et bien formés pouvant être recrutés et déployés à bref délai afin de compléter le personnel permanent et les bénévoles de l'organisation;[986] et
- créer une liste de fournisseurs pré-approuvés sélectionnés par une équipe d'approvisionnement formée au moyen d'un processus concurrentiel ou d'études de marché.[987]

Même si les mesures ci-dessus sont appliquées, il peut s'avérer nécessaire de procéder à des recrutements et à des achats rapides en cas d'urgence. La loi et/ou les politiques devraient permettre aux acteurs de PRC d'élaborer des procédures de passation des marchés et de recrutement rapides et simplifiées pour la phase initiale de riposte aux catastrophes.[988] Il est important de noter que ces procédures doivent être strictement limitées à la phase initiale de riposte aux catastrophes en utilisant des critères qualitatifs ou temporels, et que les procédures normales doivent être reprises par la suite.[989] Le *manuel* fournit des indications supplémentaires sur la manière de concevoir des procédures accélérées et simplifiées.[990]

Notes de références des citations

Veuillez noter que ce Rapport suit le style de référence prescrit par le Guide Australien des citations légales (AGLC). Une copie de l'AGLC peut être téléchargée à l'adresse Internet suivante: <https://law.unimelb.edu.au/mulr/aglc/about>.

---

[2] Child Protection Working Group, 'Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action' (2012) <http://cpwg.net/?get=006914|2014/03/CP-Minimum-Standards-English-2013.pdf> 221; *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990) art 1.

2.. Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 13.

3.. Ibid

4.. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Terminology' (2 February 2017) <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

5. Ibid.

6.. The abbreviated terms 'DPR actors' and 'DPR activities' are used throughout this Report, with the acronym 'disaster preparedness and response' standing for 'disaster preparedness and response'. The acronym disaster preparedness and response is used for brevity only; this Report does not intend to introduce a new acronym or concept into the disaster management lexicon. Instead, this Report adopts the UNISDR's definitions of 'preparedness' and 'response'

7.. Ibid

8.[8] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration* (November 2009) <https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-en.pdf> 2..

9.. Ibid

10.. Inter-Agency Standing Committee, 'Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action' (2016) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pdf

11.. Mary Picard, 'Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, December 2017) <https://redcross.eu/positions-publications/effective-law-and-policy-on-gender-equality-and-protection-from-sgbv-in-disasters-new-research-from-ifrc> 49–51 (the ***SGBV Global Study***) 7.

12.. See 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response, Background Report. (Geneva, October 2015). P.1, n.1; Picard, SGBV Global Study (cited above), 7 .

13. Joint Action on Prevention and Response (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response, Background Report. (Geneva, October 2015) 2–3.

14.. Ibid 3

15. This Report adopts the definition of 'sexual and gender minorities' used by Edge Effect, an organisation that assists humanitarian and development organisations to work in genuine partnerships with sexual and gender minorities. See Edge Effect, 'About Edge Effect' (2018) <https://www.edgeeffect.org/about-edge-effect/>..

16.. Emily Dwyer and Lana Woolf, 'Down by the River: Addressing the Rights, Needs and Strengths of Fijian Sexual and Gender Minorities in Disaster Risk Reduction and Humanitarian Response' (Edge Effect; Oxfam Australia; 2018) <https://www.edgeeffect.org/wp-content/uploads/2018/02/Down-By-The-River_Web.pdf> 2 (***Down by the River Report***).

17..For example, Vakasalewalewa is a term for third gender people in Fiji. However there is no V in LGBTIQ+ and Vakasalewalewa is not a synonym of Lesbian or Bisexual or Gay or Transgender or Intersex: Edge Effect, Down by the River Report, 2.

18 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Protection and Assistance for Children on the Move' (Position Paper, November 2017) <http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/11/IFRC-Position-Paper-Children-on-the-Move-LR.pdf> 4.

19..Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 'Natural Disasters in 2017: Lower Mortality, Higher Cost' (Cred Crunch, Issue No 50, March 2018) <https://www.cred.be/publications>.

20 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* <https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf>.

21.*Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations*, GA Res 63/139, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), UN Doc A/RES/63/139 (11 December 2008); *International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development*, GA Res 63/141, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), A/RES/63/141 (11 December 2008); *Strengthening Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention in the Aftermath of the Indian Ocean Tsunami Disaster*, GA Res 63/137, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), A/RES/63/137 (11 December 2008)..

22.See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'UN General Assembly Resolutions mentioning the IDRL Guidelines' <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/key-resolutions/un-general-assembly-resolutions-on-the-idrl-guidelines/>.

23..International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Assistance and Inter-Parliamentary Union, 'Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (With Commentary)' (March 2013) <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) 10 (***IDRL Checklist***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Assistance, 'Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR.pdf>.

24. Details of where the IDRL Guidelines have been used, and examples of good practice, can be found on the Disaster Law website: <www.ifrc.org/dl>...

25. Details of where the IDRL Guidelines have been used, and examples of good practice, can be found on the Disaster Law website: <www.ifrc.org/dl>.

26.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Development Program, *The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction: Annotated Version* (October 2015) <http://drr-law.org/resources/The-Checklist-on-law-and-DRR-Oct2015-EN-FINAL.pdf>..

26. Details of where the IDRL Guidelines have been used, and examples of good practice, can be found on the Disaster Law website: <www.ifrc.org/dl>.

27 Mary Picard, 'Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, June 2014) <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf>…

28.See Bündnis Entwicklung Hilft, 'WorldRiskReport: Analysis and Prospects 2017' (2017) <http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2017/11/WRR_2017_E2.pdf>.

29. See United Nations Development Program, 'Table 1. Human Development Index and its Components' (2017) <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>..

30.. Robert Glasser, 'Why Multi-hazard Early Warning Makes Sense' Huffington Post (16 May 2017) <https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.

31..Australia 7; Colombia 7; Finland 7; Italy; Kazakhstan; Kenya? Korea; Kyrgyzstan; Madagascar; Mexico; Paraguay; Philippines?; South Africa; UK;

.[32] Brazil; Ecuador; Jordan; Senegal; Palestine; Vietnam.

33.. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, GA Res 69/283, UN GAOR, 69th sess, Agenda Item 20(c), UN Doc A/RES/69/283 (23 June 2015) annex II Foreword, para 27(k) (***Sendai Framework***).

[34] Sphere, Association 'The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Response' (2018, 4th ed) https://www.spherestandards.org/handbook-2018/ (***Sphere Minimum Standards***).

[35] Camp Coordination and Camp Management Cluster, Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters (**MEND Guide**) (Geneva, 2015)..

[36] The only country surveyed that does not have institutions dedicated to domestic preparedness and response is Finland: Sarianna Järviö et al, 'Disaster Management Legal Framework in the Republic of Finland' (Desktop Review, White & Case LLP, July 2017) 8, Annex (Question 2) (***Finland Desktop Review***)...

[37] John W Ffooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Madagascar' (Desktop Review, Date TBC) 2–3 (***Madagascar Desktop Review***).

38.[38] In Kyrgyzstan the Ministry of Emergency Situations is responsible for both disaster preparedness and response: Kalikova & Associates, 'Disaster Management Legal Framework in Kyrgyzstan' (Desktop Review, October 2017) 4–5 (***Kyrgyzstan Desktop Review***)..

.[39] Sara Al Awadhi and Amira Ahmad, 'Disaster Management Legal Framework in Palestine' (Desktop Review, White & Case LLP, 30 August 2017) 5–6 (***Palestine Desktop Review***).

[40] In the Philippines, dedicated institutions at the national, provincial, city, municipal and barangay levels of government focus on disaster risk reduction, preparedness, response and early recovery: SyCip Salazar

Hernandez & Gatmaitan, 'Disaster Management Legal Framework in the Philippines' (Desktop Review, September 2017) 3–8 (***Philippines Desktop Review***).
..
[41] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) 10 (***IDRL Checklist***)...
.[42] See, eg, Philippines Desktop Review, 3; Giulio Bartolini et al, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Italy' (Desktop Review, Roma Tre University, Date TBC) 8 (***Italy Desktop Review***); Mallowah, Stephen et al, 'Desk Review: Kenya's Domestic Law and Disaster Preparedness and Response' (TripleOKLaw Advocates LL, Date TBC) (***Kenya Desktop Review***) 6–7; Richani, Sandra et al, 'Disaster Management Legal Framework in Jordan' (Desktop Review, White & Case LLP, 30 August 2017) 6 (***Jordan Desktop Review***).
.
.[43] Jordan Desktop Review, 6.
.[44] Kenya Desktop Review, 6–7.
.
.[45] Philippines Desktop Review, 3.
.
.[46] Jeremy Harkey, 'Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response' (Feinstein International Center, Tufts University; January 2014) 20.
.
.[47] Picard, Mary, 'Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, June 2014) <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf> 24 (***DRR Multi-Country Report***).
.
.[48] For a discussion of this point in relation to disaster risk reduction, see Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 11..
[49] Finland Desktop Review, Annex (Question 2).

.[50] Ibid..
..[51] Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 24.
..[52] Here, the term 'local government' is defined broadly to include all forms of government other than national government. It includes provincial, municipal and community-level government.

[53] Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 24...
..[54] Here, the term 'sub-national institution' refers to an institution at the provincial, municipal or community level.
.[55] For a discussion of this trend, see McEntire, David A, and Carlos Samuel 'Knowledge Gained from Comparative Emergency Management Research' in David A McEntire (ed), 'Comparative Emergency Management Book' (FEMA Emergency Management Institute, 2007) <https://training.fema.gov/hiedu/aemrc/booksdownload/compemmgmtbookproject/> 6.
.
[56] As an example, in Australia the governments of the States of Victoria and Queensland are responsible for disaster preparedness and response within their borders. The Commonwealth government provides funding to the States and assistance when requested: Keen, Michelle et al, 'Disaster Management Legal Framework in Australia' (Desktop Review, White & Case LLP, July 2017) 4–5, 10, Annex (Question 4(b)) (***Australia Desktop Review***).
..
.[57] Stacey White, *Government Decentralisation in the 21st Century: A Literature Review* (Center for Strategic and International Studies, 2011) 1.
.
.[58] Ibid 3–4..
.[59] See, eg, Local Development International, 'The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases' (November 2013) <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf>.
.
[60] Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 22–23.

.[61] Harkey, Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response', 21..
62[62] Republic Act No. 10121 (27 May 2010) (An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and

Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds Therefor and for Other Purposes) s21.
..
.[63] Ibid.
[64] Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 22–23.
.[65] Harkey, Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response', 20–28..
.[66] Two key examples are Australia and Italy where the States and Regions are, respectively, the main actors for disaster preparedness and response: Australia Desktop Review, 4, 5, 10, Annex (Question 4(b)); Italy Desktop Review, 4, 6.
.
[67] Italy Desktop Review, 4, 6..
.[68] *Sendai Framework*, Foreword, paras 19(d), 36(a)..
.[69] Philippines Desktop Review, 3.
.[70] Countries in the minority include the UK, Finland and Korea. In the UK, non-governmental entities are not entitled to participate in Local Resilience Forums, which are responsible for preparedness and response at the local level: Simon Whitbourn and Katja Samuel, 'The Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in the United Kingdom' (Desktop Review; Knightwood Legal; Global Security and Disaster Management Limited; 14 December 2017) 12 (***UK Desktop Review***). In Finland, volunteer and community groups are not treated as independent actors, but are instead managed and guided by authorities: Finland Desktop Review, 8–9. In Korea, non-governmental entities are not included in multi-sectoral committees: Lee, James K, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of Korea' (Desktop Review, White & Case LLP, May 2017) 20 (***Korea Desktop Review***).

.[71] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'The Specific Nature of the Red Cross and Red Crescent Movement in Action and Partnerships and The Role of National Societies as Auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field' (Background Document, 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent) (October 2007) < http://www.ifrc.org/Global/Governance/Meetings/International-Conference/2007/obj2-background-doc-en.pdf> 1, 4–6.

[72] Philippines Desktop Review, 3..
[73] Ibid..
[74] Ibid 6–7..
[75] An example of this type of participation is where a non-governmental agency is designated as the provider of a specific service (e.g. psychosocial support) during an emergency response.
.
[76] Maxim Telemtayev et al, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of Kazakhstan' (Desktop Review, White & Case LLP, November 2017) 4 (***Kazakhstan Desktop Review***).
.
[77] Ibid 5.
..
[78] Jordan Desktop Review, 9.

[79] Ibid 10. It is important to note that the Supreme Council for Civil Defense also includes a representative of the Jordanian Red Cross. Given that there are many other members of the Council, this is not sufficient to ensure that orders issued by the Council will be consistent with humanitarian principles.
.
.[80] Kazakhstan Desktop Review, 13; Kenya Desktop Review, 10, 24; Kyrgyzstan Desktop Review, 6; Philippines Desktop Review, 9; UK Desktop Review, 12; Palestine Desktop Review, 16; Madagascar Desktop Review, 3; Maharaj, Natisha et al, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of South Africa' (Desktop Review, White & Case LLP, December 2017) 5 (***South Africa Desktop Review***).
.
.[81] *Emergency Management Manual Victoria* (May 2017), Chapter 7, Section 7-6.

.[82] Ibid Section 7-104..
.[83] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Report on the Survey on Disaster Relief, Regulation and Protection (November 2015) <http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201506/Report%20of%20the%20IDRL%20Survey%20(final).pdf>, 4, 12–13.

[84] Ibid.
..

.[85] Ibid.

.

[86] Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 8.

.

.[87] See for example: *International Health Regulations (2005) (Third Edition)*; *Pandemic Influenza Preparedness Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and Other Benefits*, WHA64.5, 64th World Health Assembly, Agenda Item 13.1 (24 May 2011); *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*, signed 26 September 1986,1439 UNTS 275 (entered into force 27 October 1986); and *Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency* signed 26 September 1986,1457 UNTS 133 (entered into force 26 February 1987).

[88] A WHO evaluation of domestic responses to the 2009-2010 influenza pandemic in the European Region identified multi-stakeholder and multi-sectoral coordination as a key aspect of good practice for pandemic preparedness and response: Lucie Jean-Gilles et al, 'Recommendations for Good Practice in Pandemic Preparedness' (World Health Organization Regional Office for Europe; University of Nottingham; 2010) <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/128060/e94534.pdf?ua=1> 6..

[89] World Health Assembly, Revision of the International Health Regulations, WHA Res 58.3, 58th sess, 8th plen mtg, WHA Doc A58/VR/8 (23 May 2005); World Health Organization, 'Multisectoral Collaboration' <http://www.euro.who.int/en/health-topics/emergencies/international-health-regulations/multisectoral-collaboration> Annex 1, A, 6(g).

[90] World Health Organization, 'A Strategic Framework for Emergency Preparedness' (2017) <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf?sequence=1>..

.[91] Ibid 5.

[92] Cabinet Office Japan, 'White Paper - Disaster Management in Japan – 2017' <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/panf/pdf/WP2017_DM_Full_Version.pdf> 120.

.

[93] Ibid.

[94] Ibid..

[95] IFRC*, Principles and Rules for Red Cross Red Crescent in Disaster Relief* (Geneva: IFRC, 1969, rev. 1995, rev. 2013).

[96] *Code of Conduct for International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief* (Geneva: 1994)

.

[97] *Sphere Minimum Standards* (cited above), ('Humanitarian Charter').

.

[98] IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, (IASC, 2008).

[99] International Law Commission, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (New York: United Nations, 2016).

.

.

[100] The countries that had some form of Rights and Principles, however minor, were: Australia (State of Victoria), Colombia, Finland, Kenya, Kyrgyzstan, Madagascar, Mexico and the Philippines: Australia Desktop Review, Annex (Question 7(c)); Juan de Jesús Piraquive-Sánchez et al, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 22 (***Colombia Desktop Review***); Finland Desktop Review, Annex (Question 5(b)); Kenya Desktop Review, 18; Kyrgyzstan, 11; Madagascar Desktop Review, 6; Algaba, Ernesto, 'Guide on Law and Disaster Preparedness and Response in Mexico' (Desktop Review, Hogan Lovells, 30 May 2018) 18–20 (***Mexico Desktop Review***); Philippines Desktop Review, 17.

[101] *Republic Act No. 10121* (Philippines) (2010) ss 2(b),(n); Philippines Desktop Review, 17.

[102] UK Desktop Review, 26; South Africa Desktop Review, 11; Kyrgyzstan Desktop Review, 11, 16; Italy Desktop Review, 26; Thomas J Treutler and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 20–21; Juan De Jesús Piraquive-Sánchez, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20

[103] Colombia Desktop Review, 22.

[104] *Law Concerning Disaster Management of 2007* (Indonesia) art 26(2).

[105] Law on Disaster Protection (Law No. 2017/02/02) art 37.1.3.

[106] *Act No XXIV of 2010* (Pakistan) art 37.

[107] Ibid 8.

[108] See, among others: OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project (Condensed Study Report)*; Daniel A. Farber and Michael G. Faure (eds.), *Disaster Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010), part III on insurance; Daniel A. Farber et al, *Disaster Law and Policy* (New York: Aspen Publishers, 2010); IFRC, *Contingency Planning Guide* (Geneva, IFRC, 2012).

[109] World Bank, GFDRR*,* 'Fiscal Impact of Natural Disasters in Vietnam', 2012 (2 page pamphlet based on in-depth study).

[110] *Sendai Framework*, 21 (paragraph 33(e)).

[111] Lydia Poole, *The Refugee Response in Northern Uganda: Resources Beyond International Humanitarian Assistance* (Humanitarian Policy Group/Overseas Development Institute, February 2019), vii.

[112] See Barnaby Willitts-King et al, *New Financing Partnerships for Humanitarian Impact* (Humanitarian Policy Group / Overseas Development Institute, January 2019), 1.

[113] See Barnaby Willitts-King et al, 11-17.

[114] See, among others: OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project (Condensed Study Report)*; Daniel A. Farber and Michael G. Faure (eds.), *Disaster Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010), part III on insurance; Daniel A. Farber et al, *Disaster Law and Policy* (New York: Aspen Publishers, 2010); IFRC, *Contingency Planning Guide* (Geneva, IFRC, 2012); Barnaby Willitts-King et al, *New Financing Partnerships for Humanitarian Impact* (Humanitarian Policy Group / Overseas Development Institute, January 2019).

[115] See for example the analysis in World Bank, GFDRR*,* Fiscal Impact of Natural Disasters in Vietnam', 2012; and World Bank, GFDRR*, Weathering the Storm: Options for Disaster Risk Financing in Vietnam,* 2010 (the in-depth study).

[116] See for example: South Africa Desktop Review; Palestine Desktop Review; and Kenya Desktop Review.

[117] See for example: Italy Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Paraguay Desktop Review; Senegal Desktop Review; and Kazakhstan Desktop Review.

[118] See for example: Madagascar Desktop Review; Korea Desktop Review.

[119] See for example: Colombia Desktop Review; Brazil Desktop Review; Mexico Desktop Review; Philippines Desktop Review; and Vietnam Desktop Review.

[120] See for example: Vietnam Desktop Review; Palestine Desktop Review; Philippines Desktop Review; Mexico Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Italy Desktop Review; and Kenya.

[121] OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* 120-121.

[122] OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* pp. 59-60.

[123] OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* pp. 120-121.

[124] See in particular Priority Four, which includes strengthening funding mechanisms for preparedness, response and recovery, and Priority 2 on the review of relevant legislation and setting budget allocations for disaster risk reduction: United Nations Third World Conference on Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (*the 'Sendai Framework'), (Geneva: UNISDR, 2015), 21 (paragraphs 27(i) amd 32).

[125] IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.

[126] IFRC, UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction*, (Geneva, New York, IFRC and UNDP; 2014)

[127] *Sendai Framework*, 21 (paragraph 33(e)).

[128] Colombia Desktop Review; Italy Desktop Review; Mexico Desktop Review; UK Desktop Review; Vietnam Desktop Review; Kazakhstan Desktop Review; Palestine Desktop Review; and South Africa Desktop Review.

[129] OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* p. 120

[130] See IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake.*

[131] Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.

[132] Korea Desktop Review.

[133] See for example Indonesia, Malaysia, Myanmar, Philippines and Thailand in IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake.*

[134] Philippines Desktop Review.

.

[135] Australia Desktop Review.

[136] Jordan Desktop Review.

[137] *Sendai Framework*, 18 (paragraph 27(h)).

[138] Italy Desktop Review; Kenya Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Paraguay Desktop Review; UK Desktop Review; Vietnam Desktop Review; and Jordan Desktop Review.

[139] For example Kyrgyzstan Desktop Review and UK Desktop Review.

[140] For example Vietnam Desktop Review; Italy Desktop Review; and Jordan Desktop Review.

[141] Kenya Desktop Review.

[142] Development Initiatives, *Emergency Preparedness Financing in Nepal: Desk Review*, (Wells, Somerset UK, 2011), p.9. (A Prime Minister's Disaster Relief Fund, Central and District Disaster Relief Funds, and a Natural Disaster Relief and Reconstruction Fund established in 2008 -for the Koshi floods. All districts were required to reserve at least NR 100,000 in case a disaster occurred.)

[143] Development Initiatives, *Emergency Preparedness Financing in Nepal: Desk Review*, (Wells, Somerset UK, 2011), p.9. (A Prime Minister's Disaster Relief Fund, Central and District Disaster Relief Funds, and a Natural Disaster Relief and Reconstruction Fund established in 2008 -for the Koshi floods. All districts were required to reserve at least NR 100,000 in case a disaster occurred.)

.[144]Nepal, National Reconstruction Authority, website: http://nra.gov.np/en/pages/view/m8JkifXINkAVUMrhHMimrL17KxCr-g7d3mFJbnSEYQ; and *'NRA gets Rs 145.93b for '17-18'*, *Kathmandu Post*, 13 July 2017, http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-07-13/nra-gets-rs-14593b-for-17-18.html

[145] World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015 Annex 3, p. 57. Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

[146] World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015, Annex 3, p. 61 Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

.[147] World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015, Annex 3, p. 58. Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

.[148] *Dawn*, 'National Disaster Risk Management Fund launched', Islamabad, 17 July 2018. (Accessed September 2018 at https://www.dawn.com/news/print/1420605).

.

[149] ADB Project, Pakistan: National Disaster Risk Management Fund; Pakistan, National Disaster Risk Management Fund website: http://www.ndrmf.pk/

[150] ADB Project, Pakistan: National Disaster Risk Management Fund.

[151] UK Desk Review.

[152] Korea Desk Review.

[153] OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* 59.

[154] Caribbean Disaster and Emergency Management Agency (CDEMA), *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations,* (Trinidad: CDEMA, 2013), http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf

[155] The CDEMA Model also includes the capability of the recommended National Disaster Management Fund to receive international donations, grants, loans: Caribbean Disaster and Emergency Management Agency (CDEMA), *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations,* (Trinidad: CDEMA, 2013), http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf

.[156] IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.

[157] IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.

[158] Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) website: https://www.ccrif.org/content/about-us and OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project: Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency* (Condensed Study Report), (Washington DC: OAS, 2011).

[159] African Risk Capacity website: http://www.africanriskcapacity.org/about/how-arc-works/ and Senegal Desk Review.

[160] Geoscience Division, SPC, World Bank, and the Asian Development Bank with the financial support of the Government of Japan, the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) and the ACP-EU Natural Disaster Risk Reduction Programme, and technical support from AIR Worldwide, New Zealand GNS Science, Geoscience Australia, Pacific Disaster Center (PDC), OpenGeo and GFDRR Labs. Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative website: http://pcrafi.spc.int/

[161] World Bank, 'New Insurance Facility to Boost Natural Disaster Resilience in Pacific Island Countries' (Press Release, 2 November 2016) available at:
http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/11/02/new-insurance-facility-to-boost-natural-disaster-resilience-in-pacific-island-countries

[162] ASEAN, 'The Joint Statement of the Finance Ministers' Meeting on the Establishment of the Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility (SEADRIF)' (4 May 2018, Manila, the Philippines).

[163] Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility, 'Protect the Greatest
Home of All: Our Countries' (E-brochure) available at: https://www.seadrif.org/

[164] When a pre-agreed trigger is reached allowing the payout of funds ahead of an imminent disaster.

[165] World Bank, ADB, *Assessing Financial Protection against Disasters: A Guidance Note on Conducting a Disaster Risk Finance Diagnostic*. (Manila, ADB and WB; 2017)

[166] IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit* (Geneva: IFRC, 2016), 33.

[167] For information, documentation and updates on the CTP in Bangladesh see http://www.cashlearning.org/bangladesh-cwg/bangladesh-cash-working-group; and regarding the CTP in

Turkey, which has reached over 1 million refugees, see https://reliefweb.int/report/turkey/eu-funded-cash-assistance-programme-reaches-1-million-refugees-turkey

[168] The Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Serve People in Need (23 May 2016) available at: https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc

.[169] Madagascar Desktop Review.

[170] Ibid.

.[171] Brazil Desktop Review.

[172] Kenya Desktop Review.

[173] For example, see Danish Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees, *Cash Transfer Programming for Syrian Refugees: Lessons Learned on Vulnerability, Targeting, and Protection from the Danish Refugee Council's E-Voucher Intervention in Southern Turkey* (DRC, UNHCR, 2016), 14 and 27.

[174] Cox's Bazaar Cash Working Group, *Delivery Mechanism Mapping for Cash-Based Interventions (CBI) in Cox's Bazaar, Bangladesh* (Cox's Bazaar, Bangladesh: European Community, Catholic Relief Services, Inter-Sector Coordination Group, Shelter NFI Sector, Shelter Cluster, 2017

[175] The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018). 76.

[176] The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).

[177] See for example limitations are noted in the Kazakhstan Desktop Review.

[178] IDRL Guidelines, art. 20.

[179] The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).

[180] The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).

[181] World Vision and UNHCR, *Challenges and the State of Play of Interoperability in Cash Transfer Programming*, (2015).

[182] The current SOPs, as well as country case studies and other research and products produced by the IFRC and the Cash Learning Partnership relation to CTP (that go beyond the scope of this study) are available at International Red Cross and Red Crescent Movement, *Cash In Emergencies Toolkit,* http://rcmcash.org/resources/. Additional information, case studies and publications on CTP that go beyond the scope of this study are also available at http://rcmcash.org/resources/

[183] Caroline Dewast, 'Literature Review on the Use of Cash in Shelter' (Global Shelter Cluster, 2016) (***Cash in Shelter Literature Review***)

[184] *Cash in Shelter Literature Review*, 4-5.

[185] *Sphere Minimum Standards,* cited above, Appendix on Delivering assistance through markets.

[186] *Cash in Shelter Literature Review*, 7.

[187] *Cash in Shelter Literature Review*, 5.

[188] *Cash in Shelter Literature Review*, 9, 11, 18 and 21.

[189] Italy Desktop Review.

[190] See for example: CaLP, *Glossary of Cash Transfer Programme Terminology* (Cash Learning Partnership, updated 2015); Austin L., and Chessex S., *Minimum Requirements for Market Analysis in Emergencies* (Cash Learning Partnership, 2014); Juillard, H. and M. Opu, *Emergency Cash Transfer Programming the WASH and Shelter Sectors, Scoping Study* (Cash Learning Partnership, 2014); International Red Cross and Red Crescent Movement, *Guidelines for Cash Transfer Programming* (International Red Cross and Red Crescent Movement, 2007); UNHCR, *Operational Guidelines for Cash-based Interventions in Displacement Settings* (UNHCR, 2015); IFRC, *Owner-driver Housing Reconstruction Guidelines* (IFRC, 2010); CaLP and IRC, *Comparative Table of Humanitarian Market Analysis Tools*, (CaLP and IRC, 2016): ECHO, *Ten Common Principles for Multi- Purpose Cash-Based, Assistance to Respond to Humanitarian Needs* (European Commission Humanitarian Aid, 2015).

[191] German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 2.

[192] Harvard Business School, 'The Cash Before the Storm: Forecast-based Financing at Red Cross,' *Technology and Operations Management*, accessed at 18 May, 2018, https://rctom.hbs.org/submission/the-cash-before-the-storm-forecast-based-financing-at-red-cross/

[193] German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 1.

[194] E. Coughlan de Perez et. al., 'Forecast-based Financing: An Approach for Catalysing Humanitarian Action Based on Extreme Weather and Climate Forecasts,' *Natural Hazards and Earth System Sciences* 15/4 (April 2015).

[195] IFRC, German Red Cross, *Forecast-based Financing: A Policy Overview,* 4.

[196] IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit*, (Geneva: IFRC, 2016), 33.

[197] United Nations General Assembly (UNGA), 'Resolution A/RES/72/132 on International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development,' (New York: United Nations, 2017), paragraphs 19-21.

198 See IFRC and German Red Cross, *Forecast-based Financing: A new era for the humanitarian system* (Genva: IFRC, 2019); and Clemens Gros, 'Effects of providing forecast-based cash and animal care kits to vulnerable herder households during the 2017-2018 Dzud season in Mongolia: Impact survey results' (Red Cross Red Crescent Climate Centre, 2019).

[199] 'How to stop a humanitarian disaster before it happens,' *Grist*, accessed May 20, 2018, https://grist.org/article/how-to-stop-a-humanitarian-disaster-before-it-happens/

[200] IFRC, German Red Cross, Red Cross Red Crescent Climate Centre, *Forecast-based Financing: A Policy Overview,* (Berlin: German Red Cross, 2017), 2.

[201] Kenya Desktop Review.

[202] Vietnam Desktop Review.

[203] Australia Desktop Review.

[204] Coughlan de Perez et. al., 897.

[205] Coughlan de Perez et. al., 897.

[206] Above in World Bank Group, *Adaptive Social Protection for Effective Disaster Risk Management* (World Bank Group, Washington, 2018)

[207] These principles have been broadly based on and adapted from the recommendations of the OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* pp. 241-242.

[208] Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning,* (2017), Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

[209] UN/ISDR, 'Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework'(2008) 19

[210] Emmanuel Pajot Badiaga, 'Contingency Plan Training – A Facilitator's Guide' (2011) 6

[211] ibid.

[212] ibid.

[213] ibid.

[214] Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning,* (2017), Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

[215] *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC),* Opened for signature 30 November 1990 (1990) entered into force 13 May 1995 <http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-oil-pollution-preparedness,-response-and-co-operation-(oprc).aspx>

[216] Ibid.

[217] *Convention on Nuclear Safety* (1994) <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc449.pdf>

[218] Council of Europe, *European and Mediterranean Major Hazards Agreement* <https://www.coe.int/en/web/europarisks/secretariat>

[219] International Organisation for Standardisation, Security and Resilience-Emergency Management-Guidelines for Incident Management (2018) <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22320:ed-2:v1:en>

[220] Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning* (2017) Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

[221] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disaster Response and Contingency Planning' (2012)

[222] Emmanuel Pajot Badiaga, 'Contingency Plan Training – A Facilitator's Guide' (2011) 22

[223] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disaster Response and Contingency Planning' (2012) 8

[224] Ibid.

[225] Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning,* (2017), Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

[226] Literature Review, 33

.

[227] Brazil Desktop Review, 20

[228] Ibid.

[229] Disasters in Italy are classified into Type "A", "B" and "C" disasters. Municipalities are responsible for Type "C" disasters. Italy Desktop Review, 22-23

[230] Madagascar Desktop Review, 5

[231] Mexico Desktop Review, 12

[232] Australia Desktop Review, 13

[233] Kazakhstan Desktop Review, 8

[234] Finland Desktop Review, 7

[235] Columbia Desktop Review, 13

[236] Ibid.

[237] Philippines Desktop Review, 13

[238] European Commission, 'Commission takes Spain to Court for Failure to act on protection against flooding' (Press Release, 24 January 2019) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-465_en.htm;
Directive 2007/60/EC of The European Parliament and of The Council [2007] Official Journal, 288/27

[239] The United Kingdom Desktop Review, 22

[240] Finland Desktop Review, 11
The law also places an obligation on the owners of certain types of buildings, such as care institutions and supported housing, to prepare an emergency plan, which must evaluate the risks and safety procedures related to the building and set out guidelines on how to prevent accidents and how to act in an emergency. In addition, service providers in certain critical industries (electricity, water and data traffic, for example) have a legal obligation to make contingency plans.

[241] Countries in the European Union are obliged to develop plans on specific risks such as oil pollution. The UK framework therefore requires both sector specific and multi-hazard contingency planning to be brought together under the framework established by the Civil Contingencies Act. The United Kingdom Desktop Review, 22 - 23

[242] Emergency Management Act (Vic), Australia Desktop Review 14; the National Bureau of Managing Risks and Disasters (BNGRC), Madagascar Desktop review, 4

[243] Australia Desktop Review, 13 - 14

[244] Countries such as United Kingdom, the Kyrgyz Republic, Brazil, Madagascar, Mexico, Australia and Finland offer no legislative provisions on restoration of family links

[245] The United Kingdom Desktop Review, 15

[246] Phillip Sperry, Community Participation in Disaster Planning and the Expectation Gap: Analysis and Recommendations, *Virginia Commonwealth University* (2013) 53

[247] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Strengthening legal frameworks for disaster response, risk reduction and first aid – Background Report (2015) 11

[248]Ronald W Perry and Michael K. Lindell, 'Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process', *Disasters* 27/4 (2003) 346

[249] Ibid. 344, 346

[250] Phillip Sperry, Community Participation in Disaster Planning and the Expectation Gap: Analysis and Recommendations, *Virginia Commonwealth University* (2013) 53-54

[251] David Alexander, 'Disaster and Emergency Planning for Preparedness, Response and Recovery (2015) *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science,* 11

[252] UN/ISDR, 'Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework'(2008) 22

[253] Italy Desktop Review, 28

[254] Ibid.

[255] Australia Desktop Review, 14

[256] Ibid. 15

[257] Ibid.

[258] Ibid.

[259] Korea Desktop Review, 4

[260] Finland Desktop Review,8

[261] Jordan Desktop Review, 15

[262] Ibid, 16

[263] Palestine Desktop Review, 11

[264] Philippines Desktop Review, 14; Kazakhstan Desktop Review, 9; Palestine Desktop Review, 11

[265] Columbia Desktop Review, 14-15; Vietnam Desktop review, 20

[266] Columbia Desktop Review, 14-15; Vietnam Desktop review, 20

.[267] *The Importance of School Based Disaster Risk Reduction* (2019) <https://erm-academy.org/publication/risk-management-article/importance-school-based-disaster-risk-reduction>

[268] Ibid

[269] Ibid

[270] Ibid.

[271] Ibid.

[272] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Terminology' (2 February 2017) <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

[273] Ibid.

[274] World Meteorological Organization, 'Synthesis of the Status and Trends with the Development of Early Warning Systems' (16 January 2015) <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/48108> 4 (***WMO 2015 Repor***t); International Strategy for Disaster Reduction, 'Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities Toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for all Natural Hazards' (2006) <https://www.unisdr.org/files/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> i.

[275] See Emily Heath, 'Ten years after the Boxing Day tsunami, are coasts any safer?' The Conversation (26 December 2014) <https://theconversation.com/ten-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-safer-35099>.

[276] See Tim Folger, 'Will Indonesia be ready for the next tsunami?' National Geographic (28 September 2018) <https://news.nationalgeographic.com/news/2014/12/141226-tsunami-indonesia-catastrophe-banda-aceh-warning-science/>.

[277] Ibid.

[278] World Conference on Disaster Reduction, *Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters: Hyogo Framework for Action 2005–2015*, para 4, UN Doc A/CONF.206/L.2/Rev.1 (2 February 2005) para 14 ('Hyogo Framework').

[279] Ibid para 17(d).

[280] Ibid para 17(g).

.

[281] International Strategy for Disaster Reduction, 'Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities Toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for all Natural Hazards' (2006) <https://www.unisdr.org/files/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> 40–41;

Philippines Climate Change Commission, 'Policy Issue Brief: Strengthening Multi-Hazard, Impact-Based Forecasting and Early Warning Systems' () <http://climate.gov.ph/images/MHEWS-Policy-Brief_v3.pdf>

[282] Robert Glasser, 'Why Multi-hazard Early Warning Makes Sense' Huffington Post (16 May 2017) <https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.

[283] World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above), 9.

[284] United Nations (2016). Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Related to Disaster Risk Reduction (OIEWG) (A/71/644), adopted by the General Assembly on 2 February 2017 (A/RES/71/276).

[285] Ibid.

[286] Ibid.

[287] *Sendai Framework* (cited above), paras 14, 18(g), 34(c).

[288] *Sendai Framework* (cited above), paras 20(d), 18(g).

[289] See World Meteorological Organization, 'Multi-Hazard Early Warning Conference: Saving Lives, Reducing Losses' (19 May 2017) <https://public.wmo.int/en/media/press-release/multi-hazard-early-warning-conference-saving-lives-reducing-losses>; United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Concept Note: Development of the Sendai Framework "Words into Action" Implementation Guide for Multi-Hazard Early Warning Systems and Multi-Hazard Management of Disaster Risk Reduction' <https://www.preventionweb.net/drr-framework/sendai-framework/wordsintoaction/early-warning-risk-information_target-7>.

[290] World Meteorological Organization, 'Multi-hazard Early Warning Systems: A Checklist' (2018) <https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4463> (***Multi-Hazard EWS Checklist***).

[291] Ibid 2.

[292] Maryam Golnaraghi (ed), 'Institutional Partnerships in Multi-Hazard Early Warning Systems: A Compilation of Seven National Good Practices and Guiding Principles' (World Meteorological Organization, 2012).

[293] Ibid.

[294] Ibid.

.[295] World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 8, 12, 14.

[296] Ibid.

[297] Ibid 8–9.

[298] Ibid

[299] Ibid.

[300] Colombia Desktop Review, 11; South Africa Desktop Review.

[301] Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 'Atlas de Riesgo de Colombia: Revelando los Desastres Latentes' (2018) <https://www.preventionweb.net/files/62193_atlasriesgo1.pdf>.

[302] UK Desktop Review, 4–5, 8, 22. See Cabinet Office, 'National Risk Register Of Civil Emergencies' (2017) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf>.

[303] World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above).

[304] Ibid 23.
[305] World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10–11.
[306] Ibid
[307] WMO 2015 Report, (cited above) 17.
[308] Ibid 23–24.
[309] World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10; World Meteorological Organization, 'Multi-Hazard Early Warning Systems (MHEWS)' (2017) <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/projects/Thematic/MHEWS/MHEWS_en.html>.

[310] World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10.

[311] Ibid.

[312] See, eg, Christiana Galvão Ferreira de Freitas and Karen da Costa, 'Disaster Management Legal Framework in Brazil' (Desktop Review, May 2018) 14 (***Brazil Desktop Review***); Kazakhstan Desktop Review, 6.

[313] See Emergency Management Victoria, 'Incidents and Warnings' <https://emergency.vic.gov.au/respond/>.

[314] See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 4.1(e); Philippines Desktop Review, 12; South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b); Treutler, Thomas J and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 18 (***Vietnam Desktop Review***).

[315] Philippines Desktop Review, 12.

[316] South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b).

[317] Madagascar Desktop Review, 1.

[318] World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above), 23–24.

[319] Ibid 24–25.

[320] Ibid 12.

[321] Ibid.

[322] See, eg, Kazakhstan Desktop Review, 7; Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 4; South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b); Vietnam Desktop Review, 18.

[323] See, eg, Brazil Desktop Review, 16; Kazakhstan Desktop Review, 7; Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11; Vietnam Desktop Review, 18.

[324] Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11.

[325] Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11.

[326] South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b).

[327] World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above) 24, 38.

[328] Ibid 25.

[329] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'CPP Early Warning: Saving Thousands in Cyclone Mora' (2018) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/CaseStudy6_Bangladesh-CPP-Final.pdf> 2.

[330] Ibid 1.

[331] Ibid 1–2.

[332] Ibid 2.

[333] See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Early Warning Early Action: Mechanisms For Rapid Decision Making — Drought Preparedness and Response in the Arid and Semi-Arid Lands of Ethiopia, Kenya and Uganda, and in the East Africa Region' (2018) <> 1–2.

[334] Emily Wilkinson et al, 'Forecasting Hazards, Averting Disasters: Implementing Forecast-Based Early Action at Scale' (Overseas Development Institute, March 2018) <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf> 7, 14.

[335] Ibid 7.

[336] IFRC, Save the Children, Oxfam, FAO, WFP, *Early warning early action, mechanisms for rapid decision making* (Nairobi, Kenya: IFRC, 2015), pp 3-4.

[337] IFRC, *Early Warning Early Action* (Geneva: IFRC, 2008), p.10. https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/.../Early-warning-early-action.pdf
338.. [338] Ibid 7, 19.

[339] Ibid 25 'Box 4'.

[340] Ibid 23.

[341] Ibid.

[342] Ibid 14.

[343] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Early Warning Early Action' (2008) <http://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/08/ew-ea-2008.pdf> 5.

[344] Ibid 5.

[345] Ibid 2–5.

[346] Emily Wilkinson et al, 'Forecasting Hazards, Averting Disasters: Implementing Forecast-Based Early Action at Scale' (Overseas Development Institute, March 2018) <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf> 18.

[347] Ibid 5.

[348] IFRC, Save the Children, Oxfam, FAO, WFP, *Early warning early action - Integrated Drought Management Programme* (Nairobi, Kenya: IFRC, 2014), p.16

[349] E. Wilkinson et al., Forecasting hazards, averting disasters: Implementing forecast-based early action at scale, (London: Overseas Development Institute, 2018)

[350] Ibid 15.

[351] Ibid.

[352] Ibid.

[353] Ibid 26.

[354] Ibid 29.

[355] See UNISDR Terminology February 2017: https://www.unisdr.org/we/inform/terminology and B. Burson et. al., 'The Duty to Move Pepple Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 383, citing UNHCR, Brookings Institution & Georgetown University, *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*, Sanremo Consultation Report, Mar. 2014, 11–14, available at: http://www.unhcr.org/54082cc69.pdf (last visited 20 Aug. 2018), drawing on the Global Camp Coordination and Camp Management Cluster (CCCM), *The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters: Pilot*

Document, 2014, 17, available at: http://www.globalcccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/mend-guide (last visited 15 Aug. 2018).

[356] B. Burson et. al., 'The Duty to Move People Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 393-395, also citing decisions of the UN Human Rights Committee, and European Court of Human Rights.

[357] Inter-Agency Standing Committee (IASC), *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Jan. 2011 (IASC Guidelines)

[358] See discussion in B. Burson et. al., 'The Duty to Move People Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 395-398.

[359] Camp Coordination and Camp Management Cluster, *Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters* (**MEND Guide**) (Geneva, 2015)

[360] See, eg, Colombia Desktop Review, 14; Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Jordan Desktop Review, Annex Question 5(b); South Africa Desktop Review, Annex Question 5(b).

[361] *International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 1976) art 4; *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, opened for signature 4 November 1950, 213 UNTS 221 (entered into force 3 September 1953) art 15; American Convention on Human Rights, opened for signature 22 November 1969, 1144 UNTS 123 (entered into force 18 July 1978) art 27.

[362] ICCPR

[363] Australia Desktop Review, 5.

[364] See, eg, Finland Desktop Review, Annex Question 5(b); Jordan Desktop Review, Annex Question 5(b); Kazakhstan Desktop Review, Annex Question 5(b).

[365] Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Italy Desktop Review, 26–27; Kyrgyzstan Desktop Review, 10.

[366] Italy Desktop Review, 26–27.

[367] World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 6, 14; Australian Disaster Resilience Handbook Collection, 'Evacuation Planning' (2017, 4th ed) <https://www.ncoss.org.au/sites/default/files/public/resources/aidr_handbook04_v6_webcopy01_181217.pdf>.

[368] World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 6, 14.

[369] Ibid 9.

[370] Laurie A Morin, 'A Tale of Two Cities: Lessons Learned from New Orleans to the District of Columbia for the Protection of Vulnerable Populations from the Consequences of Disaster' (2009) 12:1 *University of the District of Columbia Law Review* 45.

[371] Ira P Robbins, 'Lessons from Hurricane Katrina: Prison Emergency Preparedness as a Constitutional Imperative' (2008) 42(1) *University of Michigan Journal of Law Reform* 1.

[372] Italy Desktop Review, 27.

373.. [373] Philippines Desktop Review, 18.

[374] Australia Desktop Review, Annex Question 5(b).

[375] Ragan Adams, 'In Cities and on Ranches, Planning is Key to Protect Animals during Disasters' *The Conversation* (5 September 2017) <https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202>.

[376] See Melanie Taylor et al, 'The Preparedness and Evacuation Behaviour of Pet Owners in Emergencies and Natural Disasters' (2015) 30(2) *Australian Journal of Emergency Management* 18.

[377] Thomas Wilson et al, 'Modelling Livestock Evacuation following a Volcanic Eruption: An Example from Taranaki Volcano, New Zealand' (2009) 52(1) *New Zealand Journal of Agricultural Research* 99.

[378] Ibid.

[379] Ibid 108.

[380] Ibid.

[381] Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)(iv); Italy Desktop Review, 27; Kyrgyzstan Desktop Review, 11.

[382] Italy Desktop Review, 27.

[383] Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)(iv).

[384] Ibid.

[385] See World Animal Protection website, "Including animals in disaster management planning" at https://www.worldanimalprotection.org.in/our-work/protecting-animals-disaster/including-animals-disaster-management-planning-0 accessed on 15 March 2019.

[386] Government of India, Disaster Management Plan, Department of Animal Husbandry, Dairying and Fisheries, Ministry of Agriculture and Farmers Welfare, 26 February 2016, available at: https://www.worldanimalprotection.org.in/sites/default/files/in_files/diaster_management_plan.pdf accessed on 15 March 2019.

[387] See Ragan Adams, 'In Cities and on Ranches, Planning is Key to Protect Animals during Disasters' *The Conversation* (5 September 2017) <https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202>.

388.. [388] See Animal Legal Defense Fund, 'The PETS Act: Companion Animals Affected by Natural Disasters' <https://aldf.org/article/the-pets-act-companion-animals-affected-by-natural-disasters/>.

[389] Ibid.

[390] Texas Animal Health Commission, 'Emergency Preparation & Response' <https://www.tahc.texas.gov/emergency/index.html>; Texas Animal Health Commission, '125 Years of Animal Health Leadership' <https://www.tahc.texas.gov/agency/TAHC_Timeline.pdf> 3.

[391] See Gary Joiner, 'TAHC Animal Response Team Assists Impacted Ranchers' *Texas Farm Bureau* (29 August 2017) <http://texasfarmbureau.org/tahc-animal-response-team-assists-impacted-ranchers/>.

[392] Ibid.

[393] MEND Guide (cited above).

[394] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response' (Humanitarian Diplomacy Guidance Note No 2, Geneva, 2011) 35 (***Guidance Note on Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response***).

.. [395] Ibid 35–6.

. [396] Ibid. See also Michael Eburn, 'State of Emergency v State of Disaster and Others' (Australian Emergency Law Blog, January 2014) (accessed online at wordpress.com).

[397] IFRC, Guidance Note on Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response (cited above). See also Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, 'Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency' (Caribbean Emergency

Legislation Project, 2011); Emmanuele Sommario 'Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters' in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini (eds) *International Disaster Response Law* (Springer TMC, 2012) 323; Nicholas Kanarev, 'Assessing the Legal Liabilities of Emergencies' (Paper presented at the Emergencies 2000 Conference, Sydney, 10 April 2000) 19.

. [398] This is especially true for the literature on rights implications. A notable exception is Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above).

[399] The Organization of American States Review, for example, discusses 'constitutional' and 'legislative' SoEs in a manner broadly corresponding to SoEs and SoDs, respectively: Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, 'Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency' (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011) 100 (***OAS Review***).

. [400] Australia Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Korea Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Madagascar Desktop Review, 1; Mexico Desktop Review, 6; Peroni Sosa Tellechea Burt & Narvaja Abogados, 'Assistance to International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies re Checklist on Law and Disaster Preparedness' (Desktop Review, September 2017) 1 (***Paraguay Desktop Review***); Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5; UK Desktop Review, 6.

[401] Brazil Desktop Review, 7; Ecuador Desktop Review, 1; Jordan Desktop Review, 6; John W Ffooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Senegal' (Desktop Review, September 2017) 1 (***Senegal Desktop Review***); Palestine Desktop Review, 4; Vietnam Desktop Review, 9.

.[402] The Italian system, for example, is a unified procedure with certain SoE-like features (high-level authority, wide powers, 'all risk' approach, governance implications) but which delegates specific authorities and powers to a disaster management agency in a manner reflective of SoDs: Italy Desktop Review, 3–4.

. [403] Elliot Bulmer, 'Emergency Powers' (International IDEA Constitution-Building Primer 18, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2018) 12. See also Scott P Sheeran, 'Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics' (2013) 34(3) *Michigan Journal of International Law* 491, 500 (***Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law***).

[404] The Organization of American States review of emergency provisions endorses this approach: Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, 'Legislative Checklist' (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011) 10–11 (***OAS Checklist***).

. [405] The Organization of American States Review supports this approach: OAS Review (cited above), 99–114.

. [406] Bruce Ackerman adds that public information serves to reassure the public that efforts are being made in respect of extraordinary disasters: Bruce Ackerman, 'The Emergency Constitution' (2004) 113 *Yale Law Journal* 1029, 1033.

. [407] OAS Review (cited above).

. [408] Ministry of Home Affairs - Government of India, *Report of the Task Force: A Review of the Disaster Management Act 2005* (New Delhi, 2013) (***Indian Government Review***)

[409] Ibid 38, 3.4.11.

[410] Ibid; OAS Review (cited above), 100–107. See also Bulmer, Emergency Powers (cited above), 16–17, 34.

[411] Australia Desktop Review, 8; UK Desktop Review, 7.

[412] OAS Review (cited above), 116.

[413] OAS Review (cited above), 116.

[414] Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1055.
[415] Ibid. The UK House of Lords case of *A v Secretary of State*, and the ECHR Judgment on the same matter, indicate the caution which must be taken in this regard, and the fundamental principle that the threshold of threat

is not a question only for subjective government determination. We should bear in mind Lord Hoffman`s warning that:

> Terrorist violence, serious as it is, does not threaten our institutions of government or our existence as a civil community….[t]he real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these.

A v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 5, [96]–[97] per Lord Hoffman (Dis.).

[416] OAS Review (cited above), 70; Indian Government Review (cited above), 36–37; Bulmer, Emergency Powers (cited above), 15.

[417] Bulmer, Emergency Powers (cited above), 15.

[418] Ibid 18.

[419] Jordan Desktop Review, 6.

[420] Jordan Desktop Review, 6.

[421] See, eg, Philippines Desktop Review, 2.

[422] Australia Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Kenya Desktop Review; Korea Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Madagascar Desktop Review, 1; Mexico Desktop Review, 6; Paraguay Desktop Review, 1; Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5; UK Desktop Review, 6.

[423] Australia Desktop Review, 7–8; Ecuador Desktop Review, 1; Jordan Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 2; Mexico Desktop Review, 6; Palestine Desktop Review, 4; Paraguay Desktop Review, 1; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5.

[424] S 36A of the *Emergency Management Act 1986* (Vic) (Australia), for example, provides a 'senior police officer in attendance' at a disaster site to declare an 'emergency area' if necessary to ensure public safety, among other conditions.

[425] [425] See especially Belser on the difficulties in framing a disaster in terms of public order. In discussing the aftermath of Hurricane Katrina in Louisiana, USA, Belser points to the looting and violence perpetuated by law enforcement officers in the context of the order for police officers to 'abandon rescue efforts in order to focus entirely on controlling the looting' in the context of an already racially and class-stratified social relationship with police officers: Matthew S Belser 'Martial Law After the Storm: A Constitutional Analysis of Martial Law and the Aftermath of Hurricane Katrina' (2007) 35 *Southern University Law Review* 147. Similarly, L R McInnis has noted that, '[i]n domestic emergencies, governments wield a two-edged sword; cutting too deeply either in the direction of rights or self-preservation may inflict a civic wound that festers, rather than heals with time.': L R McInnis, 'The Municipal Management of Emergencies: The Houston Plan' (1999) 4 *Texas Forum on Civil Liberties and Civil Rights* 139, 141.

[426] Australia Desktop Review, 7; Brazil Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Ecuador Desktop Review, 1; Italy Desktop Review, 3; Kenya Desktop Review, 3; Korea Desktop Review, 6; Mexico Desktop Review, 6; Paraguay Desktop Review, 2; South Africa Desktop Review, 5–6.

[427] Brazil Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3–4; Mexico Desktop Review, 6.

[428] See especially Paraguay Desktop Review, 2.

[429] Korea Desktop Review, 7; Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3; Philippines Desktop Review, 2; Vietnam Desktop Review, 10–11

[430] Philippines Desktop Review, 2; Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3.

[431] In the Philippines, the existence of very specific loss and damage thresholds has allowed opposition legislators to articulate concerns about the legitimacy of a declaration of a state of calamity in respect of a certain region impacted Cyclone Haiyan and, more importantly, the distribution of resources to other affected regions. In this way, the question of emergency measures was directed towards whether the most needful regions were being properly assisted: Philippines Desktop Review, 2.

[432] Australia Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 4; Korea Desktop Review, 6; Madagascar Desktop Review, 1–2; Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5–6.

[433] Australia Desktop Review, 7; Paraguay Desktop Review, 1–2; South Africa Desktop Review, 5–6.

[434] Italy Desktop Review, 2; Korea Desktop Review, 6.

[435] For example, both Colombia and Kazakhstan require consideration of the geographic scope of a disaster. However, while Colombia frames the criterion in terms of jurisdictional boundaries and capacities, Kazakhstan frames it in absolute terms. In both jurisdictions, direct consideration of sub-national management capacity is also required.

[436] OAS Review (cited above), 103.

[437] Kenyan Constitution Art 58(1), 132(4). Kenya Desktop Review, 1.
[438] Kenya Desktop Review, 1.

[439] See Eburn, State of Emergency v State of Disaster (cited above), 2.

[440] For example, Article 1(9)(2) of the US Constitution, which authorises the suspension of the writ of *habeas corpus* in certain emergencies, does not expressly specify who is authorised to exercise it.# While appearing in the chapter on Congressional powers, the power was exercised by Abraham Lincoln at the beginning of the Civil War. The constitutionality of this event is still in dispute: see, eg, Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1053.

[441] OAS Checklist (cited above), 7.
[442] See, eg. Brazil Desktop Review; Senegal Desktop Review.

[443] OAS Checklist (cited above),14.
[444] Ibid.

[445] Bulmer, Emergency Powers (cited above), 19–20.

[446] See, eg. Korea Desktop Review, 6.

[447] OAS Review (cited above), 107.

[448] Bulmer, Emergency Powers (cited above), 24.

[449] Ackerman, The Emergency Constitution (cited above); Hans Born, 'The Role of Parliaments' in Eden Cole, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds) *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Nato Parliamentary Assembly, Geneva, 2015) 64.

[450] Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.

[451] See, eg, the *Argentine Constitution* Article 99.3.

[452] Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3.

[453] Ibid.

[454] Philippines Desktop Review, 2.
[455] David Fisher, 'Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007) 91; OAS Review (cited above), 104.

[456] Paraguay Desktop Review, 1–2.

[457] Eburn, State of Emergency v State of Disasters (cited above); Italy Desktop Review, 2–3; Mexico Desktop Review, 6; Philippines Desktop Review, 1–2.

[458] In Kyrgyzstan, for example, special provision is made in art 24 of the *State Emergency Law* for the transfer of public service employees to different departments and positions in emergency conditions: Kyrgyzstan Desktop Review, 3. See also Brazil Desktop Review; Paraguay Desktop Review, 1; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5–6.

[459] See, eg, Ecuador Desktop Review, 1; Italy Desktop Review, 3; Palestine Desktop Review, 4.
[460] Italy Desktop Review, 3.

[461] For an overview, see especially Bulmer, Emergency Powers (cited above). See generally European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Protection of Human Rights in

Emergency Situations' (Opinion no 359/2005, Council of Europe Doc CDL-AD(2006)015 Or.Engl, Adopted at 66th Plenary Session, Venice 17-18 March 2006); Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, States of Emergency (Backgrounder Series Paper, Geneva, October 2005) 2; Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above).

[462] Office of the High Commissioner for Human Rights and the International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (United Nations, Geneva, 2003), 814 (***OHCHR Manual***).

[463] Ibid. See also Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 333.

[464] OHCHR Manual (cited above), 814. See also Dominic McGoldrick, 'The Interface Between Public Emergency Powers and International Law' (2004) 2(2) *International Journal of Constitutional Law* 380.

[465] OHCHR Manual(cited above), 814. Rights instruments generally require States to report derogations to the relevant treaty body
[466] United Nations Human Rights Committee, 'General Comment No 29' (U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001)) para 5
[467] Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 326–7; Nicholas Kanarev, Assessing the Legal Liabilities of Emergencies (cited above), 19-20; Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR Commentary*, (Kehl, 2005, 2nd ed) 280.

[468] See generally Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters, 326; OHCHR Manual (cited above), 814–28. See also Claudio Grossman, 'A Framework for the Examination of States of Emergency Under the American Convention on Human Rights' (1986) 1(1) *American University International Law Review* 35; European Court of Human Rights, 'Derogation in Time of Emergency' (Press Unit Factsheet, 2018). On customary international law rules governing the matter see especially Jaime Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law* (Oxford University Press, 1992).

[469] Dominic McGoldrick, 'The Interface Between Public Emergency Powers and International Law' (2004) 2(2) *International Journal of Constitutional Law* 380.
[470] Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (cited above), States of Emergency, 2.

[471] *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984) Prr 1 - 14 ('Siracusa Principles'). Though the Siracusa principles relate specifically to the ICCPR, Olivier De Schutter has compellingly argued that all limitation regimes follow the same pattern: Olivier De Schutter, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary* (Cambridge University Press, 2010) 290. See also Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 326.

[472] See especially Evan Criddle and Evan Fox-Decent, disputing the classic 'sovereign' conception of the State of Emergency suggested by Carl Schmitt: Evan J Criddle and Evan Fox-Decent, 'Human Rights, Emergencies and the Rule of Law' (2012) 34 *Human Rights Quarterly* 39. See also Mark Klamberg, 'Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law' (April 14 2016). Raphaël Comte argues that little deference is given to States in respect of determinations of 'necessity' in emergency situations: Raphaël Comte, 'State of Emergency: Proportionality Issues Concerning Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights' (Information Note to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Council of Europe Parliamentary Assembly, Strasbourg, February 2017) para 8 (***State of Emergency Proportionality Issues***).

[473] Ibid 7, 9.

[474] Ecuador Desktop Review, 1; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Kenya Desktop Review, 2; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Palestine Desktop Review, 4; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5. South Africa, Finland and Kenya specifically provide in their Constitutions that any departure must be compatible with the State's international human rights obligations.

[475] Australia Desktop Review, 6–8; Brazil Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 8; Korea Desktop Review, 6–7; UK Desktop Review, 10–11.

[476] Jordan Desktop Review, 6; Madagascar Desktop Review, 1; Paraguay Desktop Review, 1; Philippines Desktop Review, 1-3; Vietnam Desktop Review, 9-10.

[477] See, eg, Bulmer, Emergency Powers (cited above); Ackerman, the Emergency Constitution (cited above); Comte, State of Emergency Proportionality Issues, para 3; Sheeran, Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law (cited above), 500–502; Born, The Role of Parliaments (cited above), 64; Simon Lunn 'Democratic Oversight and the Changing Security Context' in Eden Cole, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds) *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Nato Parliamentary Assembly, Geneva, 2015) 12.

[478] Born, The Role of Parliaments (cited above), 71–72.

[479] Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, States of Emergency (cited above), 4. See also Comte, State of Emergency Proportionality Issues.

[480] OAS Review (cited above), 100; Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–15.

[481] Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–15.

[482] In Ukraine, parliament must assemble within two days of the declaration of an SoE in order to consider the matter: Ibid.

[483] Ibid; Elliot Bulmer, 'Dissolution of Parliament' (International IDEA Constitution-Building Primer 16, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Rev Ed October 2017).

[484] Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1051; Born, The Role of Parliaments (cited above), 74–75; Brazil Desktop Review; Vietnam Desktop Review.

[485] Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–20; Ackerman, The Emergency Constitution (cited above) , 1050-1060.

[486] Bulmer, Emergency Powers (cited above), 19; Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1050.
[487] Ackerman suggests a period of two months renewal on an absolute majority, followed by 'sixty percent for the next two months; seventy for the next, and eighty thereafter.' South Africa provides for a simplified 'escalator' whereby an absolute majority is required for approval, but all subsequent approvals require a three-fifths majority: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.
[488] For example, the Venice Commission has insisted that the right of access to a Court and the right to an effective remedy in ECHR Arts 5 and 13, respectively, must be non-derogable as a result 'subject to the inherent limitations of the context': see Holger Haibach, 'The Protection of Human Rights in Emergency Situations' (Report Doc 11858, European Parliamentary Committee on Legal Affairs and Human Rights, 9 April 2009) paras 12–14.

[489] Roy Chowdhury Subrata, 'Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency' (Pinter, 1989).

[490] Ecuador Desktop Review. In contrast, the French Constitution gives the Constitutional Court an advisory role, requiring the President to consult with the Court and to consider its ultimate public advisory opinion, but does not make the Court's opinion binding. See Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066
[491] [491] Born, The Role of Parliaments (cited above), 3. Bruce Ackerman has argued against this on the basis that 'serious judicial review' takes too much time, but it is not suggested that emergency responses be suspended during review.

[492] OAS Checklist (cited above), 13. Bruce Ackerman recommends a broad right to financial compensation for innocent persons detained while *habeas corpus* rights are suspended, which may be extended to proprietary and other rights wrongfully affected in emergency conditions: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1062.

[493] OAS Checklist (cited above), 13.

[494] Bulmer, Emergency Powers (cited above), 18. Bulmer suggests that, in most cases, SoEs/SoDs are designed to lapse after two to six months without ratification, extension or termination.

[495] OAS Checklist (cited above), 8. Several commentators strongly endorse the media and civil society roles in emergency oversight: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1040; Born, The Role of Parliaments (cited above), 74.

[496] Ecuador expressly provides that the UN and the OAS must be notified of any declaration of an SoE. This is relatively novel in terms of national constitutional law, but is a requirement under most international human rights instruments: Ecuador Desktop Review.
[497] Haibach, The Protection of Human Rights in Emergency Situations (cited above), paras 7–8
[498] United Nations Volunteer Programme, *State of the World's Volunteerism Report: Transforming Governance* (Washington D.C.: UNV, 2015), 15.

[499] Inter-Parliamentary Union (IPU), IFRC, and United Nations Volunteer Programme (UNV), *Volunteerism and Legislation: A Guidance Note* (Geneva: IPU, IFRC and UNV, 2004).
[500] IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 46.

[501] IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 46.
[501] IFRC, The Legal Framework for Volunteering in Emergencies, (Geneva: IFRC, 2011).

[503] In the case of remuneration see Jordan Desktop Review
[504] See Korea Desktop Review
[504] Brazil Desktop Review

[506] Columbia, Italy, Korea
[507] J. Whittaker, B. McLennan and J. Handmer, A Review of Informal Volunteerism in Emergencies and Disasters: Definition, Opportunities and Challenges,' *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13 2015, 358–368.

[508] Colombia Desktop Review

[509] Kenya, Kyrgyzstan, Mexico Desktop Reviews
[510] C.M. Buck, Policy Analysis of Health Professional Licensing During Disaster Response in the United States (Ohio: Wright State University, 2013), 15. D.C. Allen and S. Feigin Harris, Licensure Issues in the Event of a Disaster or Emergency, (Ohio: Baker Hostetler, year unknown), 1
[511] Institute of Medicine of the National Academies, Crisis Standards of Care: A Systems Framework for Catastrophic Disaster Response, (Washington D.C.: The National Academies Press, 2012), 57.

[512] IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 40.

[513] IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response.

[514] Brazil, Senegal, Finland
[515] Italy, Ecuador, Australia, Jordan, Korea, Palestine.

[516] IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 40.

[517] Kyrgyzstan, Mexico, Vietnam.
[518] Colombia. See also example from Germany where employees can exclude a portion of their salary from taxable income if they forego it in favour of a disaster-struck co-worker, in Massimo Basilavecchia et. al. (eds), Tax Implications of Natural Disasters and Pollution (Volume 44 of EUCOTAX series on European taxation, Kluwer Law International, 2015).

[519] United Kingdom

[520] Colombia, Kenya, Kyrgyzstan, Madagascar, Mexico, Philippines, Vietnam, South Africa.

[521] E.g. Edwin Cartlidge, 'Italy's supreme court clears L'Aquila earthquake scientists for good', *Science,* Nov. 20, 2015, accessed 18 June 2018 at http://www.sciencemag.org/news/2015/11/italy-s-supreme-court-clears-l-aquila-earthquake-scientists-good (6 scientific advisors were cleared of manslaughter charges on final appeal, but the conviction of a government official stood, relating to the issue of earthquake warnings);and

Sofia Menchu, 'Guatemala volcano alert too late to save lives, officials admit,' *Reuters – Environment,* June 8, 2018, https://www.reuters.com/article/us-guatemala-volcano-response/guatemala-volcano-alert-too-late-to-save-lives-officials-admit-idUSKCN1J32K5 ("Guatemala's public prosecutor said on Thursday that it would open an investigation into whether protocols were followed to inform proper decision-making in the handling of the disaster.")

[522] See IFRC, Law and first aid: Promoting and protecting life-saving action (Geneva: IFRC 2015)

[523] Ecuador, Madagascar, Mexico, Philippines, Senegal, Vietnam, Finland, Jordan, Palestine
[524] Brazil Australia UK South Africa

[525] Italy Kenya

[526] Colombia, Kazakhstan
[527] Korea

[528] Senegal

[529] Italy
[530] The Swiss Foundation for Mine Action (FSD), Drones in Humanitarian Action: A Guide to the Use of Airborne Systems in Humanitarian Crises, (Geneva: FSD, 2016).

[531] F. Greenwood, et. al., The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis (Cambridge, MA: Harvard Humanitarian Initiative (HHI), 2017); New America, Drones and Aerial Observation: New Technologies for Property Rights, Human Rights, and Global Development, (Washington D.C.: New America, 2015); Denise Soesilo and Kristin Bergtora Sandvik, Drones in Humanitarian Action: A Survey on Perceptions and Applications (FSD: Geneva, 2016).
[532] UAViators, *Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines* (2016), point 5. Published online at https://uavcode.org/

[533] UAViators, *Humanitarian UAV/Drone Missions: Towards Best Practices* (2018), 2-4. See also http://uaviators.org/laws
[534] Including at least Colombia, Ecuador, Italy Madagascar, Australia
[535] The European Union's *Global Data Protection Regulation* (GDPR) is available online in all EU languages at http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj ; Further information and resources on the GDPR are available at https://responsibledata.io/2017/11/28/gdpr-community-call-sharing-resources/
[536] Exceptions where no such legislation exists or was found by the researchers: Brazil, Colombia, Kenya (although it is in progress), Madagascar, Paraguay, Jordan and Kazakhstan.
[537] Ecuador and Palestine respectively.

[538] See: Oxfam, Responsible Program Data Policy (Oxford: Oxfam, 2015); and ICRC, Handbook on Data Protection in Humanitarian Action (Geneva: ICRC, 2017).
[539] The *Data Starter Kit* is available online at http://elan.cashlearning.org/

[540] F. Greenwood, et. al., The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis.

[541] The latter is highlighted, for example, in the Cox's Bazaar Cash Working Group report, *Delivery Mechanism Mapping for Cash-Based Interventions* (CBI) in Cox's Bazaar, Bangladesh, 37 – 38.

[542] ICRC, Restoring Family Links and Data Protection: Background document for the 33rd International of the Red Cross and Red Crescent (Geneva: ICRC, 2019).

[543] Civil Aviation Organization, Unmanned Aircraft Systems (UAS), RPAS Circular 328-AN/190 (2011)

[544] Elizabeth Ferris, 'Planned Relocations, Disasters and Climate Change' (Presentation, Conference on Climate Change and Migration in the Asia-Pacific: Legal and Policy Responses, Sydney, 10-11 November 2011) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/1110_relocation_disasters_cc_ferris.pdf> 1.

[545] Conference of the Parties, United Nations Framework Convention on Climate Change, *Report of the Conference of the Parties on Its Sixteenth Session, Held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 —*

Addendum — Part 2: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Sixteenth Session, UN Doc FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011) Decision 1/CP.16 para 14(f).

[546] The Brookings Institution, Georgetown University, Institute for the Study of International Migration and Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 'Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation' (7 October 2015) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GUIDANCE_PLANNED-RELOCATION_14-OCT-2015.pdf> (***Guidance on Planned Relocation***).

[547] The Nansen Initiative, 'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change: Volume 1' (December 2015) < https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf> (***Nansen Protection Agenda Volume 1***).

[548] Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (Final Draft, 11 July 2018) <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>.

[549] Ibid 18(l). See also World Leaders Adopt First-Ever Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in Marrakech, Outlining Framework to Better Manage International Migration (Press Release, 11 December 2018) <http://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Press-Release-12112018.pdf>.
[550] Guidance on Planned Relocation (cited above), 9.

[551] Ibid.
[552] Ibid 10.

[553] Ferris, Planned Relocations, Disasters and Climate Change (cited above), 19–21.

[554] Ibid 12–19.

[555] Ibid 5.

[556] Ibid 3.
[557] Ibid 12 citing World Bank, 'Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters' (2010) <http://www.housingreconstruction.org/housing/toc>.

[558] Ibid 20 citing Sergio Carmona and Elena Correa, 'Comparative Analysis of the Case Studies' in Elena Correa (ed), 'Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster, Experiences from Latin America, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery' (2011) <http://www.gfdrr.org/gfdrr/node/903>.

[559] Ibid 5–18.

[560] *Sendai Framework* (cited above), para 27(k).

[561] Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Cook Islands' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/cook-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross> 27–28 (***Cook Islands HLP Mapping***); Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Tonga' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/tonga-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross> 3, 21 (***Tonga HLP Mapping***); Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Solomon Islands' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/solomon-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross> 24 (***Solomon Islands HLP Mapping***).

[562] The five countries are: Brazil, Colombia, Italy, Kyrgyzstan and Mexico: De Freitas, Christiana Galvão Ferreira and Karen da Costa, 'Disaster Management Legal Framework in Brazil' (Desktop Review, May 2018) 35–36 (***Brazil Desktop Review***); Colombia Desktop Review, 22; Italy Desktop Review, 38–39; Kyrgyzstan Desktop Review, 18–19; Mexico Desktop Review, 20.

[563] Brazil Desktop Review, 35.

[564] Ibid.

[565] Ibid 36.

[566] Ibid.

[567] Ibid.

[568] Ibid.

[569] Government of Vanuatu, *National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement* (2018) <https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf>.

[570] Ibid
[571] Ibid
[572] Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 16.

[573] Ibid.

[574] Ibid.

[575] Ibid.

[576] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Disaster Displacement: How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience: A Companion for Implementing the Sendai Framework Target E' (Public Consultation Version, 2018) <https://www.unisdr.org/files/58821_disasterdisplacement05a.pdf> 9, 22.
[577] Ibid.
[578] See Vincanne Adams et al, 'Chronic Disaster Syndrome: Displacement, Disaster capitalism, and the Eviction of the Poor from New Orleans' (2009) 36(4) *American Ethnologist* 615; Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, 'Recovery Postponed: The Long-Term Plight of People Displaced by the 2011 Great East Japan Earthquake, Tsunami and Radiation Disaster' (Case Study Series on Protracted Disaster Displacement, February 2017) <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170206-idmc-japan-case-study.pdf>.

[579] Platform on Disaster Displacement, 'Addressing the Protection Needs of People Displaced Across Borders in the Context of Disasters and Climate Change' (2016) <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/PDD-Leaflet-11-2016-screen.pdf>.

[580] Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 24; Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press, 2012) 49.

[581] Ibid.
[582] Ibid.
[583] Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 18.

[584] Guidance on Planned Relocation (cited above), 13.
[585] See, eg, Elena Correa et al, 'Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide' (World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery; 2011) <http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr/files/publication/resettlement_guide_150.pdf>; Shelter Cluster Philippines, 'HLP Guidance Note on Relocation for Shelter Partners' (March 2014) <https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/Relocation%20-%20HLP%20Guidance%20Note%20for%20Shelter%20Partners.pdf>; Abhas Kumar Ja et al, 'Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstruction After Natural Disaster' (World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery; 2011) <http://documents.worldbank.org/curated/en/290301468159328458/pdf/528390PUB0safe101Official0Use0Only1.pdf>; Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 14; International Law Association, *Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise* (24 August 2018) <http://www.ila-hq.org/images/ILA/Resolutions /ILAResolution_6_2018_SeaLevelRise_SydneyDeclaration.pdf>.
[586] Guidance on Planned Relocation (cited above); The Brookings Institution, Georgetown University, Institute for the Study of International Migration and International Organization for Migration, 'A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change' (2017) <https://environmentalmigration.iom.int/toolbox-planning-relocations-protect-people-disasters-and-environmental-change> (***Planned Relocation Toolbox***).

[587] Ibid 4–5
[588] Daniel Petz, 'Operational Guidance and Frameworks relevant to Planned Relocations caused by Natural Hazards, Environmental Change, and Climate Change' (Brookings-LSE Project on Internal Displacement, June 2015) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Framework-DPetz-June-2015.pdf>.

[589] Guidance on Planned Relocation (cited above), 11.

[590] Ibid
[591] Ibid 12
[592] Ibid 20.

[593] Ibid 12.
[594] Ibid.

[595] Ibid 11.

[596] Planned Relocation Toolbox (cited above), 11–55.

[597] Ibid 11–14.

[598] See *Sendai Framework* (cited above), para 30(l); *Paris Agreement*, opened for signature 22 April 2016 [2016] ATS 24 (entered into force 4 November 2016) 2; *Ulaanbaatar Declaration* (Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction, 6 July 2018) paras 1, 11; Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, GA Res 70/1, UN GAOR, 70th sess, Agenda Items 15 and 116, UN Doc A/RES/70/1 (21 October 2015) para 14, target 10.7; *New York Declaration for Refugees and Migrants*, GA Res 71/1, UN GAOR, 71st sess, Agenda Items 13 and 117, UN Doc A/RES/71/1 (3 October 2016) paras 18, 43, 50; *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (draft text) <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>.
[599] See Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above). The Nansen Agenda is now being implemented by its successor, the Platform for Disaster Displacement.

[600] *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN ESCOR, 54th sess, Agenda Item 9(d), UN Doc E/CN.4/2098/53/Add.2 (11 February 1998).

[601] Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 18, 25.
[602] Ibid 34–41.

[603] Ibid 22–31.

[604] Ibid 39–41.
[605] See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and Norwegian Refugee Council, 'Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations' (15 February 2014) <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/security-of-tenure---in-humanitarian-shelter-operations.pdf> (***Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and Norwegian Refugee Council, 'The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response' (29 April 2016) <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf>.

[606] Human Rights Council, Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living in the Context of Disaster Settings, 19th sess, Agenda Item 3, A/HRC/19/ (22 March 2012) para 4(a).
Human Rights Council, *Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Disaster Risk Reduction, Prevention and Preparedness Initiatives*, 27th sess, Agenda Item 5, A/HRC/27/66 (7 August 2014) 7–8.
[607] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Rapid Tenure Assessment Guidelines for Post-Disaster Response Planning — Pilot Version' (2015) <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/general-publications/rapid-tenure-assessment-guidelines-for-post-disaster-response-planning/> 9 (***Rapid Tenure Assessment Guidelines***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf> 10–13; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Securing their Land: Ecuador Red Cross Successfully

Supports Communities to Obtain New Land Titles after Earthquake' (16 February 2017) <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/>;International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in Asia: The Case for Legal Preparedness' (2010) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf> 7–8.

[608] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4.

[609] Ibid 17–18

[610] Ibid 5, 13, 15. IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9; Nepal Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter After Disasters — Country Case Study: Nepal' (2014) <https://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/Nepal%20Shelter%20Full%20Report%20FINAL.pdf> 45–46 (***Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter***).

[611] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 5; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 5, 14.

[612] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 8.

[613] Ibid 4; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9; Nepal Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter, 41–44; Haiti Red Cross Society and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Impact of the Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter After Disasters — Country Case Study: Haiti' (2015) <https://www.ifrc.org/PageFiles/208142/Haiti%20Shelter%20Report%20EN%20Final2.pdf> 29, 41–42 (***Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter***).

[614] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4–5; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 5, 14; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9–10, 13–14.

[615] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 15; International Organization for Migration, 'Guidance Note: Integrating Housing, Land and Property Issues into Key Humanitarian, Transitional and Development Planning Processes' (2018) <https://publications.iom.int/system/files/pdf/guidance_note.pdf> 24.

[616] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 11; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 21–23.

[617] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4, 8.

[618] See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters' (October 2011) <http://www.ifrc.org/PageFiles/86597/Regulatory%20Barriers%20to%20Shelter%20IC%20Background%20Document%20FINAL.pdf> 12–13.

[619] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 9. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, '"Minimum Elements" for Community-Based Land Mapping Approaches in Post Disaster Contexts — Pilot Version' (2015) <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Shelter/1301400_Community%20Land%20Mapping_En_LR.PDF>. The nature of community-based land mapping varies depending on the degree of technology and technical expertise available, ranging from sketch maps to maps developed using unmanned aerial vehicles (***UAVs***) and geographic information systems (***GIS***). Another alternative approach is to conduct community verification of tenure: Haiti Red Cross Society and IFRC, Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 35.

[620] IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters (cited above), 11–13.

[621] IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 18–20; IFRC and Norwegian Refugee Council,
The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 14; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 11, 15.

[622] Sphere, Association 'The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Response' (2018, 4th ed) <https://www.spherestandards.org/handbook-2018/> 266–267 ('Shelter and Settlement Standard 6: Security of Tenure').

[623] Kazakhstan Desktop Review, 20.
[624] Ibid.

[625] See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 8(e); Colombia Desktop Review, 22; Jordan Desktop Review, Annex Question 8(e); UK Desktop Review, 36–37.

[626] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011)
<http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf> 13.

[627] Ibid.
[628] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'A Year on From the 2016 Earthquake in Ecuador: Providing Housing Security and Building Resilience' (9 June 2017) <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/a-year-on-from-the-2016-earthquake-in-ecuador-providing-housing-security-and-building-resilience-73937/>.

[629] Ibid.

[630] See, eg, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011)
<http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf> 10–13; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Securing their Land: Ecuador Red Cross Successfully Supports Communities to Obtain New Land Titles after Earthquake' (16 February 2017)
<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/>;International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in Asia: The Case for Legal Preparedness' (2010)
<http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf> 7–8.

[631] See, eg, Nepal Red Cross and IFRC, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 30–32.
[632] Nepal Red Cross and IFRC, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 30–31.
[633] The Philippines Desktop Review does indicate that the Philippine Statistics Authority (***PSA***) is required to develop a system for restoring and reconstructing civil registry documents that are lost or destroyed during a disaster, however it does not provide information about whether the PSA has fulfilled this obligation and, if so, what the procedure entails: Philippines Desktop Review, 21.

[634] See, eg, Jordan Desktop Review, 8; Kyrgyzstan Desktop Review, 19; Mexico Desktop Review, 21; South Africa Desktop Review, Annex Question 8(d).

[635] Australia Desktop Review, Annex Question 8(d); Korea Desktop Review, 17; Palestine Desktop Review, 14.

[636] Australia Desktop Review, 17; Finland Desktop Review, 13; Korea Desktop Review, 17.
[637] Australia Desktop Review, Annex Question 8(d).
[638] IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters (cited above), 7.

[639] Ibid 7–8.
[640] Ibid.
[641] Haiti Red Cross Society and IFRC, Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 46.

[642] Ibid.
[643] Ibid 48.

[644] The finished research has been published on the Shelter Cluster Website: Shelter Cluster, 'Resources – Housing, Land and Property' <https://www.sheltercluster.org/hlp>.

[645] See, eg, Allens, Tonga HLP Mapping (cited above) 3, 20; Cook Islands HLP Mapping (cited above), 27–8.

[646] See, eg, Allens, Solomon Islands HLP Mapping (cited above), 3, 23; Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Fiji' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/fiji-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross> 18–19 (***Fiji HLP Mapping***).

[647] See, eg, Allens, Solomon Islands HLP Mapping (cited above), 3, 23; Allens, Fiji HLP Mapping (cited above), 18–19.

[648] See, eg, Allens, Tonga HLP Mapping (cited above), 3, 20; Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Vanuatu' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/vanuatu-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross> 3, 24–26
[649] Ibid.

[650] The four countries are Colombia, Finland, Jordan and Palestine. Colombia Desktop Review, 22–23; Finland Desktop Review, 12; Jordan Desktop Review, Annex Question 8(b); Palestine Desktop Review, 13.

[651] Finland Desktop Review, 12.

[652] Jordan Desktop Review, Annex Question 8(b).

[653] *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 2089, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 2090) art 28; *The Right to Education in Emergency Situations*, GA Res 64/290, UN GAOR, 64th sess, 106th plen mtg, Agenda Item 114, UN Doc A/RES/64/290 (9 July 2010).

[654] International Network for Education in Emergencies, 'INEE Minimum Standards Handbook' (2nd ed, 2010) <http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1012/INEE_Minimum_Standards_Handbook_2010(HSP)-English_LoRes.pdf> 2–5 (***Minimum Standards Handbook***).

[655] Ibid 2.
[656] Ibid.

[657] Ibid.

[658] Ibid.

[659] Ibid.

[660] Brazil Desktop Review, 31; Philippines Desktop Review, 20–21.
[661] Brazil Desktop Review, 31.

[662] Philippines Desktop Review, 20–21.

[663] Ibid.

[664] Ibid.

[665] Ibid.

[666] These indicia of tenure were identified by participants in the Roundtable on Security of Tenure in Humanitarian Shelter, Programming for the Most Vulnerable held in Geneva on 28 June 2013: IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 18. This source also

provides a longer list of indicia, which is separated into two categories: (1) indicia of secure tenure at the place of displacement; and (2) indicia of secure tenure at the place of return/resettlement: see page 20.

[667] See IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters, (cited above) 18.

[668] Ibid.
[669] International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 60.

[670] Allison Anderson et al, Asia Pacific Coalition for School Safety, 'Policy Brief and Practice Guidance: Limiting and Planning for Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies' (Asia Pacific Coalition for School Safety, November 2017) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/55716_55716stc01439schoolsasevacuationcen.pdf>.

[671] International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook.
[672] See Asia Pacific Coalition for School Safety, 'Policy Brief and Practice Guidance: Limiting and Planning for Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies'.

[673] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response: Humanitarian Diplomacy Guidance Note No.2' (2011) <http://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/09/Humanitarian_Diplomacy-Guidnace-Note-2.pdf> 36.

[674] Ibid 2; *Universal Declaration of Human Rights*, GA Res 217A (III), UN GAOR, 3rd sess, 183rd plen mtg, UN Doc A/810 (10 December 2048); *International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 20 December 2066, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 2076); *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, opened for signature 16 December 2066, 993 UNTS 3 (entered into force 3 January 2076).

[675] This Report adopts the same terminology as the IFRC's Minimum Standards For Protection, Gender And Inclusion In Emergencies: see IFRC, 'Minimum Standards For Protection, Gender And Inclusion In Emergencies' (2018, 2nd ed) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/11/Minimum-standards-for-protection-gender-and-inclusion-in-emergencies-LR.pdf>.

[676] *Sendai Framework* (cited above), paras 7, 20(d).

[677] Ibid paras 20(d), 36(a). See also *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, GA Res 70/1, UN GAOR, 70th sess, Agenda Items 15 and 116, UN Doc A/RES/70/1 (21 October 2015) Preamble, para 17.16.

[678] See, eg, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, opened for signature 18 December 1979, 1249 UNTS 13 (entered into force 3 September 1981); *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008); *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, opened for signature 7 March 1966, 660 UNTS 195 (entered into force 4 January 1969); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, opened for signature 18 December 1990, 2220 UNTS 3 (entered into force 1 July 2003).

[679] -Agency Standing Committee, 'Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action' (2016) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pd>
[680] Alice Fothergill et al, 'Race, Ethnicity and Disasters in the United States: A Review of the Literature' 23(2) *Disasters* (2099) 156, 159–160, 163–165, 167 (***Race, Ethnicity and Disasters in the United States***); Kevin Blanchard et al, 'Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment' (UNISDR; Words into Action Guidelines: National Disaster Risk Assessment, 2017) <https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf> 3–4.
[680] Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 160–161.
[681] Australia Desktop Review, 7, 22–23; Finland Desktop Review, 3, 4, 17; Italy Desktop Review, 38; Jordan Desktop Review, 4, 22; Kazakhstan Desktop Review, 13–14; Korea Desktop Review, 5, 14, 22; Kenya Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, 17–20; South Africa Desktop Review, 4, 12; John W Ffooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Senegal' (Desktop Review, Date TBC) 12 (***Senegal Desktop Review***); Brazil Desktop Review, 7.

[682] Vietnam Desktop Review, 24; Mexico Desktop Review, 18.

[683] For example, Brazilian disaster law recognises the needs of children, elderly persons and persons with disabilities, while Colombian disaster law recognises gender specific needs and risks: Brazil Desktop Review, 31–33; Colombia Desktop Review, 21.

[684] Picard, SGBV Global Study (cited above), 49–51.

[685] Elizabeth G Ferris et al, 'Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters: Global study' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2015) <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201511/1297700_GBV_in_Disasters_EN_LR2.pdf> 20–25 (the ***Unseen, Unheard Report***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'The Responsibility to Prevent and Respond to Sexual and Gender-Based Violence in Disasters and Crises' (24 July 2018) <http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/17072018-SGBV-Report_Final.pdf.pdf> (the ***Responsibility to Prevent and Response to SGBV during Disasters and Crises Report***); Picard, SGBV Global Study (cited above), 33–35, 41, 43–44.

[686] Picard, SGBV Global Study (cited above), 33–36.
[687] Ferris et al, Unseen, Unheard Report (cited above), 8.

[688] Ibid.
[689] The Desktop Reviews that do not provide information on SGBV are Madagascar, Paraguay and Kazakhstan.

[690] Colombia Desktop Review, 21; Philippines Desktop Review, 20. A third country, Kyrgyzstan, is in the process of developing a regulation on SGBV in disasters: Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18.

[691] The eight countries are Australia, Brazil, Finland, Italy, Kyrgyzstan, Mexico, Senegal, UK and Vietnam: Australia Desktop Review, 17, 21; Brazil Desktop Review, 35; Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18; Mexico Desktop Review, 20; Senegal Desktop Review, 11; UK Desktop Review, 34; Vietnam Desktop Review, 24. The remaining five countries have very weak, or non-existent, legal and/or institutional frameworks for the prevention of SGBV in normal times: Jordan Desktop Review, 21; Korea Desktop Review, 21; Kenya Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, Annex question 4(e); South Africa Desktop Review, 11.

[692] Brazil Desktop Review, 35; Korea Desktop Review, Annex question 7(e); Vietnam Desktop Review, 26; Australia Desktop Review, Annex question 7(e); Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Vietnam Desktop Review, 26.

[693] Picard, SGBV Global Study (cited above), 38, 40, 43, 45.

[694] Ibid.
[695] Ibid 10.
[696] Inter-Agency Standing Committee, 'Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience and Aiding Recovery' (2015) <https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2015/09/2015-IASC-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf> Part 3, Chapter 1 (Camp Coordination and Camp Management), Chapter 11 (Shelter, Settlement and Recovery), Chapter 12 (Water, Sanitation and Hygiene) (***GBV Guidelines***); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report, 54.

[697] Philippines Desktop Review, 20.

[698] Brazil Desktop Review, 21.
[699] Ibid 50.
[700] Ibid.
[701] UK Desktop Review, 26; South Africa Desktop Review, 11; Kyrgyzstan Desktop Review, 11, 16; Italy Desktop Review, 26; Thomas J Treutler and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 20–21; Juan De Jesús Piraquive-Sánchez, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20.

[702] Sabin Shrestha et al, 'Nepal Country Case Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection from Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (International Federation of Red Cross and Red Crescent

Societies, 2017) <https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Humanitarian%20aid/SGBV%20in%20disasters/Gender%20SGBV%20Report_%20Nepal%20HR.pdf> (***Nepal SGBV Case Study***).

[703] Picard, SGBV Global Study (cited above), 50.

[704] Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 43. For example, a grandmother head-of-household was refused relief until she agreed to register her 18-year-old grandson as the male head of household: Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 38

[705] Picard, SGBV Global Study (cited above), 35.

[706] Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 44. For example, a woman who was widowed during the earthquake was unable to receive a housing reconstruction grant because the land on which her house was built was in her late husband's name: Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 37.

[707] See *The Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*, UN GAOR, 61st sess, Agenda Item 66(b), UN Doc A/61/338 (13 September 2006); Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Statement of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on Sexual and Reproductive Health and Rights: Beyond 2014 ICPD Review*, 55th sess, (10–28 February 2014); UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 22: Right to Sexual and Reproductive Health (Art. 12 of the Covenant*) E/C.12/GC/22 Geneva: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

[708] See Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Sexual and Reproductive Health Rights' (2018) <https://www.ohchr.org/en/issues/women/wrgs/pages/healthrights.aspx>.

[709] Reproductive Health Sub-working Group of the ISDR/WHO Thematic Platform for Disaster Risk Management for Health, 'Integrating Sexual and Reproductive Health into Health Emergency and Disaster Risk Management' (Policy Brief, October 2012) <http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/SRH_HERM_Policy_brief_A4.pdf?ua=1>.

[710] See Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises, World Health Organization and Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) <http://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM-2010.pdf> 47.

[711] Ibid 21, 47.

[712] United Nations Population Fund, 'Addressing Violence Against Women and Girls in Sexual and Reproductive Health Services: A Review of Knowledge Assets' (2010) <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/addressing_violence.pdf> 14–15.

[713] Ibid.

[714] Human Rights Watch and WASH United, 'Understanding Menstrual Hygiene Management and Human Rights' (2017) <https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/mhm_practitioner_guide_web.pdf>.

[715] Margaret L Schmitt et al, 'Understanding the Menstrual Hygiene Management Challenges Facing Displaced Girls and Women: Findings From Qualitative Assessments in Myanmar and Lebanon' 11(19) (2017) *Conflict and Health* 1.

[716] Ibid.

[717] The Desktop Reviews that do not provide information on gender-specific needs in disaster preparedness and response are Madagascar, Paraguay and Senegal.

[718] The eleven countries are Brazil, Finland, Italy, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Korea, Kyrgyzstan, Mexico, Palestine and the UK: Brazil Desktop Review, 35; Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Jordan Desktop Review, 21; Kazakhstan Desktop Review, 11; Kenya Desktop Review, 22; Korea Desktop Review, 22; Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18; Mexico Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, 16; South Africa Desktop Review, 11; UK Desktop Review, 34.

[719] The four countries are Australia, the Philippines, South Africa and Vietnam: Australia Desktop Review, 17, Annex Question 7(f); Philippines Desktop Review, 6, 20; South Africa Desktop Review, 11, Annex question 7(c); Vietnam Desktop Review, 26.

[720] Colombia Desktop Review, 21.

[721] Ibid 21.

[722] *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990) art 1
[723] See Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 221.
[724] Sarah Uppard and Lili Birnbaum, 'Toolkit on Unaccompanied and Separated Children' (Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2017) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12207/pdf/tools-web-2017-0322.pdf> 9-18 (***UASC Toolkit***).

[725] Ibid 13, 143.
[726] See *The Right to Education in Emergency Situations*, GA Res 64/290, UN GAOR, 64th sess, 106th plen mtg, Agenda Item 114, UN Doc A/RES/64/290 (9 July 2010).

[727] Ibid 53–4.
[728] Ibid 59.
[729] Ibid 9–18.
[730] See Joseph Lelliott, 'Italy's 'Zampa' Law: Increasing Protection for Unaccompanied Children' 57 Forced Migration Review (February 2018) 79.

[731] [731] Brazil Desktop Review, 31–33; Philippines Desktop Review, 17–18. Additionally, it is worth noting that Colombian legislation establishes that children have a right to be protected from the risks and consequences produced by natural disasters and other emergencies, and empowers disaster management agencies to take appropriate measures to protect children's rights: Colombia Desktop Review, 20.

[732] Brazil Desktop Review, 31–33.
[733] Ibid.
[734] Ibid.

[735] Philippines Desktop Review, 18.
[736] Ibid.
[737] There is limited statistical data on the impacts of disasters on older persons, however mortality statistics from recent disasters indicates that older people die at a disproportionately high rate during disasters. As an example, 75 per cent of persons who died in Hurricane Katrina in 2005 were aged 60 or over, despite accounting for only 16 per cent of the population: HelpAge International, 'Older People in Emergencies and Humanitarian Crises' <http://www.helpage.org/what-we-do/emergencies/older-people-in-emergencies/>; Louise Plouffe, 'Older Persons in Emergencies: An Active Ageing Perspective' (World Health Organization, 2008) <http://www.who.int/ageing/publications/EmergenciesEnglish13August.pdf> 3–4. See also LS Fernandez, D Byard et al., 'Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies', *Prehospital and Disaster Medicine* (2002) Vol 17, No 2, 67.

[738] LS Fernandez, D Byard et al., 'Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies', *Prehospital and Disaster Medicine* (2002) Vol 17, No 2, 67.

[739] IASC GBV Guidelines (cited above), 12.

[740] HelpAge International, 'Older People in Emergencies: Identifying and Reducing Risks' (2012) <http://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-emergencies--identifying-and-reducing-risks.pdf> 2;

[741] Ibid.
[742] Ibid 5–6.
[743] HelpAge International, 'Older People in Disasters and Crises: Guidelines for Best Practice' <http://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-disasters-and-humanitairan-crises-guidelines-for-best-practice.pdf> 8–9.

[744] Ibid.
[745] Ibid.
[746] See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 7(c); Brazil Desktop Review, 33; Colombia Desktop Review, 20; Korea Desktop Review, Annex Question 7 (c); South Africa Desktop Review, Annex question 7(c).

[747] The four countries are Australia, Brazil, Italy and Kazakhstan: Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Brazil Desktop Review, 33; Italy Desktop Review, 27, 35, 38–39; Kazakhstan Desktop Review, 11. See also *Joint National Protocol for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents, Elderly Persons and Persons with Disabilities during Disasters* (Brazil, Human Rights Secretariat, September 2013).

[748] Italy Desktop Review, 27.

[749] Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)).

[750] World Health Organization and the World Bank, 'World Report on Disability' (2011) < http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf> 29.

[751] Jo Matsuzaki, 'Disability Inclusive DRR: Widening the Participation of Persons with Disabilities in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction' <https://www.preventionweb.net/files/globalplatform/520e280f8fb60Jo_Matsuzaki_English_revised.pdf>; United Nations Department of Economic and Social Affairs, 'Disability-Inclusive Humanitarian Action' <https://www.un.org/development/desa/disabilities/issues/whs.html>.

[752] United Nations Department of Economic and Social Affairs, 'Ageing and Disability' () < https://www.un.org/development/desa/disabilities/disability-and-ageing.html>.

[753] See Human Rights Watch, 'Women and Girls with Disabilities' <https://www.hrw.org/legacy/women/disabled.html>; European Women's Lobby, 'Women More Prone to Disability than Men, and Particularly Vulnerable to Discrimination and Violence' (17 May 2011) <https://www.womenlobby.org/Women-more-prone-to-disability-than-men-and-particularly-vulnerable-to>; Kirsten Naumann Murtagh and Helen Hubert, 'Gender Differences in Physical Disability Among an Elderly Cohort' (2004) 94(8) *American Journal of Public Health* 1406.

[754] Handicap International, 'Disability in Humanitarian Context: Views from Affected People and Field Organisations' (2015) <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/handicapinternational/pages/1500/attachments/original/1449158243/Disability_in_humanitarian_context_2015_Study_Advocacy.pdf?1449158243> (***Disability in Humanitarian Context***).

[755] Ibid 9; IASC GBV Guidelines (cited above), 12.
[756] *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008) art 11.

[757] *Sendai Framework* (cited above), paras 7, 19(d), 32, 36(a)(iii).

[758] Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action (World Humanitarian Summit, May 2016) <http://humanitariandisabilitycharter.org/>.

[759] Handicap International, Disability in Humanitarian Context, 6, 10–14.

[760] Ibid 14–16.
[761] See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 7(c); Brazil Desktop Review, 33; Colombia Desktop Review, 20; Korea Desktop Review, Annex Question 7 (c); South Africa Desktop Review, Annex question 7(c).

[762] The four countries are Australia, Brazil, Italy and Kazakhstan. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Brazil Desktop Review, 33; Italy Desktop Review, 26–27, 35, 38–39; Kazakhstan Desktop Review, 11. See also *Joint National Protocol for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents, Elderly Persons and Persons with Disabilities during Disasters* (Brazil, Human Rights Secretariat, September 2013).
[763] Alice Fothergill et al, Race, Ethnicity and Disasters in the United States, 156, 159–160, 163–165, 167; Kevin Blanchard et al, 'Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment'

(UNISDR; Words into Action Guidelines: National Disaster Risk Assessment, 2017) <https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf> 3–4.
[763] Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 163.
[764] Ibid 156, 159–160, 163–165, 167; Blanchard et al, Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment, 3–4.
[764] Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 163.

[765] Blanchard et al, Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment, 3–4.

[766] Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 163.
[767] Lorenzo Guadagno et al, 'Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusions' (Migrants in Countries in Crisis Initiative, 2017) 9.
[768] Shinya Uekusa, 'Social Vulnerability in Disasters: Immigrant and Refugee Experiences in Canterbury and Tohoku' in William L. Waugh, Jr., Ziqiang Han (eds) *Recovering from Catastrophic Disaster in Asia (Community, Environment and Disaster Risk Management, Volume 18)* Emerald Publishing Limited, 127–144.

[769] Human Rights Council, *Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Disaster Risk Reduction, Prevention and Preparedness Initiatives*, 27th sess, Agenda Item 5, A/HRC/27/66 (7 August 2014) 7–8.

[770] Ibid 8–11.
[771] Ibid.
[772] An example is the prolonged evacuation of the small Aboriginal community of Kiwirrkurra in the Gibson Desert of Western Australia in 2001 in response to a catastrophic flood caused by Tropical Cyclone Abigail. The approximately 18-month period that the Kiwirrkurra community was separated from its land resulted in a '*severe disruption to the social fabric of the community*': Richard Howitt et al, 'Natural and Unnatural Disasters: Responding with Respect for Indigenous Rights and Knowledges' 50(1) *Geographical Research* (February 2012) 47, 54. See also Cath Brinkley, 'Kiwirrkurra: The Flood In The Desert' (2009) 24(1) Australian Journal of Emergency Management 67, 68.

[773] *Sendai Framework* (cited above), para 24(c)(i).
[774] Ibid 36(a)(v).
[775] Ayu Suciani et al, '"Smong" as Local Wisdom for Disaster Risk Reduction' (2018) *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 148, 1.
[776] Ibid 1.
[777] Ibid.

[778] Ibid.

[779] The main Philippines disaster law provides that it is State policy that disaster risk reduction and climate change measures are sensitive to indigenous knowledge systems, however this law does not contain any measures for the protection and inclusion of indigenous groups in disaster preparedness and response: Philippines Desktop Review, 17 citing *Republic Act No. 10121* (Philippines) (2010) s2.

[780] Colombia Desktop Review, 20.
[781] Philippines Desktop Review, 17.
[782] Edge Effect, Down by the River Report, 7.
[783] Ibid 15–16.
[784] Ibid.
[785] Oxfam, 'Life as a Gay Man in a Resettlement Site' <https://philippines.oxfam.org/life-gay-man-resettlement-site>.

[786] Jennifer Rumbach and Kyle Knight, 'Sexual and Gender Minorities in Humanitarian Emergencies' in Larry W. Roeder Jr (ed) *Issues of Gender and Sexual Orientation in Humanitarian Emergencies* (2014, Springer International Publishing) 33.

[787] Ibid.
[788] Ibid.

[789] Edge Effect, Down by the River Report, 24.

[790] Inter-Agency Standing Committee, 'IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings' (2007) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Guidelines%20IASC%20Mental%20Health%20Psychosocial%20%28with%20index%29.pdf> 2 (the ***IASC Guidelines on MHPSS***).

[791] Operationalising Psychosocial Support in Crisis Project 'The Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings' (June 2016) <https://www.uibk.ac.at/psychologie/fachbereiche/psychotraumatology/resources/opsic-mhpss-comprehensive-guideline-june-2016.pdf> 22.

[792] Ibid 1; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Reference Centre for Psychosocial Support 'Key Actions for Psychosocial Support in Flooding: Creating Resilience in Urban Areas' (2016) <http://pscentre.org/wp-content/uploads/Key_Actions-for-PSS-in-Flooding.pdf>.
[793] IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 2.
[794] Ibid 1.
[795] Ibid.
[796] Ibid 1–2.
[797] Ibid.
[798] Ibid 106–109 (Action Sheet 5.3: Facilitate conditions for appropriate communal cultural, spiritual and religious healing practices), 110–111 (Action Sheet 5.4: Sheet 5.4 Facilitate support for young children (0–8 years) and their care-givers).

[799] Sphere Minimum Standards (cited above), 341.

[800] Ibid.
[801] For a discussion of this point in the context of SGBV see: Picard (cited above), SGBV Global Study, 9.
[802] The following key international guidelines, standards and reports emphasise the importance of non-discrimination in the provision of humanitarian assistance: Age and Disability Consortium, 'Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities' (2018) <https://www.cbm.org/article/downloads/54741/Humanitarian_inclusion_standards_for_older_people_and_people_with_disabi....pdf> 9, 11, 29–30 (***Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities***); International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 55–6; Migrants in Countries in Crisis Initiative, 'Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster' (June 2016) <https://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/micic_guidelines_english_web_13_09_2016.pdf> 34 (***MICIC Guidelines***); Picard (cited above), SGBV Global Study, 60.

[803] See Picard (cited above), SGBV Global Study, 60.

[804] As per the 'Terminology' section of this Report, 'regular DPR activities' refers to DPR activities that are designed for the general public, rather than specifically for one or more of the vulnerable groups discussed in this Chapter 9.

[805] The following key international guidelines, standards and reports emphasise the importance of including vulnerable groups in risk assessments, needs assessments and contingency planning: Edge Effect, Down by the River Report, 10–11, 16, 34, 38, 41; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 18–26; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 33, 40; Picard, SGBV Global Study (cited above), 51; MICIC Guidelines (cited above), 27–28, 42–43, 127–128; Oxfam, *Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies* (2013) <https://www.oxfam.org/en/research/minimum-standards-gender-emergencies> Minimum Standard 5 (***Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies***); 12; Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (Humanitarian Horizons Practice Paper Series, June 2018) 12.

[806] Ibid.
[807] Picard, SGBV Global Study (cited above), 60–61; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20–21
[808] Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.
[809] Ibid.

[810] Ibid 21. The WGSS were developed by the Washington Group on Disability Statistics, a UN City Group established under the United Nations Statistical Commission. For more information on the WGSS see

Washington Group on Disability Statistics, 'Short Set of Disability Questions' <http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/>.

[811] Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above),12

[812] Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 6; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 4.

[813] Ibid.

[814] Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 4.

[815] Ibid; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.

[816] Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.

[817] Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 6.

[818] Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 33, 47, 80–82; IASC GBV Guidelines (cited above), 20, 48; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 27, 33; Picard, SGBV Global Study (cited above), 53, 61; MICIC Guidelines (cited above), 31; Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies (cited above); Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12–13; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 4

[819] Picard, SGBV Global Study (cited above), 61.

[820] Ibid. This recommendation also draws on guidance from the humanitarian sector in relation to multi-stakeholder coordination mechanisms: See, eg, Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 66–71.

[821] Picard, SGBV Global Study (cited above), 61; MICIC Guidelines (cited above), 27.This recommendation also draws on guidance from the humanitarian sector that identifies the importance of recruiting vulnerable groups as staff or volunteers for humanitarian programs: Edge Effect, Down by the River Report, 11; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 45, 114–115, 200, 245; IASC GBV Guidelines (cited above), 10, 23–24, 38–39.

[822] Edge Effect, Down by the River Report, 38, 40; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 25–26, 54–55; IASC GBV Guidelines (cited above), 4, 20, 35; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 22–23, 45–46, 62, 64, 69; Picard, SGBV Global Study (cited above), 60; Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 2, 4. See also Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 63–66 ('Core Humanitarian Standard Commitment 4').

[823] Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 43; Picard, SGBV Global Study (cited above), 61; MICIC Guidelines (cited above), 43, 65; Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies (cited above), Minimum Standards 7, 12.

[824] Picard, SGBV Global Study (cited above), 61.

[825] The following sub-groups are especially at risk: adolescent girls; elderly women; women and child heads of households; girls and women who bear children of rape, and their children born of rape; indigenous people; ethnic and religious minorities; sexual and gender minorities; unaccompanied and separated children; women and men involved in forced and/ or coerced prostitution, and child victims of sexual exploitation; people living with HIV; people with disabilities; survivors of violence: IASC GBV Guidelines (cited above), 12–13.

[826] IASC GBV Guidelines (cited above); Picard, SGBV Global Study (cited above); Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises and World Health Organization, Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) Chapter 3 'Minimum Initial Service Package for Reproductive Health in Crises'.

[827] Picard, SGBV Global Study (cited above), 59. For guidance on clinical management of sexual violence and rape, decision-makers should consider Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 330–332 ('Sexual and Reproductive Health Standard 2.3.2: Sexual Violence and Clinical Management of Rape').
[828] Ibid.
[829] Ibid 61.
[830] IASC GBV Guidelines (cited above), Part 3, Chapter 1 (Camp Coordination and Camp Management), Chapter 11 (Shelter, Settlement and Recovery), Chapter 12 (Water, Sanitation and Hygiene); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report, 54.

[831] IASC GBV Guidelines (cited above); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report
[832] Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 327–335.
[833] Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises, World Health Organization and Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) <http://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM-2010.pdf>.
[834] Save the Children and United Nations Populations Fund, Adolescent Sexual and Reproductive Health Toolkit for Humanitarian Settings (September 2009) <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_ASRHtoolkit_english.pdf>.
[835] Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 102–104.

[836] Elrha Research for Health in Humanitarian Crises Programme, Toolkit for Integrating Menstrual Hygiene Management (MHM) into Humanitarian Response (2017) <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2113/themhminemergenciestoolkitfullguide.pdf>.

[837] Ibid.
[838] Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 149, 208, 203.
[839] Ibid.
[840] Sarah Uppard and Lili Birnbaum, 'Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children' (Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2017) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12208/pdf/handbook-web-2017-0322.pdf> 9-18 (***UASC Field Handbook***).

[841] Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, UASC Toolkit (cited above).

[842] *Guidelines for the Alternative Care of Children*, GA Res 64/142, UN GAOR, 64th sess, 65th plen mtg, Agenda Item 64, UN Doc A/RES/64/142* (18 December 2009).
[843] Louise Melville Fulford and Rebecca Smith, 'Alternative Care in Emergencies (ACE) Toolkit' (2013) (Save the Children on behalf of the Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/7672/pdf/ace_toolkit_0.pdf>.

[844] The MSCP, which was developed in 2012, is currently under review. The second draft of the updated MSCP has been released and will be finalised in 2020.

[845] Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above).
[846] See Inter-Agency Standing Committee, 'IASC Task Team on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action' <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action>.
[847] Edge Effect, Down by the River Report, 35–37.

[848] UNHCR, 'Protecting Persons With Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees' (December 2015) < http://www.refworld.org/pdfid/566140454.pdf> (***UNHCR SGM Report***).

[849] Edge Effect, Down by the River Report, 35–37; International Gay and Lesbian Human Rights Commission and SEROvi.e. 'The Impact of the Earthquake, and Relief and Recovery Programs on Haitian LGBT People' (Briefing Paper) <https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/504-1.pdf>.

[850] Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.

[851] IASC GBV Guidelines (cited above), 291; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 41.

[852] IASC GBV Guidelines (cited above) , 270; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 41.

853.. Edge Effect, Down by the River Report (cited above).
854.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above).
855.. See UNHCR SGM Report (cited above).
856.. IASC GBV Guidelines (cité ci-dessus).

856.. Child Protection Working Group, 'Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action' (2012) <http://cpwg.net/?get=006914|2014/03/CP-Minimum-Standards-English-2013.pdf> 221; *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990) art 1.
856.. Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 13.
856.. Ibid.
856.. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Terminology' (2 February 2017) <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.
856.. Ibid.
856.. The abbreviated terms 'DPR actors' and 'DPR activities' are used throughout this Report, with the acronym 'disaster preparedness and response' standing for 'disaster preparedness and response'. The acronym disaster preparedness and response is used for brevity only; this Report does not intend to introduce a new acronym or concept into the disaster management lexicon. Instead, this Report adopts the UNISDR's definitions of 'preparedness' and 'response'.
856.. Ibid.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration* (November 2009) <https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-en.pdf> 2.
856.. Ibid.
856.. Inter-Agency Standing Committee, 'Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action' (2016) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pdf>.
856.. Mary Picard, 'Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, December 2017) <https://redcross.eu/positions-publications/effective-law-and-policy-on-gender-equality-and-protection-from-sgbv-in-disasters-new-research-from-ifrc> 49–51 (the ***SGBV Global Study***) 7.
856.. See 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response, Background Report. (Geneva, October 2015). P.1, n.1; Picard, SGBV Global Study (cited above), 7.
856.. Joint Action on Prevention and Response (Resolution 3, Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015); ICRC and IFRC. 2015. Sexual and Gender-Based Violence: Joint Action on Prevention and Response, Background Report. (Geneva, October 2015) 2–3.
856.. Ibid 3.
856.. This Report adopts the definition of 'sexual and gender minorities' used by Edge Effect, an organisation that assists humanitarian and development organisations to work in genuine partnerships with sexual and gender minorities. See Edge Effect, 'About Edge Effect' (2018) <https://www.edgeeffect.org/about-edge-effect/>.
856.. Emily Dwyer and Lana Woolf, 'Down by the River: Addressing the Rights, Needs and Strengths of Fijian Sexual and Gender Minorities in Disaster Risk Reduction and Humanitarian Response' (Edge Effect; Oxfam

Australia; 2018) <https://www.edgeeffect.org/wp-content/uploads/2018/02/Down-By-The-River_Web.pdf> 2 (***Down by the River Report***).
856.. For example, Vakasalewalewa is a term for third gender people in Fiji. However there is no V in LGBTIQ+ and Vakasalewalewa is not a synonym of Lesbian or Bisexual or Gay or Transgender or Intersex: Edge Effect, Down by the River Report, 2.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Protection and Assistance for Children on the Move' (Position Paper, November 2017) <http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/11/IFRC-Position-Paper-Children-on-the-Move-LR.pdf> 4.
856.. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 'Natural Disasters in 2017: Lower Mortality, Higher Cost' (Cred Crunch, Issue No 50, March 2018) <https://www.cred.be/publications>.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* <https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf>.
856.. *Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations*, GA Res 63/139, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), UN Doc A/RES/63/139 (11 December 2008); *International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development*, GA Res 63/141, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), A/RES/63/141 (11 December 2008); *Strengthening Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention in the Aftermath of the Indian Ocean Tsunami Disaster*, GA Res 63/137, UN GAOR, 63rd sess, 68th plen mtg, Agenda Item 65(a), A/RES/63/137 (11 December 2008).
856.. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'UN General Assembly Resolutions mentioning the IDRL Guidelines' <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/key-resolutions/un-general-assembly-resolutions-on-the-idrl-guidelines/>.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Assistance and Inter-Parliamentary Union, 'Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (With Commentary)' (March 2013) <http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20ENGLISH.pdf>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) 10 (***IDRL Checklist***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Assistance, 'Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR.pdf>.
856.. Details of where the IDRL Guidelines have been used, and examples of good practice, can be found on the Disaster Law website: <www.ifrc.org/dl>.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Development Program, *The Checklist on Law and Disaster Risk Reduction: Annotated Version* (October 2015) <http://drr-law.org/resources/The-Checklist-on-law-and-DRR-Oct2015-EN-FINAL.pdf>.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and United Nations Development Program, *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction*, (2015) <https://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201511/Handbook%20on%20law%20and%20DRR%20LR.pdf>.
856.. Mary Picard, 'Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, June 2014) <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf>.
856.. See Bündnis Entwicklung Hilft, 'WorldRiskReport: Analysis and Prospects 2017' (2017) <http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2017/11/WRR_2017_E2.pdf>.
856.. See United Nations Development Program, 'Table 1. Human Development Index and its Components' (2017) <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>.
856.. Robert Glasser, 'Why Multi-hazard Early Warning Makes Sense' Huffington Post (16 May 2017) <https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.
856.. Australia 7; Colombia 7; Finland 7; Italy; Kazakhstan; Kenya? Korea; Kyrgyzstan; Madagascar; Mexico; Paraguay; Philippines?; South Africa; UK;
856.. Brazil; Ecuador; Jordan; Senegal; Palestine; Vietnam
856.. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, GA Res 69/283, UN GAOR, 69th sess, Agenda Item 20(c), UN Doc A/RES/69/283 (23 June 2015) annex II Foreword, para 27(k) (***Sendai Framework***).
856.. Sphere, Association 'The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Response' (2018, 4th ed) https://www.spherestandards.org/handbook-2018/ (***Sphere Minimum Standards***)
856.. Camp Coordination and Camp Management Cluster, Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters (**MEND Guide**) (Geneva, 2015)
856.. The only country surveyed that does not have institutions dedicated to domestic preparedness and response is Finland: Sarianna Järviö et al, 'Disaster Management Legal Framework in the Republic of Finland' (Desktop Review, White & Case LLP, July 2017) 8, Annex (Question 2) (***Finland Desktop Review***).
856.. John W Ffooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Madagascar' (Desktop Review, Date TBC) 2–3 (***Madagascar Desktop Review***).

856.. In Kyrgyzstan the Ministry of Emergency Situations is responsible for both disaster preparedness and response: Kalikova & Associates, 'Disaster Management Legal Framework in Kyrgyzstan' (Desktop Review, October 2017) 4–5 (***Kyrgyzstan Desktop Review***).
856.. Sara Al Awadhi and Amira Ahmad, 'Disaster Management Legal Framework in Palestine' (Desktop Review, White & Case LLP, 30 August 2017) 5–6 (***Palestine Desktop Review***).
856.. In the Philippines, dedicated institutions at the national, provincial, city, municipal and barangay levels of government focus on disaster risk reduction, preparedness, response and early recovery: SyCip Salazar Hernandez & Gatmaitan, 'Disaster Management Legal Framework in the Philippines' (Desktop Review, September 2017) 3–8 (***Philippines Desktop Review***).
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance' (2017) 10 (***IDRL Checklist***).
856.. See, eg, Philippines Desktop Review, 3; Giulio Bartolini et al, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Italy' (Desktop Review, Roma Tre University, Date TBC) 8 (***Italy Desktop Review***); Mallowah, Stephen et al, 'Desk Review: Kenya's Domestic Law and Disaster Preparedness and Response' (TripleOKLaw Advocates LL, Date TBC) (***Kenya Desktop Review***) 6–7; Richani, Sandra et al, 'Disaster Management Legal Framework in Jordan' (Desktop Review, White & Case LLP, 30 August 2017) 6 (***Jordan Desktop Review***).
856.. Jordan Desktop Review, 6.
856.. Kenya Desktop Review, 6–7.
856.. Philippines Desktop Review, 3.
856.. Jeremy Harkey, 'Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response' (Feinstein International Center, Tufts University; January 2014) 20.
856.. Picard, Mary, 'Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, June 2014) <http://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/summary_report_final_single_page.pdf> 24 (***DRR Multi-Country Report***).
856.. For a discussion of this point in relation to disaster risk reduction, see Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 11.
856.. Finland Desktop Review, Annex (Question 2).
856.. Ibid.
856.. Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 24.
856.. Here, the term 'local government' is defined broadly to include all forms of government other than national government. It includes provincial, municipal and community-level government.
856.. Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 24.
856.. Here, the term 'sub-national institution' refers to an institution at the provincial, municipal or community level.
856.. For a discussion of this trend, see McEntire, David A, and Carlos Samuel 'Knowledge Gained from Comparative Emergency Management Research' in David A McEntire (ed), 'Comparative Emergency Management Book' (FEMA Emergency Management Institute, 2007) <https://training.fema.gov/hiedu/aemrc/booksdownload/compemmgmtbookproject/> 6.
856.. As an example, in Australia the governments of the States of Victoria and Queensland are responsible for disaster preparedness and response within their borders. The Commonwealth government provides funding to the States and assistance when requested: Keen, Michelle et al, 'Disaster Management Legal Framework in Australia' (Desktop Review, White & Case LLP, July 2017) 4–5, 10, Annex (Question 4(b)) (***Australia Desktop Review***).
856.. Stacey White, *Government Decentralisation in the 21st Century: A Literature Review* (Center for Strategic and International Studies, 2011) 1.
856.. Ibid 3–4.
856.. See, eg, Local Development International, 'The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases' (November 2013) <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf>.
856.. Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 22–23.
856.. Harkey, Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response', 21.
856.. Republic Act No. 10121 (27 May 2010) (An Act Strengthening the Philippine Disaster Risk Reduction and Management System, Providing for the National Disaster Risk Reduction and Management Framework and Institutionalizing the National Disaster Risk Reduction and Management Plan, Appropriating Funds Therefor and for Other Purposes) s21.
856.. Ibid.
856.. Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 22–23.
856.. Harkey, Experiences of National Governments in Expanding Their Role in Humanitarian Preparedness and Response', 20–28.
856.. Two key examples are Australia and Italy where the States and Regions are, respectively, the main actors for disaster preparedness and response: Australia Desktop Review, 4, 5, 10, Annex (Question 4(b)); Italy Desktop Review, 4, 6.

856.. Italy Desktop Review, 4, 6.
856.. *Sendai Framework*, Foreword, paras 19(d), 36(a).
856.. Philippines Desktop Review, 3.
856.. Countries in the minority include the UK, Finland and Korea. In the UK, non-governmental entities are not entitled to participate in Local Resilience Forums, which are responsible for preparedness and response at the local level: Simon Whitbourn and Katja Samuel, 'The Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in the United Kingdom' (Desktop Review; Knightwood Legal; Global Security and Disaster Management Limited; 14 December 2017) 12 (***UK Desktop Review***). In Finland, volunteer and community groups are not treated as independent actors, but are instead managed and guided by authorities: Finland Desktop Review, 8–9. In Korea, non-governmental entities are not included in multi-sectoral committees: Lee, James K, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of Korea' (Desktop Review, White & Case LLP, May 2017) 20 (***Korea Desktop Review***).
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'The Specific Nature of the Red Cross and Red Crescent Movement in Action and Partnerships and The Role of National Societies as Auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field' (Background Document, 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent) (October 2007) < http://www.ifrc.org/Global/Governance/Meetings/International-Conference/2007/obj2-background-doc-en.pdf> 1, 4–6.
856.. Philippines Desktop Review, 3.
856.. Ibid.
856.. Ibid 6–7.
856.. An example of this type of participation is where a non-governmental agency is designated as the provider of a specific service (e.g. psychosocial support) during an emergency response.
856.. Maxim Telemtayev et al, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of Kazakhstan' (Desktop Review, White & Case LLP, November 2017) 4 (***Kazakhstan Desktop Review***).
856.. Ibid 5.
856.. Jordan Desktop Review, 9.
856.. Ibid 10. It is important to note that the Supreme Council for Civil Defense also includes a representative of the Jordanian Red Cross. Given that there are many other members of the Council, this is not sufficient to ensure that orders issued by the Council will be consistent with humanitarian principles.
856.. Kazakhstan Desktop Review, 13; Kenya Desktop Review, 10, 24; Kyrgyzstan Desktop Review, 6; Philippines Desktop Review, 9; UK Desktop Review, 12; Palestine Desktop Review, 16; Madagascar Desktop Review, 3; Maharaj, Natisha et al, 'Disaster Management Legal Framework in Republic of South Africa' (Desktop Review, White & Case LLP, December 2017) 5 (***South Africa Desktop Review***).
856.. *Emergency Management Manual Victoria* (May 2017), Chapter 7, Section 7-6.
856.. Ibid Section 7-104.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Report on the Survey on Disaster Relief, Regulation and Protection (November 2015) <http://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201506/Report%20of%20the%20IDRL%20Survey%20(final).pdf>, 4, 12–13.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Picard, DRR Multi-Country Report (cited above), 8.
856.. See for example: *International Health Regulations (2005) (Third Edition)*; *Pandemic Influenza Preparedness Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and Other Benefits*, WHA64.5, 64th World Health Assembly, Agenda Item 13.1 (24 May 2011); *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*, signed 26 September 1986,1439 UNTS 275 (entered into force 27 October 1986); and *Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency* signed 26 September 1986,1457 UNTS 133 (entered into force 26 February 1987).
856.. A WHO evaluation of domestic responses to the 2009-2010 influenza pandemic in the European Region identified multi-stakeholder and multi-sectoral coordination as a key aspect of good practice for pandemic preparedness and response: Lucie Jean-Gilles et al, 'Recommendations for Good Practice in Pandemic Preparedness' (World Health Organization Regional Office for Europe; University of Nottingham; 2010) <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/128060/e94534.pdf?ua=1> 6.
856.. World Health Assembly, Revision of the International Health Regulations, WHA Res 58.3, 58th sess, 8th plen mtg, WHA Doc A58/VR/8 (23 May 2005); World Health Organization, 'Multisectoral Collaboration' <http://www.euro.who.int/en/health-topics/emergencies/international-health-regulations/multisectoral-collaboration> Annex 1, A, 6(g).
856.. World Health Organization, 'A Strategic Framework for Emergency Preparedness' (2017) <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/254883/9789241511827-eng.pdf?sequence=1>.
856.. Ibid 5.
856.. Cabinet Office Japan, 'White Paper - Disaster Management in Japan – 2017' <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/panf/pdf/WP2017_DM_Full_Version.pdf> 120.
856.. Ibid.
856.. Ibid.

856.. IFRC, *Principles and Rules for Red Cross Red Crescent in Disaster Relief* (Geneva: IFRC, 1969, rev. 1995, rev. 2013).
856.. *Code of Conduct for International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief* (Geneva: 1994)
856.. *Sphere Minimum Standards* (cited above), ('Humanitarian Charter').
856.. IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, (IASC, 2008).
856.. International Law Commission, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (New York: United Nations, 2016).
856.. The countries that had some form of Rights and Principles, however minor, were: Australia (State of Victoria), Colombia, Finland, Kenya, Kyrgyzstan, Madagascar, Mexico and the Philippines: Australia Desktop Review, Annex (Question 7(c)); Juan de Jesús Piraquive-Sánchez et al, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 22 (***Colombia Desktop Review***); Finland Desktop Review, Annex (Question 5(b)); Kenya Desktop Review, 18; Kyrgyzstan, 11; Madagascar Desktop Review, 6; Algaba, Ernesto, 'Guide on Law and Disaster Preparedness and Response in Mexico' (Desktop Review, Hogan Lovells, 30 May 2018) 18–20 (***Mexico Desktop Review***); Philippines Desktop Review, 17.
856.. *Republic Act No. 10121* (Philippines) (2010) ss 2(b),(n); Philippines Desktop Review, 17.
856.. UK Desktop Review, 26; South Africa Desktop Review, 11; Kyrgyzstan Desktop Review, 11, 16; Italy Desktop Review, 26; Thomas J Treutler and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 20–21; Juan De Jesús Piraquive-Sánchez, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20
856.. Colombia Desktop Review, 22.
856.. *Law Concerning Disaster Management of 2007* (Indonesia) art 26(2).
856.. Law on Disaster Protection (Law No. 2017/02/02) art 37.1.3.
856.. *Act No XXIV of 2010* (Pakistan) art 37.
856.. Ibid 8.
856.. See, among others: OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project (Condensed Study Report)*; Daniel A. Farber and Michael G. Faure (eds.), *Disaster Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010), part III on insurance; Daniel A. Farber et al, *Disaster Law and Policy* (New York: Aspen Publishers, 2010); IFRC, *Contingency Planning Guide* (Geneva, IFRC, 2012).
856.. World Bank, GFDRR, 'Fiscal Impact of Natural Disasters in Vietnam', 2012 (2 page pamphlet based on in-depth study).
856.. *Sendai Framework*, 21 (paragraph 33(e)).
856.. Lydia Poole, *The Refugee Response in Northern Uganda: Resources Beyond International Humanitarian Assistance* (Humanitarian Policy Group/Overseas Development Institute, February 2019), vii.
856.. See Barnaby Willitts-King et al, *New Financing Partnerships for Humanitarian Impact* (Humanitarian Policy Group / Overseas Development Institute, January 2019), 1.
856.. See Barnaby Willitts-King et al, 11-17.
856.. See, among others: OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project (Condensed Study Report)*; Daniel A. Farber and Michael G. Faure (eds.), *Disaster Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010), part III on insurance; Daniel A. Farber et al, *Disaster Law and Policy* (New York: Aspen Publishers, 2010); IFRC, *Contingency Planning Guide* (Geneva, IFRC, 2012); Barnaby Willitts-King et al, *New Financing Partnerships for Humanitarian Impact* (Humanitarian Policy Group / Overseas Development Institute, January 2019).
856.. See for example the analysis in World Bank, GFDRR, Fiscal Impact of Natural Disasters in Vietnam', 2012; and World Bank, GFDRR, *Weathering the Storm: Options for Disaster Risk Financing in Vietnam,* 2010 (the in-depth study).
856.. See for example: South Africa Desktop Review; Palestine Desktop Review; and Kenya Desktop Review.
856.. See for example: Italy Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Paraguay Desktop Review; Senegal Desktop Review; and Kazakhstan Desktop Review.
856.. See for example: Madagascar Desktop Review; Korea Desktop Review.
856.. See for example: Colombia Desktop Review; Brazil Desktop Review; Mexico Desktop Review; Philippines Desktop Review; and Vietnam Desktop Review.
856.. See for example: Vietnam Desktop Review; Palestine Desktop Review; Philippines Desktop Review; Mexico Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Italy Desktop Review; and Kenya.
856.. OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* 120-121.
856.. OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* pp. 59-60.
856.. OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* pp. 120-121.
856.. See in particular Priority Four, which includes strengthening funding mechanisms for preparedness, response and recovery, and Priority 2 on the review of relevant legislation and setting budget allocations for disaster risk reduction: United Nations Third World Conference on Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 (*the 'Sendai Framework'), (Geneva: UNISDR, 2015), 21 (paragraphs 27(i) amd 32).
856.. IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.

856.. IFRC, UNDP, *Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction*, (Geneva, New York, IFRC and UNDP; 2014)

856.. *Sendai Framework*, 21 (paragraph 33(e)).

856.. Colombia Desktop Review; Italy Desktop Review; Mexico Desktop Review; UK Desktop Review; Vietnam Desktop Review; Kazakhstan Desktop Review; Palestine Desktop Review; and South Africa Desktop Review.

856.. OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* p. 120

856.. See IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake.*

856.. Brazil Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Australia Desktop Review; Jordan Desktop Review; and Korea Desktop Review.

856.. Korea Desktop Review.

856.. See for example Indonesia, Malaysia, Myanmar, Philippines and Thailand in IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake.*

856.. Philippines Desktop Review.

856.. Australia Desktop Review.

856.. Jordan Desktop Review.

856.. *Sendai Framework*, 18 (paragraph 27(h)).

856.. Italy Desktop Review; Kenya Desktop Review; Kyrgyzstan Desktop Review; Paraguay Desktop Review; UK Desktop Review; Vietnam Desktop Review; and Jordan Desktop Review.

856.. For example Kyrgyzstan Desktop Review and UK Desktop Review.

856.. For example Vietnam Desktop Review; Italy Desktop Review; and Jordan Desktop Review.

856.. Kenya Desktop Review.

856.. Development Initiatives, *Emergency Preparedness Financing in Nepal: Desk Review*, (Wells, Somerset UK, 2011), p.9. (A Prime Minister's Disaster Relief Fund, Central and District Disaster Relief Funds, and a Natural Disaster Relief and Reconstruction Fund established in 2008 -for the Koshi floods. All districts were required to reserve at least NR 100,000 in case a disaster occurred.)

856.. Development Initiatives, *Emergency Preparedness Financing in Nepal: Desk Review*, (Wells, Somerset UK, 2011), p.9. (A Prime Minister's Disaster Relief Fund, Central and District Disaster Relief Funds, and a Natural Disaster Relief and Reconstruction Fund established in 2008 -for the Koshi floods. All districts were required to reserve at least NR 100,000 in case a disaster occurred.)

856..Nepal, National Reconstruction Authority, website: http://nra.gov.np/en/pages/view/m8JkifXINkAVUMrhHMimrL17KxCr-g7d3mFJbnSEYQ; and *'NRA gets Rs 145.93b for '17-18'*, *Kathmandu Post*, 13 July 2017, http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2017-07-13/nra-gets-rs-14593b-for-17-18.html

856.. World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015 Annex 3, p. 57. Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

856.. World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015, Annex 3, p. 61 Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

856.. World Bank, GFDRR, *Fiscal Disaster Risk Assessment Options for Consideration: Pakistan*. World Bank, Pakistan, 2015, Annex 3, p. 58. Available at https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21920?show=full

856.. *Dawn*, 'National Disaster Risk Management Fund launched', Islamabad, 17 July 2018. (Accessed September 2018 at https://www.dawn.com/news/print/1420605).

856.. ADB Project, Pakistan: National Disaster Risk Management Fund; Pakistan, National Disaster Risk Management Fund website: http://www.ndrmf.pk/

856.. ADB Project, Pakistan: National Disaster Risk Management Fund.

856.. UK Desk Review.

856.. Korea Desk Review.

856.. OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* 59.

856.. Caribbean Disaster and Emergency Management Agency (CDEMA), *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations,* (Trinidad: CDEMA, 2013), http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf

856.. The CDEMA Model also includes the capability of the recommended National Disaster Management Fund to receive international donations, grants, loans: Caribbean Disaster and Emergency Management Agency (CDEMA), *Model Comprehensive Disaster Management Legislation and Regulations,* (Trinidad: CDEMA, 2013), http://eird.org/americas/docs/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf

856.. IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.

856.. IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: A Regional Stocktake*; and IFRC, *ASEAN Disaster Law Mapping - Implementing AADMER: ASEAN Country Profiles*.

856.. Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF) website: https://www.ccrif.org/content/about-us and OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project: Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency* (Condensed Study Report), (Washington DC: OAS, 2011).

856.. African Risk Capacity website: http://www.africanriskcapacity.org/about/how-arc-works/ and Senegal Desk Review.
856.. Geoscience Division, SPC, World Bank, and the Asian Development Bank with the financial support of the Government of Japan, the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) and the ACP-EU Natural Disaster Risk Reduction Programme, and technical support from AIR Worldwide, New Zealand GNS Science, Geoscience Australia, Pacific Disaster Center (PDC), OpenGeo and GFDRR Labs. Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative website: http://pcrafi.spc.int/
856.. World Bank, 'New Insurance Facility to Boost Natural Disaster Resilience in Pacific Island Countries' (Press Release, 2 November 2016) available at:
http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/11/02/new-insurance-facility-to-boost-natural-disaster-resilience-in-pacific-island-countries
856.. ASEAN, 'The Joint Statement of the Finance Ministers' Meeting on the Establishment of the Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility (SEADRIF)' (4 May 2018, Manila, the Philippines).
856.. Southeast Asia Disaster Risk Insurance Facility, 'Protect the Greatest
Home of All: Our Countries' (E-brochure) available at: https://www.seadrif.org/
856.. When a pre-agreed trigger is reached allowing the payout of funds ahead of an imminent disaster.
856.. World Bank, ADB, *Assessing Financial Protection against Disasters: A Guidance Note on Conducting a Disaster Risk Finance Diagnostic*. (Manila, ADB and WB; 2017)
856.. IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit* (Geneva: IFRC, 2016), 33.
856.. For information, documentation and updates on the CTP in Bangladesh see http://www.cashlearning.org/bangladesh-cwg/bangladesh-cash-working-group; and regarding the CTP in Turkey, which has reached over 1 million refugees, see https://reliefweb.int/report/turkey/eu-funded-cash-assistance-programme-reaches-1-million-refugees-turkey
856.. The Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Serve People in Need (23 May 2016) available at: https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc
856.. Madagascar Desktop Review.
856.. Ibid.
856.. Brazil Desktop Review.
856.. Kenya Desktop Review.
856.. For example, see Danish Refugee Council and United Nations High Commissioner for Refugees, *Cash Transfer Programming for Syrian Refugees: Lessons Learned on Vulnerability, Targeting, and Protection from the Danish Refugee Council's E-Voucher Intervention in Southern Turkey* (DRC, UNHCR, 2016), 14 and 27.
856.. Cox's Bazaar Cash Working Group, *Delivery Mechanism Mapping for Cash-Based Interventions (CBI) in Cox's Bazaar, Bangladesh* (Cox's Bazaar, Bangladesh: European Community, Catholic Relief Services, Inter-Sector Coordination Group, Shelter NFI Sector, Shelter Cluster, 2017
856.. The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018). 76.
856.. The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).
856.. See for example limitations are noted in the Kazakhstan Desktop Review.
856.. IDRL Guidelines, art. 20.
856.. The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).
856.. The Cash Learning Partnership (CaLP), *The State of the World's Cash Report: Cash Programming in Humanitarian Aid* (London: CaLP, 2018).
856.. World Vision and UNHCR, *Challenges and the State of Play of Interoperability in Cash Transfer Programming*, (2015).
856.. The current SOPs, as well as country case studies and other research and products produced by the IFRC and the Cash Learning Partnership relation to CTP (that go beyond the scope of this study) are available at International Red Cross and Red Crescent Movement, *Cash In Emergencies Toolkit,* http://rcmcash.org/resources/. Additional information, case studies and publications on CTP that go beyond the scope of this study are also available at http://rcmcash.org/resources/
856.. Caroline Dewast, 'Literature Review on the Use of Cash in Shelter' (Global Shelter Cluster, 2016) (***Cash in Shelter Literature Review***)
856.. *Cash in Shelter Literature Review*, 4-5.
856.. *Sphere Minimum Standards,* cited above, Appendix on Delivering assistance through markets.
856.. *Cash in Shelter Literature Review*, 7.
856.. *Cash in Shelter Literature Review*, 5.
856.. *Cash in Shelter Literature Review*, 9, 11, 18 and 21.
856.. Italy Desktop Review.
856.. See for example: CaLP, *Glossary of Cash Transfer Programme Terminology* (Cash Learning Partnership, updated 2015); Austin L., and Chessex S., *Minimum Requirements for Market Analysis in Emergencies* (Cash Learning Partnership, 2014); Juillard, H. and M. Opu, *Emergency Cash Transfer Programming the WASH and Shelter Sectors, Scoping Study* (Cash Learning Partnership, 2014); International Red Cross and Red Crescent

Movement, *Guidelines for Cash Transfer Programming* (International Red Cross and Red Crescent Movement, 2007); UNHCR, *Operational Guidelines for Cash-based Interventions in Displacement Settings* (UNHCR, 2015); IFRC, *Owner-driver Housing Reconstruction Guidelines* (IFRC, 2010); CaLP and IRC, *Comparative Table of Humanitarian Market Analysis Tools*, (CaLP and IRC, 2016): ECHO, *Ten Common Principles for Multi- Purpose Cash-Based, Assistance to Respond to Humanitarian Needs* (European Commission Humanitarian Aid, 2015).

856.. German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 2.

856.. Harvard Business School, 'The Cash Before the Storm: Forecast-based Financing at Red Cross,' *Technology and Operations Management*, accessed at 18 May, 2018, https://rctom.hbs.org/submission/the-cash-before-the-storm-forecast-based-financing-at-red-cross/

856.. German Red Cross, *Forecast-based Financing*, 1.

856.. E. Coughlan de Perez et. al., 'Forecast-based Financing: An Approach for Catalysing Humanitarian Action Based on Extreme Weather and Climate Forecasts,' *Natural Hazards and Earth System Sciences* 15/4 (April 2015).

856.. IFRC, German Red Cross, *Forecast-based Financing: A Policy Overview,* 4.

856.. IFRC, *Istanbul and Beyond: Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit*, (Geneva: IFRC, 2016), 33.

856.. United Nations General Assembly (UNGA), 'Resolution A/RES/72/132 on International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development,' (New York: United Nations, 2017), paragraphs 19-21.

856.. See IFRC and German Red Cross, *Forecast-based Financing: A new era for the humanitarian system* (Genva: IFRC, 2019); and Clemens Gros, 'Effects of providing forecast-based cash and animal care kits to vulnerable herder households during the 2017-2018 Dzud season in Mongolia: Impact survey results' (Red Cross Red Crescent Climate Centre, 2019).

856.. 'How to stop a humanitarian disaster before it happens,' *Grist*, accessed May 20, 2018, https://grist.org/article/how-to-stop-a-humanitarian-disaster-before-it-happens/

856.. IFRC, German Red Cross, Red Cross Red Crescent Climate Centre, *Forecast-based Financing: A Policy Overview,* (Berlin: German Red Cross, 2017), 2.

856.. Kenya Desktop Review.

856.. Vietnam Desktop Review.

856.. Australia Desktop Review.

856.. Coughlan de Perez et. al., 897.

856.. Coughlan de Perez et. al., 897.

856.. Above in World Bank Group, *Adaptive Social Protection for Effective Disaster Risk Management* (World Bank Group, Washington, 2018)

856.. These principles have been broadly based on and adapted from the recommendations of the OAS, *Caribbean Emergency Legislation Project,* pp. 241-242.

856.. Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning,* (2017), Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

856.. UN/ISDR, 'Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework'(2008) 19

856.. Emmanuel Pajot Badiaga, 'Contingency Plan Training – A Facilitator's Guide' (2011) 6

856.. ibid.

856.. ibid.

856.. ibid.

856.. Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning,* (2017), Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

856.. *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC),* Opened for signature 30 November 1990 (1990) entered into force 13 May 1995 <http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-oil-pollution-preparedness,-response-and-co-operation-(oprc).aspx>

856.. Ibid.

856.. *Convention on Nuclear Safety* (1994) <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc449.pdf>

856.. Council of Europe, *European and Mediterranean Major Hazards Agreement* <https://www.coe.int/en/web/europarisks/secretariat>

856.. International Organisation for Standardisation, Security and Resilience-Emergency Management-Guidelines for Incident Management (2018) <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22320:ed-2:v1:en>

856.. Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning* (2017) Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disaster Response and Contingency Planning' (2012)

856.. Emmanuel Pajot Badiaga, 'Contingency Plan Training – A Facilitator's Guide' (2011) 22

856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disaster Response and Contingency Planning' (2012) 8

856.. Ibid.

856.. Miguel Aguirre et al, *Contingency Planning,* (2017), Prepare Centre.org <https://www.preparecenter.org/topics/contingency-planning>

856.. Literature Review, 33
856.. Brazil Desktop Review, 20
856.. Ibid.
856.. Disasters in Italy are classified into Type “A”, “B” and “C” disasters. Municipalities are responsible for Type “C” disasters. Italy Desktop Review, 22-23
856.. Madagascar Desktop Review, 5
856.. Mexico Desktop Review, 12
856.. Australia Desktop Review, 13
856.. Kazakhstan Desktop Review, 8
856.. Finland Desktop Review, 7
856.. Columbia Desktop Review, 13
856.. Ibid.
856.. Philippines Desktop Review, 13
856.. European Commission, ‘Commission takes Spain to Court for Failure to act on protection against flooding’ (Press Release, 24 January 2019) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-465_en.htm;
Directive 2007/60/EC of The European Parliament and of The Council [2007] Official Journal, 288/27
856.. The United Kingdom Desktop Review, 22
856.. Finland Desktop Review, 11
The law also places an obligation on the owners of certain types of buildings, such as care institutions and supported housing, to prepare an emergency plan, which must evaluate the risks and safety procedures related to the building and set out guidelines on how to prevent accidents and how to act in an emergency. In addition, service providers in certain critical industries (electricity, water and data traffic, for example) have a legal obligation to make contingency plans.
856.. Countries in the European Union are obliged to develop plans on specific risks such as oil pollution. The UK framework therefore requires both sector specific and multi-hazard contingency planning to be brought together under the framework established by the Civil Contingencies Act. The United Kingdom Desktop Review, 22 - 23
856.. Emergency Management Act (Vic), Australia Desktop Review 14; the National Bureau of Managing Risks and Disasters (BNGRC), Madagascar Desktop review, 4
856.. Australia Desktop Review, 13 - 14
856.. Countries such as United Kingdom, the Kyrgyz Republic, Brazil, Madagascar, Mexico, Australia and Finland offer no legislative provisions on restoration of family links
856.. The United Kingdom Desktop Review, 15
856.. Phillip Sperry, Community Participation in Disaster Planning and the Expectation Gap: Analysis and Recommendations, *Virginia Commonwealth University* (2013) 53
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Strengthening legal frameworks for disaster response, risk reduction and first aid – Background Report (2015) 11
856..Ronald W Perry and Michael K. Lindell, ‘Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process’, *Disasters* 27/4 (2003) 346
856.. Ibid. 344, 346
856.. Phillip Sperry, Community Participation in Disaster Planning and the Expectation Gap: Analysis and Recommendations, *Virginia Commonwealth University* (2013) 53-54
856.. David Alexander, ‘Disaster and Emergency Planning for Preparedness, Response and Recovery (2015) *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science,* 11
856.. UN/ISDR, ‘Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework’(2008) 22
856.. Italy Desktop Review, 28
856.. Ibid.
856.. Australia Desktop Review, 14
856.. Ibid. 15
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Korea Desktop Review, 4
856.. Finland Desktop Review,8
856.. Jordan Desktop Review, 15
856.. Ibid, 16
856.. Palestine Desktop Review, 11
856.. Philippines Desktop Review, 14; Kazakhstan Desktop Review, 9; Palestine Desktop Review, 11
856.. Columbia Desktop Review, 14-15; Vietnam Desktop review, 20
856.. Colombia, Desktop Review, 14 - 15
856.. *The Importance of School Based Disaster Risk Reduction* (2019) <https://erm-academy.org/publication/risk-management-article/importance-school-based-disaster-risk-reduction>
856.. Ibid
856.. Ibid
856.. Ibid.
856.. Ibid.

856.. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, ‘Terminology’ (2 February 2017) <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.
856.. Ibid.
856.. World Meteorological Organization, ‘Synthesis of the Status and Trends with the Development of Early Warning Systems’ (16 January 2015) <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/48108> 4 (***WMO 2015 Repor***t); International Strategy for Disaster Reduction, ‘Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities Toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for all Natural Hazards’ (2006) <https://www.unisdr.org/files/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> i.
856.. See Emily Heath, ‘Ten years after the Boxing Day tsunami, are coasts any safer?’ The Conversation (26 December 2014) <https://theconversation.com/ten-years-after-the-boxing-day-tsunami-are-coasts-any-safer-35099>.
856.. See Tim Folger, ‘Will Indonesia be ready for the next tsunami?’ National Geographic (28 September 2018) <https://news.nationalgeographic.com/news/2014/12/141226-tsunami-indonesia-catastrophe-banda-aceh-warning-science/>.
856.. Ibid.
856.. World Conference on Disaster Reduction, *Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters: Hyogo Framework for Action 2005–2015*, para 4, UN Doc A/CONF.206/L.2/Rev.1 (2 February 2005) para 14 (‘Hyogo Framework’).
856.. Ibid para 17(d).
856.. Ibid para 17(g).
856.. International Strategy for Disaster Reduction, ‘Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities Toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for all Natural Hazards’ (2006) <https://www.unisdr.org/files/3612_GlobalSurveyofEarlyWarningSystems.pdf> 40–41; Philippines Climate Change Commission, ‘Policy Issue Brief: Strengthening Multi-Hazard, Impact-Based Forecasting and Early Warning Systems’ () <http://climate.gov.ph/images/MHEWS-Policy-Brief_v3.pdf>
856.. Robert Glasser, ‘Why Multi-hazard Early Warning Makes Sense’ Huffington Post (16 May 2017) <https://www.huffingtonpost.com/entry/why-multi-hazard-early-warning-makes-sense_us_591b3914e4b0f31b03fb9f70>.
856.. World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above), 9.
856.. United Nations (2016). Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Related to Disaster Risk Reduction (OIEWG) (A/71/644), adopted by the General Assembly on 2 February 2017 (A/RES/71/276).
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. *Sendai Framework* (cited above), paras 14, 18(g), 34(c).
856.. *Sendai Framework* (cited above), paras 20(d), 18(g).
856.. See World Meteorological Organization, ‘Multi-Hazard Early Warning Conference: Saving Lives, Reducing Losses’ (19 May 2017) <https://public.wmo.int/en/media/press-release/multi-hazard-early-warning-conference-saving-lives-reducing-losses>; United Nations Office for Disaster Risk Reduction, ‘Concept Note: Development of the Sendai Framework “Words into Action” Implementation Guide for Multi-Hazard Early Warning Systems and Multi-Hazard Management of Disaster Risk Reduction’ <https://www.preventionweb.net/drr-framework/sendai-framework/wordsintoaction/early-warning-risk-information_target-7>.
856.. World Meteorological Organization, ‘Multi-hazard Early Warning Systems: A Checklist’ (2018) <https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=4463> (***Multi-Hazard EWS Checklist***).
856.. Ibid 2.
856.. Maryam Golnaraghi (ed), ‘Institutional Partnerships in Multi-Hazard Early Warning Systems: A Compilation of Seven National Good Practices and Guiding Principles’ (World Meteorological Organization, 2012).
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 8, 12, 14.
856.. Ibid.
856.. Ibid 8–9.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Colombia Desktop Review, 11; South Africa Desktop Review.
856.. Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ‘Atlas de Riesgo de Colombia: Revelando los Desastres Latentes’ (2018) <https://www.preventionweb.net/files/62193_atlasriesgo1.pdf>.
856.. UK Desktop Review, 4–5, 8, 22. See Cabinet Office, ‘National Risk Register Of Civil Emergencies’ (2017) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf>.
856.. World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above).
856.. Ibid 23.
856.. World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10–11.
856.. Ibid
856.. WMO 2015 Report, (cited above) 17.

856.. Ibid 23–24.
856.. World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10; World Meteorological Organization, 'Multi-Hazard Early Warning Systems (MHEWS)' (2017) <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/projects/Thematic/MHEWS/MHEWS_en.html>.
856.. World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 10.
856.. Ibid.
856.. See, eg, Christiana Galvão Ferreira de Freitas and Karen da Costa, 'Disaster Management Legal Framework in Brazil' (Desktop Review, May 2018) 14 (***Brazil Desktop Review***); Kazakhstan Desktop Review, 6.
856.. See Emergency Management Victoria, 'Incidents and Warnings' <https://emergency.vic.gov.au/respond/>.
856.. See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 4.1(e); Philippines Desktop Review, 12; South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b); Treutler, Thomas J and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 18 (***Vietnam Desktop Review***).
856.. Philippines Desktop Review, 12.
856.. South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b).
856.. Madagascar Desktop Review, 1.
856.. World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above), 23–24.
856.. Ibid 24–25.
856.. Ibid 12.
856.. Ibid.
856.. See, eg, Kazakhstan Desktop Review, 7; Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 4; South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b); Vietnam Desktop Review, 18.
856.. See, eg, Brazil Desktop Review, 16; Kazakhstan Desktop Review, 7; Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11; Vietnam Desktop Review, 18.
856.. Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11.
856.. Korea Desktop Review, 10; Philippines Desktop Review, 11.
856.. South Africa Desktop Review, Annex Question 4.1(b).
856.. World Meteorological Organization, 2015 Synthesis Report (cited above) 24, 38.
856.. Ibid 25.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'CPP Early Warning: Saving Thousands in Cyclone Mora' (2018) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/CaseStudy6_Bangladesh-CPP-Final.pdf> 2.
856.. Ibid 1.
856.. Ibid 1–2.
856.. Ibid 2.
856.. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Early Warning Early Action: Mechanisms For Rapid Decision Making — Drought Preparedness and Response in the Arid and Semi-Arid Lands of Ethiopia, Kenya and Uganda, and in the East Africa Region' (2018) <> 1–2.
856.. Emily Wilkinson et al, 'Forecasting Hazards, Averting Disasters: Implementing Forecast-Based Early Action at Scale' (Overseas Development Institute, March 2018) <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf> 7, 14.
856.. Ibid 7.
856.. IFRC, Save the Children, Oxfam, FAO, WFP, *Early warning early action, mechanisms for rapid decision making* (Nairobi, Kenya: IFRC, 2015), pp 3-4.
856.. IFRC, *Early Warning Early Action* (Geneva: IFRC, 2008), p.10. https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/.../Early-warning-early-action.pdf
856.. Ibid 7, 19.
856.. Ibid 25 'Box 4'.
856.. Ibid 23.
856.. Ibid.
856.. Ibid 14.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Early Warning Early Action' (2008) <http://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/08/ew-ea-2008.pdf> 5.
856.. Ibid 5.
856.. Ibid 2–5.
856.. Emily Wilkinson et al, 'Forecasting Hazards, Averting Disasters: Implementing Forecast-Based Early Action at Scale' (Overseas Development Institute, March 2018) <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12104.pdf> 18.
856.. Ibid 5.
856.. IFRC, Save the Children, Oxfam, FAO, WFP, *Early warning early action - Integrated Drought Management Programme* (Nairobi, Kenya: IFRC, 2014), p.16
856.. E. Wilkinson et al., Forecasting hazards, averting disasters: Implementing forecast-based early action at scale, (London: Overseas Development Institute, 2018)

856.. Ibid 15.

856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid 26.
856.. Ibid 29.
856.. See UNISDR Terminology February 2017: https://www.unisdr.org/we/inform/terminology and B. Burson et. al., 'The Duty to Move Pepple Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 383, citing UNHCR, Brookings Institution & Georgetown University, *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future*, Sanremo Consultation Report, Mar. 2014, 11–14, available at: http://www.unhcr.org/54082cc69.pdf (last visited 20 Aug. 2018), drawing on the Global Camp Coordination and Camp Management Cluster (CCCM), *The MEND Guide: Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters: Pilot Document*, 2014, 17, available at: http://www.globalcccmcluster.org/tools-and-guidance/publications/mend-guide (last visited 15 Aug. 2018).
856.. B. Burson et. al., 'The Duty to Move People Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 393-395, also citing decisions of the UN Human Rights Committee, and European Court of Human Rights.
856.. Inter-Agency Standing Committee (IASC), *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Jan. 2011 (IASC Guidelines)
856.. See discussion in B. Burson et. al., 'The Duty to Move People Out of Harm's Way in the Context of Climate Change and Disasters', *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 37, 2018, 395-398.
856.. Camp Coordination and Camp Management Cluster, *Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters* (**MEND Guide**) (Geneva, 2015)
856.. See, eg, Colombia Desktop Review, 14; Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Jordan Desktop Review, Annex Question 5(b); South Africa Desktop Review, Annex Question 5(b).
856.. *International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 1976) art 4; *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, opened for signature 4 November 1950, 213 UNTS 221 (entered into force 3 September 1953) art 15; American Convention on Human Rights, opened for signature 22 November 1969, 1144 UNTS 123 (entered into force 18 July 1978) art 27.
856.. ICCPR
856.. Australia Desktop Review, 5.
856.. See, eg, Finland Desktop Review, Annex Question 5(b); Jordan Desktop Review, Annex Question 5(b); Kazakhstan Desktop Review, Annex Question 5(b).
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Italy Desktop Review, 26–27; Kyrgyzstan Desktop Review, 10.
856.. Italy Desktop Review, 26–27.
856.. World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 6, 14; Australian Disaster Resilience Handbook Collection, 'Evacuation Planning' (2017, 4th ed) <https://www.ncoss.org.au/sites/default/files/public/resources/aidr_handbook04_v6_webcopy01_181217.pdf>.
856.. World Meteorological Organization, Multi-Hazard EWS Checklist (cited above), 6, 14.
856.. Ibid 9.
856.. Laurie A Morin, 'A Tale of Two Cities: Lessons Learned from New Orleans to the District of Columbia for the Protection of Vulnerable Populations from the Consequences of Disaster' (2009) 12:1 *University of the District of Columbia Law Review* 45.
856.. Ira P Robbins, 'Lessons from Hurricane Katrina: Prison Emergency Preparedness as a Constitutional Imperative' (2008) 42(1) *University of Michigan Journal of Law Reform* 1.
856.. Italy Desktop Review, 27.
856.. Philippines Desktop Review, 18.
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b).
856.. Ragan Adams, 'In Cities and on Ranches, Planning is Key to Protect Animals during Disasters' *The Conversation* (5 September 2017) <https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202>.
856.. See Melanie Taylor et al, 'The Preparedness and Evacuation Behaviour of Pet Owners in Emergencies and Natural Disasters' (2015) 30(2) *Australian Journal of Emergency Management* 18.
856.. Thomas Wilson et al, 'Modelling Livestock Evacuation following a Volcanic Eruption: An Example from Taranaki Volcano, New Zealand' (2009) 52(1) *New Zealand Journal of Agricultural Research* 99.
856.. Ibid.
856.. Ibid 108.
856.. Ibid.
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)(iv); Italy Desktop Review, 27; Kyrgyzstan Desktop Review, 11.
856.. Italy Desktop Review, 27.
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)(iv).
856.. Ibid.

856.. See World Animal Protection website, “Including animals in disaster management planning” at https://www.worldanimalprotection.org.in/our-work/protecting-animals-disaster/including-animals-disaster-management-planning-0 accessed on 15 March 2019.
856.. Government of India, Disaster Management Plan, Department of Animal Husbandry, Dairying and Fisheries, Ministry of Agriculture and Farmers Welfare, 26 February 2016, available at: https://www.worldanimalprotection.org.in/sites/default/files/in_files/diaster_management_plan.pdf accessed on 15 March 2019.
856.. See Ragan Adams, ‘In Cities and on Ranches, Planning is Key to Protect Animals during Disasters’ *The Conversation* (5 September 2017) <https://theconversation.com/in-cities-and-on-ranches-planning-is-key-to-protect-animals-during-disasters-83202>.
856.. See Animal Legal Defense Fund, ‘The PETS Act: Companion Animals Affected by Natural Disasters’ <https://aldf.org/article/the-pets-act-companion-animals-affected-by-natural-disasters/>.
856.. Ibid.
856.. Texas Animal Health Commission, ‘Emergency Preparation & Response’ <https://www.tahc.texas.gov/emergency/index.html>; Texas Animal Health Commission, ‘125 Years of Animal Health Leadership’ <https://www.tahc.texas.gov/agency/TAHC_Timeline.pdf> 3.
856.. See Gary Joiner, ‘TAHC Animal Response Team Assists Impacted Ranchers’ *Texas Farm Bureau* (29 August 2017) <http://texasfarmbureau.org/tahc-animal-response-team-assists-impacted-ranchers/>.
856.. Ibid.
856.. MEND Guide (cited above).
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ‘Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response’ (Humanitarian Diplomacy Guidance Note No 2, Geneva, 2011) 35 (***Guidance Note on Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response***).
856.. Ibid 35–6.
856.. Ibid. See also Michael Eburn, ‘State of Emergency v State of Disaster and Others’ (Australian Emergency Law Blog, January 2014) (accessed online at wordpress.com).
856.. IFRC, Guidance Note on Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response (cited above). See also Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, ‘Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency’ (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011); Emmanuele Sommario ‘Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters‘ in Andrea de Guttry, Marco Gestri and Gabriella Venturini (eds) *International Disaster Response Law* (Springer TMC, 2012) 323; Nicholas Kanarev, ‘Assessing the Legal Liabilities of Emergencies’ (Paper presented at the Emergencies 2000 Conference, Sydney, 10 April 2000) 19.
856.. This is especially true for the literature on rights implications. A notable exception is Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above).
856.. The Organization of American States Review, for example, discusses ‘constitutional‘ and ‘legislative‘ SoEs in a manner broadly corresponding to SoEs and SoDs, respectively: Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, ‘Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency’ (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011) 100 (***OAS Review***).
856.. Australia Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Korea Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Madagascar Desktop Review, 1; Mexico Desktop Review, 6; Peroni Sosa Tellechea Burt & Narvaja Abogados, ‘Assistance to International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies re Checklist on Law and Disaster Preparedness’ (Desktop Review, September 2017) 1 (***Paraguay Desktop Review***); Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5; UK Desktop Review, 6.
856.. Brazil Desktop Review, 7; Ecuador Desktop Review, 1; Jordan Desktop Review, 6; John W Ffooks & Co, ‘A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Senegal’ (Desktop Review, September 2017) 1 (***Senegal Desktop Review***); Palestine Desktop Review, 4; Vietnam Desktop Review, 9.
856.. The Italian system, for example, is a unified procedure with certain SoE-like features (high-level authority, wide powers, ‘all risk’ approach, governance implications) but which delegates specific authorities and powers to a disaster management agency in a manner reflective of SoDs: Italy Desktop Review, 3–4.
856.. Elliot Bulmer, ‘Emergency Powers‘ (International IDEA Constitution-Building Primer 18, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2018) 12. See also Scott P Sheeran, ‘Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics’ (2013) 34(3) *Michigan Journal of International Law* 491, 500 (***Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law***).
856.. The Organization of American States review of emergency provisions endorses this approach: Organization of American States - Department of Sustainable Development and the World Bank, ‘Legislative Checklist’ (Caribbean Emergency Legislation Project, 2011) 10–11 (***OAS Checklist***).
856.. The Organization of American States Review supports this approach: OAS Review (cited above), 99–114.
856.. Bruce Ackerman adds that public information serves to reassure the public that efforts are being made in respect of extraordinary disasters: Bruce Ackerman, ‘The Emergency Constitution’ (2004) 113 *Yale Law Journal* 1029, 1033.
856.. OAS Review (cited above).

856.. Ministry of Home Affairs - Government of India, *Report of the Task Force: A Review of the Disaster Management Act 2005* (New Delhi, 2013) (***Indian Government Review***)
856.. Ibid 38, 3.4.11.
856.. Ibid; OAS Review (cited above), 100–107. See also Bulmer, Emergency Powers (cited above), 16–17, 34.
856.. Australia Desktop Review, 8; UK Desktop Review, 7.
856.. OAS Review (cited above), 116.
856.. 'State' includes Federal and overseas territories. Under the *Sandy Recovery Improvement Act* recognised tribal governments may also make a request. Under the *Compacts of Free Association* The Republic of the Marshall Islands and the Federated States of Micronesia are also eligible to make a request: See Federal Emergency Management Authority ('FEMA'), *The Disaster Declaration Process* (Online Resource available at https://www.fema.gov/declaration-process); 44 CFR Part 206, Subpart B; *Robert T Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act* 42 USC 5121–5207, s 401.
856.. Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1055.
856.. Ibid. The UK House of Lords case of *A v Secretary of State*, and the ECHR Judgment on the same matter, indicate the caution which must be taken in this regard, and the fundamental principle that the threshold of threat is not a question only for subjective government determination. We should bear in mind Lord Hoffman`s warning that:

> Terrorist violence, serious as it is, does not threaten our institutions of government or our existence as a civil community….[t]he real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these.

A v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 5, [96]–[97] per Lord Hoffman (Dis.).
856.. OAS Review (cited above), 70; Indian Government Review (cited above), 36–37; Bulmer, Emergency Powers (cited above), 15.
856.. Bulmer, Emergency Powers (cited above), 15.
856.. Ibid 18.
856.. Jordan Desktop Review, 6.
856.. See, eg, Colombia Desktop Review, 7–8.
856.. See, eg, Philippines Desktop Review, 2.
856.. Australia Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Kenya Desktop Review; Korea Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Madagascar Desktop Review, 1; Mexico Desktop Review, 6; Paraguay Desktop Review, 1; Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5; UK Desktop Review, 6.
856.. Australia Desktop Review, 7–8; Ecuador Desktop Review, 1; Jordan Desktop Review, 6; Kyrgyzstan Desktop Review, 2; Mexico Desktop Review, 6; Palestine Desktop Review, 4; Paraguay Desktop Review, 1; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5.
856.. S 36A of the *Emergency Management Act 1986* (Vic) (Australia), for example, provides a 'senior police officer in attendance' at a disaster site to declare an 'emergency area' if necessary to ensure public safety, among other conditions.
856.. See especially Belser on the difficulties in framing a disaster in terms of public order. In discussing the aftermath of Hurricane Katrina in Louisiana, USA, Belser points to the looting and violence perpetuated by law enforcement officers in the context of the order for police officers to 'abandon rescue efforts in order to focus entirely on controlling the looting' in the context of an already racially and class-stratified social relationship with police officers: Matthew S Belser 'Martial Law After the Storm: A Constitutional Analysis of Martial Law and the Aftermath of Hurricane Katrina' (2007) 35 *Southern University Law Review* 147. Similarly, L R McInnis has noted that, '[i]n domestic emergencies, governments wield a two-edged sword; cutting too deeply either in the direction of rights or self-preservation may inflict a civic wound that festers, rather than heals with time.': L R McInnis, 'The Municipal Management of Emergencies: The Houston Plan' (1999) 4 *Texas Forum on Civil Liberties and Civil Rights* 139, 141.
856.. Australia Desktop Review, 7; Brazil Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 7; Ecuador Desktop Review, 1; Italy Desktop Review, 3; Kenya Desktop Review, 3; Korea Desktop Review, 6; Mexico Desktop Review, 6; Paraguay Desktop Review, 2; South Africa Desktop Review, 5–6.
856.. Brazil Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3–4; Mexico Desktop Review, 6.
856.. See especially Paraguay Desktop Review, 2.
856.. Korea Desktop Review, 7; Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3; Philippines Desktop Review, 2; Vietnam Desktop Review, 10–11.
856.. Philippines Desktop Review, 2; Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3.
856.. In the Philippines, the existence of very specific loss and damage thresholds has allowed opposition legislators to articulate concerns about the legitimacy of a declaration of a state of calamity in respect of a certain region impacted Cyclone Haiyan and, more importantly, the distribution of resources to other affected regions. In this way, the question of emergency measures was directed towards whether the most needful regions were being properly assisted: Philippines Desktop Review, 2.
856.. Australia Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 4; Korea Desktop Review, 6; Madagascar Desktop Review, 1–2; Philippines Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5–6.
856.. Australia Desktop Review, 7; Paraguay Desktop Review, 1–2; South Africa Desktop Review, 5–6.
856.. Italy Desktop Review, 2; Korea Desktop Review, 6.

856.. For example, both Colombia and Kazakhstan require consideration of the geographic scope of a disaster. However, while Colombia frames the criterion in terms of jurisdictional boundaries and capacities, Kazakhstan frames it in absolute terms. In both jurisdictions, direct consideration of sub-national management capacity is also required.
856.. OAS Review (cited above), 103.
856.. Kenyan Constitution Art 58(1), 132(4). Kenya Desktop Review, 1.
856.. Kenya Desktop Review, 1.
856.. See Eburn, State of Emergency v State of Disaster (cited above), 2.
856.. For example, Article 1(9)(2) of the US Constitution, which authorises the suspension of the writ of *habeas corpus* in certain emergencies, does not expressly specify who is authorised to exercise it.# While appearing in the chapter on Congressional powers, the power was exercised by Abraham Lincoln at the beginning of the Civil War. The constitutionality of this event is still in dispute: see, eg, Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1053.
856.. OAS Checklist (cited above), 7.
856.. See, eg. Brazil Desktop Review; Senegal Desktop Review.
856.. OAS Checklist (cited above),14.
856.. Ibid.
856.. Bulmer, Emergency Powers (cited above), 19–20.
856.. See, eg. Korea Desktop Review, 6.
856.. OAS Review (cited above), 107.
856.. Bulmer, Emergency Powers (cited above), 24.
856.. Ackerman, The Emergency Constitution (cited above); Hans Born, 'The Role of Parliaments' in Eden Cole, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds) *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Nato Parliamentary Assembly, Geneva, 2015) 64.
856.. Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.
856.. See, eg, the *Argentine Constitution* Article 99.3.
856.. Kyrgyzstan Desktop Review, 2–3.
856.. Ibid.
856.. Philippines Desktop Review, 2.
856.. David Fisher, 'Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2007) 91; OAS Review (cited above), 104.
856.. Paraguay Desktop Review, 1–2.
856.. Eburn, State of Emergency v State of Disasters (cited above); Italy Desktop Review, 2–3; Mexico Desktop Review, 6; Philippines Desktop Review, 1–2.
856.. In Kyrgyzstan, for example, special provision is made in art 24 of the *State Emergency Law* for the transfer of public service employees to different departments and positions in emergency conditions: Kyrgyzstan Desktop Review, 3. See also Brazil Desktop Review; Paraguay Desktop Review, 1; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5–6.
856.. See, eg, Ecuador Desktop Review, 1; Italy Desktop Review, 3; Palestine Desktop Review, 4.
856.. Italy Desktop Review, 3.
856.. For an overview, see especially Bulmer, Emergency Powers (cited above). See generally European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 'Opinion on the Protection of Human Rights in Emergency Situations' (Opinion no 359/2005, Council of Europe Doc CDL-AD(2006)015 Or.Engl, Adopted at 66th Plenary Session, Venice 17-18 March 2006); Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, States of Emergency (Backgrounder Series Paper, Geneva, October 2005) 2; Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above).
856.. Office of the High Commissioner for Human Rights and the International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (United Nations, Geneva, 2003), 814 (***OHCHR Manual***).
856.. Ibid. See also Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 333.
856.. OHCHR Manual (cited above), 814. See also Dominic McGoldrick, 'The Interface Between Public Emergency Powers and International Law' (2004) 2(2) *International Journal of Constitutional Law* 380.
856.. OHCHR Manual(cited above), 814. Rights instruments generally require States to report derogations to the relevant treaty body.
856.. United Nations Human Rights Committee, 'General Comment No 29' (U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001)) para 5.
856.. Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 326–7; Nicholas Kanarev, Assessing the Legal Liabilities of Emergencies (cited above), 19-20; Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR Commentary*, (Kehl, 2005, 2nd ed) 280.
856.. See generally Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters, 326; OHCHR Manual (cited above), 814–28. See also Claudio Grossman, 'A Framework for the Examination of States of Emergency Under the American Convention on Human Rights' (1986) 1(1) *American University International Law Review* 35; European Court of Human Rights, 'Derogation in Time of Emergency'

(Press Unit Factsheet, 2018). On customary international law rules governing the matter see especially Jaime Oraá, *Human Rights in States of Emergency in International Law* (Oxford University Press, 1992).
856.. Dominic McGoldrick, 'The Interface Between Public Emergency Powers and International Law' (2004) 2(2) *International Journal of Constitutional Law* 380.
856.. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (cited above), States of Emergency, 2.
856.. *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984) Prr 1 - 14 ('Siracusa Principles'). Though the Siracusa principles relate specifically to the ICCPR, Olivier De Schutter has compellingly argued that all limitation regimes follow the same pattern: Olivier De Schutter, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary* (Cambridge University Press, 2010) 290. See also Sommario, Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters (cited above), 326.
856.. See especially Evan Criddle and Evan Fox-Decent, disputing the classic 'sovereign' conception of the State of Emergency suggested by Carl Schmitt: Evan J Criddle and Evan Fox-Decent, 'Human Rights, Emergencies and the Rule of Law' (2012) 34 *Human Rights Quarterly* 39. See also Mark Klamberg, 'Reconstructing the Notion of State of Emergency under Human Rights Law' (April 14 2016). Raphaël Comte argues that little deference is given to States in respect of determinations of 'necessity' in emergency situations: Raphaël Comte, 'State of Emergency: Proportionality Issues Concerning Derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights' (Information Note to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Council of Europe Parliamentary Assembly, Strasbourg, February 2017) para 8 (***State of Emergency Proportionality Issues***).
856.. Ibid 7, 9.
856.. Ecuador Desktop Review, 1; Finland Desktop Review, 7; Italy Desktop Review, 3; Kazakhstan Desktop Review, 2; Kenya Desktop Review, 2; Kyrgyzstan Desktop Review, 1; Palestine Desktop Review, 4; Senegal Desktop Review, 1; South Africa Desktop Review, 5. South Africa, Finland and Kenya specifically provide in their Constitutions that any departure must be compatible with the State's international human rights obligations.
856.. Australia Desktop Review, 6–8; Brazil Desktop Review, 7; Colombia Desktop Review, 8; Korea Desktop Review, 6–7; UK Desktop Review, 10–11.
856.. Jordan Desktop Review, 6; Madagascar Desktop Review, 1; Paraguay Desktop Review, 1; Philippines Desktop Review, 1-3; Vietnam Desktop Review, 9-10.
856.. See, eg, Bulmer, Emergency Powers (cited above); Ackerman, the Emergency Constitution (cited above); Comte, State of Emergency Proportionality Issues, para 3; Sheeran, Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law (cited above), 500–502; Born, The Role of Parliaments (cited above), 64; Simon Lunn 'Democratic Oversight and the Changing Security Context' in Eden Cole, Philipp Fluri and Simon Lunn (eds) *Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Nato Parliamentary Assembly, Geneva, 2015) 12.
856.. Born, The Role of Parliaments (cited above), 71–72.
856.. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, States of Emergency (cited above), 4. See also Comte, State of Emergency Proportionality Issues.
856.. OAS Review (cited above), 100; Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–15.
856.. Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–15.
856.. In Ukraine, parliament must assemble within two days of the declaration of an SoE in order to consider the matter: Ibid.
856.. Ibid; Elliot Bulmer, 'Dissolution of Parliament' (International IDEA Constitution-Building Primer 16, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Rev Ed October 2017).
856.. Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1051; Born, The Role of Parliaments (cited above), 74–75; Brazil Desktop Review; Vietnam Desktop Review.
856.. Bulmer, Emergency Powers (cited above), 14–20; Ackerman, The Emergency Constitution (cited above) , 1050-1060.
856.. Bulmer, Emergency Powers (cited above), 19; Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1050.
856.. Ackerman suggests a period of two months renewal on an absolute majority, followed by 'sixty percent for the next two months; seventy for the next, and eighty thereafter.' South Africa provides for a simplified 'escalator' whereby an absolute majority is required for approval, but all subsequent approvals require a three-fifths majority: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.
856.. For example, the Venice Commission has insisted that the right of access to a Court and the right to an effective remedy in ECHR Arts 5 and 13, respectively, must be non-derogable as a result 'subject to the inherent limitations of the context': see Holger Haibach, 'The Protection of Human Rights in Emergency Situations' (Report Doc 11858, European Parliamentary Committee on Legal Affairs and Human Rights, 9 April 2009) paras 12–14.
856.. Roy Chowdhury Subrata, 'Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency' (Pinter, 1989).
856.. Ecuador Desktop Review. In contrast, the French Constitution gives the Constitutional Court an advisory role, requiring the President to consult with the Court and to consider its ultimate public advisory opinion, but does not make the Court's opinion binding. See Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1066.
856.. Born, The Role of Parliaments (cited above), 3. Bruce Ackerman has argued against this on the basis that 'serious judicial review' takes too much time, but it is not suggested that emergency responses be suspended during review.

856.. OAS Checklist (cited above), 13. Bruce Ackerman recommends a broad right to financial compensation for innocent persons detained while *habeas corpus* rights are suspended, which may be extended to proprietary and other rights wrongfully affected in emergency conditions: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1062.
856.. OAS Checklist (cited above), 13.
856.. Bulmer, Emergency Powers (cited above), 18. Bulmer suggests that, in most cases, SoEs/SoDs are designed to lapse after two to six months without ratification, extension or termination.
856.. OAS Checklist (cited above), 8. Several commentators strongly endorse the media and civil society roles in emergency oversight: Ackerman, The Emergency Constitution (cited above), 1040; Born, The Role of Parliaments (cited above), 74.
856.. Ecuador expressly provides that the UN and the OAS must be notified of any declaration of an SoE. This is relatively novel in terms of national constitutional law, but is a requirement under most international human rights instruments: Ecuador Desktop Review.
856.. Haibach, The Protection of Human Rights in Emergency Situations (cited above), paras 7–8.
856.. United Nations Volunteer Programme, *State of the World's Volunteerism Report: Transforming Governance* (Washington D.C.: UNV, 2015), 15.
856.. Inter-Parliamentary Union (IPU), IFRC, and United Nations Volunteer Programme (UNV), *Volunteerism and Legislation: A Guidance Note* (Geneva: IPU, IFRC and UNV, 2004).
856.. IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 46.
856.. IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 46.
856.. IFRC, The Legal Framework for Volunteering in Emergencies, (Geneva: IFRC, 2011).
856.. In the case of remuneration see Jordan Desktop Review
856.. See Korea Desktop Review
856.. Brazil Desktop Review
856.. Columbia, Italy, Korea
856.. J. Whittaker, B. McLennan and J. Handmer, A Review of Informal Volunteerism in Emergencies and Disasters: Definition, Opportunities and Challenges,' *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13 2015, 358–368.
856.. Colombia Desktop Review
856.. Kenya, Kyrgyzstan, Mexico Desktop Reviews
856.. C.M. Buck, Policy Analysis of Health Professional Licensing During Disaster Response in the United States (Ohio: Wright State University, 2013), 15. D.C. Allen and S. Feigin Harris, Licensure Issues in the Event of a Disaster or Emergency, (Ohio: Baker Hostetler, year unknown), 1.
856.. Institute of Medicine of the National Academies, Crisis Standards of Care: A Systems Framework for Catastrophic Disaster Response, (Washington D.C.: The National Academies Press, 2012), 57.
856.. IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 40.
856.. IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response.
856.. Brazil, Senegal, Finland.
856.. Italy, Ecuador, Australia, Jordan, Korea, Palestine.
856.. IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response, 40.
856.. Kyrgyzstan, Mexico, Vietnam.
856.. Colombia. See also example from Germany where employees can exclude a portion of their salary from taxable income if they forego it in favour of a disaster-struck co-worker, in Massimo Basilavecchia et. al. (eds), Tax Implications of Natural Disasters and Pollution (Volume 44 of EUCOTAX series on European taxation, Kluwer Law International, 2015).
856.. United Kingdom
856.. Colombia, Kenya, Kyrgyzstan, Madagascar, Mexico, Philippines, Vietnam, South Africa.
856.. E.g. Edwin Cartlidge, 'Italy's supreme court clears L'Aquila earthquake scientists for good', *Science,* Nov. 20, 2015, accessed 18 June 2018 at http://www.sciencemag.org/news/2015/11/italy-s-supreme-court-clears-l-aquila-earthquake-scientists-good (6 scientific advisors were cleared of manslaughter charges on final appeal, but the conviction of a government official stood, relating to the issue of earthquake warnings);and Sofia Menchu, 'Guatemala volcano alert too late to save lives, officials admit,' *Reuters – Environment,* June 8, 2018, https://www.reuters.com/article/us-guatemala-volcano-response/guatemala-volcano-alert-too-late-to-save-lives-officials-admit-idUSKCN1J32K5 ("Guatemala's public prosecutor said on Thursday that it would open an investigation into whether protocols were followed to inform proper decision-making in the handling of the disaster.")
856.. See IFRC, Law and first aid: Promoting and protecting life-saving action (Geneva: IFRC 2015)
856.. Ecuador, Madagascar, Mexico, Philippines, Senegal, Vietnam, Finland, Jordan, Palestine.
856.. Brazil Australia UK South Africa
856.. Italy Kenya
856.. Colombia, Kazakhstan
856.. Korea
856.. Senegal
856.. Italy

856.. The Swiss Foundation for Mine Action (FSD), Drones in Humanitarian Action: A Guide to the Use of Airborne Systems in Humanitarian Crises, (Geneva: FSD, 2016).
856.. F. Greenwood, et. al., The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis (Cambridge, MA: Harvard Humanitarian Initiative (HHI), 2017); New America, Drones and Aerial Observation: New Technologies for Property Rights, Human Rights, and Global Development, (Washington D.C.: New America, 2015); Denise Soesilo and Kristin Bergtora Sandvik, Drones in Humanitarian Action: A Survey on Perceptions and Applications (FSD: Geneva, 2016).
856.. UAViators, *Humanitarian UAV Code of Conduct and Guidelines* (2016), point 5. Published online at https://uavcode.org/
856.. UAViators, *Humanitarian UAV/Drone Missions: Towards Best Practices* (2018), 2-4. See also http://uaviators.org/laws.
856.. Including at least Colombia, Ecuador, Italy Madagascar, Australia
856.. The European Union's *Global Data Protection Regulation* (GDPR) is available online in all EU languages at http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj ; Further information and resources on the GDPR are available at https://responsibledata.io/2017/11/28/gdpr-community-call-sharing-resources/
856.. Exceptions where no such legislation exists or was found by the researchers: Brazil, Colombia, Kenya (although it is in progress), Madagascar, Paraguay, Jordan and Kazakhstan.
856.. Ecuador and Palestine respectively.
856.. See: Oxfam, Responsible Program Data Policy (Oxford: Oxfam, 2015); and ICRC, Handbook on Data Protection in Humanitarian Action (Geneva: ICRC, 2017).
856.. The *Data Starter Kit* is available online at http://elan.cashlearning.org/
856.. F. Greenwood, et. al., The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis.
856.. The latter is highlighted, for example, in the Cox's Bazaar Cash Working Group report, *Delivery Mechanism Mapping for Cash-Based Interventions* (CBI) in Cox's Bazaar, Bangladesh, 37 – 38.
856.. ICRC, Restoring Family Links and Data Protection: Background document for the 33rd International of the Red Cross and Red Crescent (Geneva: ICRC, 2019).
856.. Civil Aviation Organization, Unmanned Aircraft Systems (UAS), RPAS Circular 328-AN/190 (2011)
856.. Elizabeth Ferris, 'Planned Relocations, Disasters and Climate Change' (Presentation, Conference on Climate Change and Migration in the Asia-Pacific: Legal and Policy Responses, Sydney, 10-11 November 2011) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/1110_relocation_disasters_cc_ferris.pdf> 1.
856.. Conference of the Parties, United Nations Framework Convention on Climate Change, *Report of the Conference of the Parties on Its Sixteenth Session, Held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 — Addendum — Part 2: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Sixteenth Session*, UN Doc FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011) Decision 1/CP.16 para 14(f).
856.. The Brookings Institution, Georgetown University, Institute for the Study of International Migration and Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 'Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation' (7 October 2015) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GUIDANCE_PLANNED-RELOCATION_14-OCT-2015.pdf> (***Guidance on Planned Relocation***).
856.. The Nansen Initiative, 'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change: Volume 1' (December 2015) < https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf> (***Nansen Protection Agenda Volume 1***).
856.. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (Final Draft, 11 July 2018) <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>.
856.. Ibid 18(l). See also World Leaders Adopt First-Ever Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in Marrakech, Outlining Framework to Better Manage International Migration (Press Release, 11 December 2018) <http://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Press-Release-12112018.pdf>.
856.. Guidance on Planned Relocation (cited above), 9.
856.. Ibid.
856.. Ibid 10.
856.. Ferris, Planned Relocations, Disasters and Climate Change (cited above), 19–21.
856.. Ibid 12–19.
856.. Ibid 5.
856.. Ibid 3.
856.. Ibid 12 citing World Bank, 'Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters' (2010) <http://www.housingreconstruction.org/housing/toc>.
856.. Ibid 20 citing Sergio Carmona and Elena Correa, 'Comparative Analysis of the Case Studies' in Elena Correa (ed), 'Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster, Experiences from Latin America, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery' (2011) <http://www.gfdrr.org/gfdrr/node/903>.
856.. Ibid 5–18.
856.. *Sendai Framework* (cited above), para 27(k).
856.. Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Cook Islands' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/cook-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross> 27–28 (***Cook Islands HLP Mapping***); Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Tonga' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/tonga-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross> 3, 21 (***Tonga***

HLP Mapping); Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Solomon Islands' (May 2018) <https://www.shelter cluster.org/resources/documents/solomon-islands-hlp-mapping-ifrc-australian-red-cross> 24 (***Solomon Islands HLP Mapping***).
856.. The five countries are: Brazil, Colombia, Italy, Kyrgyzstan and Mexico: De Freitas, Christiana Galvão Ferreira and Karen da Costa, 'Disaster Management Legal Framework in Brazil' (Desktop Review, May 2018) 35–36 (***Brazil Desktop Review***); Colombia Desktop Review, 22; Italy Desktop Review, 38–39; Kyrgyzstan Desktop Review, 18–19; Mexico Desktop Review, 20.
856.. Brazil Desktop Review, 35.
856.. Ibid.
856.. Ibid 36.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Government of Vanuatu, *National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement* (2018) <https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/iom-vanuatu-policy-climate-change-disaster-induced-displacement-2018.pdf>.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 16.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 'Disaster Displacement: How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience: A Companion for Implementing the Sendai Framework Target E' (Public Consultation Version, 2018) <https://www.unisdr.org/files/58821_disasterdisplacement05a.pdf> 9, 22.
856.. Ibid.
856.. See Vincanne Adams et al, 'Chronic Disaster Syndrome: Displacement, Disaster capitalism, and the Eviction of the Poor from New Orleans' (2009) 36(4) *American Ethnologist* 615; Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, 'Recovery Postponed: The Long-Term Plight of People Displaced by the 2011 Great East Japan Earthquake, Tsunami and Radiation Disaster' (Case Study Series on Protracted Disaster Displacement, February 2017) <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170206-idmc-japan-case-study.pdf>.
856.. Platform on Disaster Displacement, 'Addressing the Protection Needs of People Displaced Across Borders in the Context of Disasters and Climate Change' (2016) <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/PDD-Leaflet-11-2016-screen.pdf>.
856.. Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 24; Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press, 2012) 49.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 18.
856.. Guidance on Planned Relocation (cited above), 13.
856.. See, eg, Elena Correa et al, 'Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide' (World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery; 2011) <http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr/files/publication/resettlement_guide_150.pdf>; Shelter Cluster Philippines, 'HLP Guidance Note on Relocation for Shelter Partners' (March 2014) <https://www.shelter cluster.org/sites/default/files/docs/Relocation%20-%20HLP%20Guidance%20Note%20for%20Shelter%20Partners.pdf>; Abhas Kumar Ja et al, 'Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstruction After Natural Disaster' (World Bank and Global Facility for Disaster Risk and Recovery; 2011) <http://documents.worldbank.org/curated/en/290301468159328458/pdf/528390PUB0safe101Official0Use0Only1.pdf>; Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 14; International Law Association, *Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise* (24 August) <http://www.ila-hq.org/images/ILA/Resolutions 2018) /ILAResolution_6_2018_SeaLevelRise_SydneyDeclaration.pdf>.
856.. Guidance on Planned Relocation (cited above); The Brookings Institution, Georgetown University, Institute for the Study of International Migration and International Organization for Migration, 'A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change' (2017) <https://environmentalmigration.iom.int/toolbox-planning-relocations-protect-people-disasters-and-environmental-change> (***Planned Relocation Toolbox***).
856.. Ibid 4–5.
856.. Daniel Petz, 'Operational Guidance and Frameworks relevant to Planned Relocations caused by Natural Hazards, Environmental Change, and Climate Change' (Brookings-LSE Project on Internal Displacement, June 2015) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Framework-DPetz-June-2015.pdf>.
856.. Guidance on Planned Relocation (cited above), 11.

856.. Ibid.
856.. Ibid 12.
856.. Ibid 20.
856.. Ibid 12.
856.. Ibid.
856.. Ibid 11.
856.. Planned Relocation Toolbox (cited above), 11–55.
856.. Ibid 11–14.
856.. See *Sendai Framework* (cited above), para 30(l); *Paris Agreement*, opened for signature 22 April 2016 [2016] ATS 24 (entered into force 4 November 2016) 2; *Ulaanbaatar Declaration* (Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction, 6 July 2018) paras 1, 11; Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, GA Res 70/1, UN GAOR, 70th sess, Agenda Items 15 and 116, UN Doc A/RES/70/1 (21 October 2015) para 14, target 10.7; *New York Declaration for Refugees and Migrants*, GA Res 71/1, UN GAOR, 71st sess, Agenda Items 13 and 117, UN Doc A/RES/71/1 (3 October 2016) paras 18, 43, 50; *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (draft text) <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>.
856.. See Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above). The Nansen Agenda is now being implemented by its successor, the Platform for Disaster Displacement.
856.. *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN ESCOR, 54th sess, Agenda Item 9(d), UN Doc E/CN.4/2098/53/Add.2 (11 February 1998).
856.. Nansen Protection Agenda Volume 1 (cited above), 18, 25.
856.. Ibid 34–41.
856.. Ibid 22–31.
856.. Ibid 39–41.
856.. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and Norwegian Refugee Council, 'Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations' (15 February 2014) <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/security-of-tenure---in-humanitarian-shelter-operations.pdf> (***Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and Norwegian Refugee Council, 'The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response' (29 April 2016) <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/the-importance-of-housing-land-and-property-hlp-rights-in-humanitarian-response.pdf>.
856.. Human Rights Council, Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living in the Context of Disaster Settings, 19th sess, Agenda Item 3, A/HRC/19/ (22 March 2012) para 4(a).
Human Rights Council, *Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Disaster Risk Reduction, Prevention and Preparedness Initiatives*, 27th sess, Agenda Item 5, A/HRC/27/66 (7 August 2014) 7–8.
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Rapid Tenure Assessment Guidelines for Post-Disaster Response Planning — Pilot Version' (2015) <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/general-publications/rapid-tenure-assessment-guidelines-for-post-disaster-response-planning/> 9 (***Rapid Tenure Assessment Guidelines***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf> 10–13; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Securing their Land: Ecuador Red Cross Successfully Supports Communities to Obtain New Land Titles after Earthquake' (16 February 2017) <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/>;International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in Asia: The Case for Legal Preparedness' (2010) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf> 7–8.
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4.
856.. Ibid 17–18.
856.. Ibid 5, 13, 15. IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9; Nepal Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter After Disasters — Country Case Study: Nepal' (2014) <https://www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/country%20studies/Nepal%20Shelter%20Full%20Report%20FINAL.pdf> 45–46 (***Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter***).
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 5; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 5, 14.
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 8.
856.. Ibid 4; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9; Nepal Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter, 41–44; Haiti Red Cross Society and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Impact of the Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter After Disasters — Country Case Study: Haiti' (2015)

<https://www.ifrc.org/PageFiles/208142/Haiti%20Shelter%20Report%20EN%20Final2.pdf> 29, 41–42 (***Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter***).
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4–5; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 5, 14; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 9–10, 13–14.
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 15; International Organization for Migration, 'Guidance Note: Integrating Housing, Land and Property Issues into Key Humanitarian, Transitional and Development Planning Processes' (2018) <https://publications.iom.int/system/files/pdf/guidance_note.pdf> 24.
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 11; IFRC and Norwegian Refugee Council, The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 21–23.
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 4, 8.
856.. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters' (October 2011) <http://www.ifrc.org/PageFiles/86597/Regulatory%20Barriers%20to%20Shelter%20IC%20Background%20Document%20FINAL.pdf> 12–13.
856.. IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 9. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, '"Minimum Elements" for Community-Based Land Mapping Approaches in Post Disaster Contexts — Pilot Version' (2015) <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/Shelter/1301400_Community%20Land%20Mapping_En_LR.PDF>. The nature of community-based land mapping varies depending on the degree of technology and technical expertise available, ranging from sketch maps to maps developed using unmanned aerial vehicles (***UAVs***) and geographic information systems (***GIS***). Another alternative approach is to conduct community verification of tenure: Haiti Red Cross Society and IFRC, Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 35.
856.. IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters (cited above), 11–13.
856..IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 18–20; IFRC and Norwegian Refugee Council,
The Importance of Addressing Housing, Land and Property (HLP) Challenges in Humanitarian Response (cited above), 14; IFRC, Rapid Tenure Assessment Guidelines (cited above), 11, 15.
856.. Sphere, Association 'The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Response' (2018, 4th ed) <https://www.spherestandards.org/handbook-2018/> 266–267 ('Shelter and Settlement Standard 6: Security of Tenure').
856.. Kazakhstan Desktop Review, 20.
856.. Ibid.
856.. See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 8(e); Colombia Desktop Review, 22; Jordan Desktop Review, Annex Question 8(e); UK Desktop Review, 36–37.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf> 13.
856.. Ibid.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'A Year on From the 2016 Earthquake in Ecuador: Providing Housing Security and Building Resilience' (9 June 2017) <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/a-year-on-from-the-2016-earthquake-in-ecuador-providing-housing-security-and-building-resilience-73937/>.
856.. Ibid.
856.. See, eg, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness' (2011) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125695/Disasters%20in%20Americas_2011%20(2).pdf> 10–13; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Securing their Land: Ecuador Red Cross Successfully Supports Communities to Obtain New Land Titles after Earthquake' (16 February 2017) <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/news/americas/ecuador/securing-their-land-ecuador-red-cross-successfully-supports-communities-to-obtain-new-land-titles-after-earthquake-73859/>;International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Disasters in Asia: The Case for Legal Preparedness' (2010) <http://www.ifrc.org/PageFiles/125699/Disasters%20in%20Asia_EN%202010.pdf> 7–8.
856.. See, eg, Nepal Red Cross and IFRC, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 30–32.
856.. Nepal Red Cross and IFRC, Nepal Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 30–31.
856.. The Philippines Desktop Review does indicate that the Philippine Statistics Authority (***PSA***) is required to develop a system for restoring and reconstructing civil registry documents that are lost or destroyed during a

disaster, however it does not provide information about whether the PSA has fulfilled this obligation and, if so, what the procedure entails: Philippines Desktop Review, 21.
856.. See, eg, Jordan Desktop Review, 8; Kyrgyzstan Desktop Review, 19; Mexico Desktop Review, 21; South Africa Desktop Review, Annex Question 8(d).
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 8(d); Korea Desktop Review, 17; Palestine Desktop Review, 14.
856.. Australia Desktop Review, 17; Finland Desktop Review, 13; Korea Desktop Review, 17.
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 8(d).
856.. IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters (cited above), 7.
856.. Ibid 7–8.
856.. Ibid.
856.. Haiti Red Cross Society and IFRC, Haiti Case Study on Regulatory Barriers to Emergency and Transitional Shelter (cited above), 46.
856.. Ibid.
856.. Ibid 48.
856.. The finished research has been published on the Shelter Cluster Website: Shelter Cluster, 'Resources – Housing, Land and Property' <https://www.sheltercluster.org/hlp>.
856.. See, eg, Allens, Tonga HLP Mapping (cited above) 3, 20; Cook Islands HLP Mapping (cited above), 27–8.
856.. See, eg, Allens, Solomon Islands HLP Mapping (cited above), 3, 23; Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Fiji' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/fiji-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross> 18–19 (***Fiji HLP Mapping***).
856.. See, eg, Allens, Solomon Islands HLP Mapping (cited above), 3, 23; Allens, Fiji HLP Mapping (cited above), 18–19.
856.. See, eg, Allens, Tonga HLP Mapping (cited above), 3, 20; Allens, 'Housing, Land and Property Mapping Project: Vanuatu' (May 2018) <https://www.sheltercluster.org/resources/documents/vanuatu-hlp-profile-ifrc-australian-red-cross> 3, 24–26.
856.. Ibid.
856.. The four countries are Colombia, Finland, Jordan and Palestine. Colombia Desktop Review, 22–23; Finland Desktop Review, 12; Jordan Desktop Review, Annex Question 8(b); Palestine Desktop Review, 13.
856.. Finland Desktop Review, 12.
856.. Jordan Desktop Review, Annex Question 8(b).
856.. *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 2089, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 2090) art 28; *The Right to Education in Emergency Situations*, GA Res 64/290, UN GAOR, 64th sess, 106th plen mtg, Agenda Item 114, UN Doc A/RES/64/290 (9 July 2010).
856.. International Network for Education in Emergencies, 'INEE Minimum Standards Handbook' (2nd ed, 2010) <http://toolkit.ineesite.org/toolkit/INEEcms/uploads/1012/INEE_Minimum_Standards_Handbook_2010(HSP)-English_LoRes.pdf> 2–5 (***Minimum Standards Handbook***).
856.. Ibid 2.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Brazil Desktop Review, 31; Philippines Desktop Review, 20–21.
856.. Brazil Desktop Review, 31.
856.. Philippines Desktop Review, 20–21.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. These indicia of tenure were identified by participants in the Roundtable on Security of Tenure in Humanitarian Shelter, Programming for the Most Vulnerable held in Geneva on 28 June 2013: IFRC and Norwegian Refugee Council, Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations, 18. This source also provides a longer list of indicia, which is separated into two categories: (1) indicia of secure tenure at the place of displacement; and (2) indicia of secure tenure at the place of return/resettlement: see page 20.
856.. See IFRC, Addressing Regulatory Barriers to Providing Emergency and Transitional Shelter in a Rapid and Equitable Manner After Natural Disasters, (cited above) 18.
856.. Ibid.
856.. International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 60.
856.. Allison Anderson et al, Asia Pacific Coalition for School Safety, 'Policy Brief and Practice Guidance: Limiting and Planning for Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies' (Asia Pacific Coalition for School Safety, November 2017) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/55716_55716stc01439schoolsasevacuationcen.pdf>.
856.. International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook.
856.. See Asia Pacific Coalition for School Safety, 'Policy Brief and Practice Guidance: Limiting and Planning for Schools as Temporary Evacuation Centres in Emergencies'.

856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response: Humanitarian Diplomacy Guidance Note No.2' (2011) <http://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2016/09/Humanitarian_Diplomacy-Guidnace-Note-2.pdf> 36.
856.. Ibid 2; *Universal Declaration of Human Rights*, GA Res 217A (III), UN GAOR, 3rd sess, 183rd plen mtg, UN Doc A/810 (10 December 2048); *International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 20 December 2066, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 2076); *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, opened for signature 16 December 2066, 993 UNTS 3 (entered into force 3 January 2076).
856.. This Report adopts the same terminology as the IFRC's Minimum Standards For Protection, Gender And Inclusion In Emergencies: see IFRC, 'Minimum Standards For Protection, Gender And Inclusion In Emergencies' (2018, 2nd ed) <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/11/Minimum-standards-for-protection-gender-and-inclusion-in-emergencies-LR.pdf>.
856.. *Sendai Framework* (cited above), paras 7, 20(d).
856.. Ibid paras 20(d), 36(a). See also *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, GA Res 70/1, UN GAOR, 70th sess, Agenda Items 15 and 116, UN Doc A/RES/70/1 (21 October 2015) Preamble, para 17.16.
856.. See, eg, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, opened for signature 18 December 1979, 1249 UNTS 13 (entered into force 3 September 1981); *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008); *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, opened for signature 7 March 1966, 660 UNTS 195 (entered into force 4 January 1969); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, opened for signature 18 December 1990, 2220 UNTS 3 (entered into force 1 July 2003).
856.. Inter-Agency Standing Committee, 'Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action' (2016) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action_0.pd>
856.. Alice Fothergill et al, 'Race, Ethnicity and Disasters in the United States: A Review of the Literature' 23(2) *Disasters* (2099) 156, 159–160, 163–165, 167 (***Race, Ethnicity and Disasters in the United States***); Kevin Blanchard et al, 'Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment' (UNISDR; Words into Action Guidelines: National Disaster Risk Assessment, 2017) <https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf> 3–4.
856.. Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 160–161.
856.. Australia Desktop Review, 7, 22–23; Finland Desktop Review, 3, 4, 17; Italy Desktop Review, 38; Jordan Desktop Review, 4, 22; Kazakhstan Desktop Review, 13–14; Korea Desktop Review, 5, 14, 22; Kenya Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, 17–20; South Africa Desktop Review, 4, 12; John W Ffooks & Co, 'A4ID – Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in Senegal' (Desktop Review, Date TBC) 12 (***Senegal Desktop Review***); Brazil Desktop Review, 7.
856.. Vietnam Desktop Review, 24; Mexico Desktop Review, 18.
856.. For example, Brazilian disaster law recognises the needs of children, elderly persons and persons with disabilities, while Colombian disaster law recognises gender specific needs and risks: Brazil Desktop Review, 31–33; Colombia Desktop Review, 21.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 49–51.
856.. Elizabeth G Ferris et al, 'Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters: Global study' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2015) <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201511/1297700_GBV_in_Disasters_EN_LR2.pdf> 20–25 (the ***Unseen, Unheard Report***); International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'The Responsibility to Prevent and Respond to Sexual and Gender-Based Violence in Disasters and Crises' (24 July 2018) <http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/17072018-SGBV-Report_Final.pdf.pdf> (the ***Responsibility to Prevent and Response to SGBV during Disasters and Crises Report***); Picard, SGBV Global Study (cited above), 33–35, 41, 43–44.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 33–36.
856.. Ferris et al, Unseen, Unheard Report (cited above), 8.
856.. Ibid.
856.. The Desktop Reviews that do not provide information on SGBV are Madagascar, Paraguay and Kazakhstan.
856.. Colombia Desktop Review, 21; Philippines Desktop Review, 20. A third country, Kyrgyzstan, is in the process of developing a regulation on SGBV in disasters: Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18.
856.. The eight countries are Australia, Brazil, Finland, Italy, Kyrgyzstan, Mexico, Senegal, UK and Vietnam: Australia Desktop Review, 17, 21; Brazil Desktop Review, 35; Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18; Mexico Desktop Review, 20; Senegal Desktop Review, 11; UK Desktop Review, 34; Vietnam Desktop Review, 24. The remaining five countries have very weak, or non-existent, legal and/or institutional frameworks for the prevention of SGBV in normal times: Jordan Desktop Review, 21; Korea Desktop Review, 21; Kenya Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, Annex question 4(e); South Africa Desktop Review, 11.

856.. Brazil Desktop Review, 35; Korea Desktop Review, Annex question 7(e); Vietnam Desktop Review, 26; Australia Desktop Review, Annex question 7(e); Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Vietnam Desktop Review, 26.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 38, 40, 43, 45.
856.. Ibid.
856.. Ibid 10.
856.. Inter-Agency Standing Committee, 'Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience and Aiding Recovery' (2015) <https://gbvguidelines.org/wp/wp-content/uploads/2015/09/2015-IASC-Gender-based-Violence-Guidelines_lo-res.pdf> Part 3, Chapter 1 (Camp Coordination and Camp Management), Chapter 11 (Shelter, Settlement and Recovery), Chapter 12 (Water, Sanitation and Hygiene) (***GBV Guidelines***); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report, 54.
856.. Philippines Desktop Review, 20.
856.. Brazil Desktop Review, 21.
856.. Ibid 50.
856.. Ibid.
856.. UK Desktop Review, 26; South Africa Desktop Review, 11; Kyrgyzstan Desktop Review, 11, 16; Italy Desktop Review, 26; Thomas J Treutler and Vinh Quoc Nguyen, 'Vietnam: Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response' (Desktop Review, Tilleke & Gibbins, September 2017) 20–21; Juan De Jesús Piraquive-Sánchez, 'Disaster Prevention and Management Mechanisms in Colombia' (Gómez Pinzón Zuleta Abogados, 2017) 20.
856.. Sabin Shrestha et al, 'Nepal Country Case Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection from Sexual and Gender-Based Violence in Disasters' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2017) <https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Humanitarian%20aid/SGBV%20in%20disasters/Gender%20SGBV%20Report_%20Nepal%20HR.pdf> (***Nepal SGBV Case Study***).
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 50.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 43. For example, a grandmother head-of-household was refused relief until she agreed to register her 18-year-old grandson as the male head of household: Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 38.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 35.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 44. For example, a woman who was widowed during the earthquake was unable to receive a housing reconstruction grant because the land on which her house was built was in her late husband's name: Picard, SGBV Global Study (cited above), 35; Sabin Shrestha et al, Nepal SGBV Case Study (cited above), 37.
856.. See *The Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*, UN GAOR, 61st sess, Agenda Item 66(b), UN Doc A/61/338 (13 September 2006); Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Statement of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on Sexual and Reproductive Health and Rights: Beyond 2014 ICPD Review*, 55th sess, (10–28 February 2014); UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 22: Right to Sexual and Reproductive Health (Art. 12 of the Covenant*) E/C.12/GC/22 Geneva: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
856.. See Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Sexual and Reproductive Health Rights' (2018) <https://www.ohchr.org/en/issues/women/wrgs/pages/healthrights.aspx>.
856.. Reproductive Health Sub-working Group of the ISDR/WHO Thematic Platform for Disaster Risk Management for Health, 'Integrating Sexual and Reproductive Health into Health Emergency and Disaster Risk Management' (Policy Brief, October 2012) <http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/SRH_HERM_Policy_brief_A4.pdf?ua=1>.
856.. See Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises, World Health Organization and Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) <http://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM-2010.pdf> 47.
856.. Ibid 21, 47.
856.. United Nations Population Fund, 'Addressing Violence Against Women and Girls in Sexual and Reproductive Health Services: A Review of Knowledge Assets' (2010) <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/addressing_violence.pdf> 14–15.
856.. Ibid.
856.. Human Rights Watch and WASH United, 'Understanding Menstrual Hygiene Management and Human Rights' (2017) <https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/mhm_practitioner_guide_web.pdf>.
856.. Margaret L Schmitt et al, 'Understanding the Menstrual Hygiene Management Challenges Facing Displaced Girls and Women: Findings From Qualitative Assessments in Myanmar and Lebanon' 11(19) (2017) *Conflict and Health* 1.
856.. Ibid.
856.. The Desktop Reviews that do not provide information on gender-specific needs in disaster preparedness and response are Madagascar, Paraguay and Senegal.

856.. The eleven countries are Brazil, Finland, Italy, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Korea, Kyrgyzstan, Mexico, Palestine and the UK: Brazil Desktop Review, 35; Finland Desktop Review, Annex question 7(e); Italy Desktop Review, 37; Jordan Desktop Review, 21; Kazakhstan Desktop Review, 11; Kenya Desktop Review, 22; Korea Desktop Review, 22; Kyrgyzstan Desktop Review, 17–18; Mexico Desktop Review, 20; Palestine Desktop Review, 16; South Africa Desktop Review, 11; UK Desktop Review, 34.
856.. The four countries are Australia, the Philippines, South Africa and Vietnam: Australia Desktop Review, 17, Annex Question 7(f); Philippines Desktop Review, 6, 20; South Africa Desktop Review, 11, Annex question 7(c); Vietnam Desktop Review, 26.
856.. Colombia Desktop Review, 21.
856.. Ibid 21.
856.. *Convention on the Rights of the Child*, opened for signature 20 November 1989, 1577 UNTS 3 (entered into force 2 September 1990) art 1.
856.. See Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 221.
856.. Sarah Uppard and Lili Birnbaum, 'Toolkit on Unaccompanied and Separated Children' (Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2017) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12207/pdf/tools-web-2017-0322.pdf> 9-18 (***UASC Toolkit***).
856.. Ibid 13, 143.
856.. See *The Right to Education in Emergency Situations*, GA Res 64/290, UN GAOR, 64th sess, 106th plen mtg, Agenda Item 114, UN Doc A/RES/64/290 (9 July 2010).
856.. Ibid 53–4.
856.. Ibid 59.
856.. Ibid 9–18.
856.. See Joseph Lelliott, 'Italy's 'Zampa' Law: Increasing Protection for Unaccompanied Children' 57 Forced Migration Review (February 2018) 79.
856.. Brazil Desktop Review, 31–33; Philippines Desktop Review, 17–18. Additionally, it is worth noting that Colombian legislation establishes that children have a right to be protected from the risks and consequences produced by natural disasters and other emergencies, and empowers disaster management agencies to take appropriate measures to protect children's rights: Colombia Desktop Review, 20.
856.. Brazil Desktop Review, 31–33.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Philippines Desktop Review, 18.
856.. Ibid.
856.. There is limited statistical data on the impacts of disasters on older persons, however mortality statistics from recent disasters indicates that older people die at a disproportionately high rate during disasters. As an example, 75 per cent of persons who died in Hurricane Katrina in 2005 were aged 60 or over, despite accounting for only 16 per cent of the population: HelpAge International, 'Older People in Emergencies and Humanitarian Crises' <http://www.helpage.org/what-we-do/emergencies/older-people-in-emergencies/>; Louise Plouffe, 'Older Persons in Emergencies: An Active Ageing Perspective' (World Health Organization, 2008) <http://www.who.int/ageing/publications/EmergenciesEnglish13August.pdf> 3–4. See also LS Fernandez, D Byard et al., 'Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies', *Prehospital and Disaster Medicine* (2002) Vol 17, No 2, 67.
856.. LS Fernandez, D Byard et al., 'Frail Elderly as Disaster Victims: Emergency Management Strategies', *Prehospital and Disaster Medicine* (2002) Vol 17, No 2, 67.
856.. IASC GBV Guidelines (cited above), 12.
856.. HelpAge International, 'Older People in Emergencies: Identifying and Reducing Risks' (2012) <http://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-emergencies--identifying-and-reducing-risks.pdf> 2;
856.. Ibid.
856.. Ibid 5–6.
856.. HelpAge International, 'Older People in Disasters and Crises: Guidelines for Best Practice' <http://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-disasters-and-humanitairan-crises-guidelines-for-best-practice.pdf> 8–9.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 7(c); Brazil Desktop Review, 33; Colombia Desktop Review, 20; Korea Desktop Review, Annex Question 7 (c); South Africa Desktop Review, Annex question 7(c).
856.. The four countries are Australia, Brazil, Italy and Kazakhstan: Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Brazil Desktop Review, 33; Italy Desktop Review, 27, 35, 38–39; Kazakhstan Desktop Review, 11. See also *Joint National Protocol for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents, Elderly Persons and Persons with Disabilities during Disasters* (Brazil, Human Rights Secretariat, September 2013).
856.. Italy Desktop Review, 27.
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b)).
856.. World Health Organization and the World Bank, 'World Report on Disability' (2011) < http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf> 29.

856.. Jo Matsuzaki, ‘Disability Inclusive DRR: Widening the Participation of Persons with Disabilities in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction’ <https://www.preventionweb.net/files/globalplatform/520e280f8fb60Jo_Matsuzaki_English_revised.pdf>; United Nations Department of Economic and Social Affairs, ‘Disability-Inclusive Humanitarian Action’ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/issues/whs.html>.
856.. United Nations Department of Economic and Social Affairs, ‘Ageing and Disability’ () < https://www.un.org/development/desa/disabilities/disability-and-ageing.html>.
856.. See Human Rights Watch, ‘Women and Girls with Disabilities’ <https://www.hrw.org/legacy/women/disabled.html>; European Women’s Lobby, ‘Women More Prone to Disability than Men, and Particularly Vulnerable to Discrimination and Violence’ (17 May 2011) <https://www.womenlobby.org/Women-more-prone-to-disability-than-men-and-particularly-vulnerable-to>; Kirsten Naumann Murtagh and Helen Hubert, ‘Gender Differences in Physical Disability Among an Elderly Cohort’ (2004) 94(8) *American Journal of Public Health* 1406.
856.. Handicap International, ‘Disability in Humanitarian Context: Views from Affected People and Field Organisations’ (2015) <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/handicapinternational/pages/1500/attachments/original/1449158243/Disability_in_humanitarian_context_2015_Study_Advocacy.pdf?1449158243> (***Disability in Humanitarian Context***).
856.. Ibid 9; IASC GBV Guidelines (cited above), 12.
856.. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008) art 11.
856.. *Sendai Framework* (cited above), paras 7, 19(d), 32, 36(a)(iii).
856.. Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action (World Humanitarian Summit, May 2016) <http://humanitariandisabilitycharter.org/>.
856.. Handicap International, Disability in Humanitarian Context, 6, 10–14.
856.. Ibid 14–16.
856.. See, eg, Australia Desktop Review, Annex Question 7(c); Brazil Desktop Review, 33; Colombia Desktop Review, 20; Korea Desktop Review, Annex Question 7 (c); South Africa Desktop Review, Annex question 7(c).
856.. The four countries are Australia, Brazil, Italy and Kazakhstan. Australia Desktop Review, Annex Question 5(b); Brazil Desktop Review, 33; Italy Desktop Review, 26–27, 35, 38–39; Kazakhstan Desktop Review, 11. See also *Joint National Protocol for the Comprehensive Protection of Children and Adolescents, Elderly Persons and Persons with Disabilities during Disasters* (Brazil, Human Rights Secretariat, September 2013).
856.. Alice Fothergill et al, Race, Ethnicity and Disasters in the United States, 156, 159–160, 163–165, 167; Kevin Blanchard et al, ‘Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment’ (UNISDR; Words into Action Guidelines: National Disaster Risk Assessment, 2017) <https://www.unisdr.org/files/52828_kconsiderationofmarginalized%5B1%5D.pdf> 3–4.
856.. Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 163.
856.. Ibid 156, 159–160, 163–165, 167; Blanchard et al, Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment, 3–4.
856.. Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 163.
856.. Blanchard et al, Consideration of Marginalized and Minority Groups in a National Disaster Risk Assessment, 3–4.
856.. Fothergill, Race, Ethnicity and Disasters in the United States (cited above), 163.
856.. Lorenzo Guadagno et al, ‘Migrants in Disaster Risk Reduction: Practices for Inclusions’ (Migrants in Countries in Crisis Initiative, 2017) 9.
856.. Shinya Uekusa, ‘Social Vulnerability in Disasters: Immigrant and Refugee Experiences in Canterbury and Tohoku’ in William L. Waugh, Jr., Ziqiang Han (eds) *Recovering from Catastrophic Disaster in Asia (Community, Environment and Disaster Risk Management, Volume 18)* Emerald Publishing Limited, 127–144.
856.. Human Rights Council, *Promotion and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Disaster Risk Reduction, Prevention and Preparedness Initiatives*, 27th sess, Agenda Item 5, A/HRC/27/66 (7 August 2014) 7–8.
856.. Ibid 8–11.
856.. Ibid.
856.. An example is the prolonged evacuation of the small Aboriginal community of Kiwirrkurra in the Gibson Desert of Western Australia in 2001 in response to a catastrophic flood caused by Tropical Cyclone Abigail. The approximately 18-month period that the Kiwirrkurra community was separated from its land resulted in a ‘*severe disruption to the social fabric of the community*’: Richard Howitt et al, ‘Natural and Unnatural Disasters: Responding with Respect for Indigenous Rights and Knowledges’ 50(1) *Geographical Research* (February 2012) 47, 54. See also Cath Brinkley, ‘Kiwirrkurra: The Flood In The Desert’ (2009) 24(1) Australian Journal of Emergency Management 67, 68.
856.. *Sendai Framework* (cited above), para 24(c)(i).
856.. Ibid 36(a)(v).
856.. Ayu Suciani et al, ‘“Smong” as Local Wisdom for Disaster Risk Reduction’ (2018) *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 148, 1.
856.. Ibid 1.

856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. The main Philippines disaster law provides that it is State policy that disaster risk reduction and climate change measures are sensitive to indigenous knowledge systems, however this law does not contain any measures for the protection and inclusion of indigenous groups in disaster preparedness and response: Philippines Desktop Review, 17 citing *Republic Act No. 10121* (Philippines) (2010) s2.
856.. Colombia Desktop Review, 20.
856.. Philippines Desktop Review, 17.
856.. Edge Effect, Down by the River Report, 7.
856.. Ibid 15–16.
856.. Ibid.
856.. Oxfam, 'Life as a Gay Man in a Resettlement Site' <https://philippines.oxfam.org/life-gay-man-resettlement-site>.
856.. Jennifer Rumbach and Kyle Knight, 'Sexual and Gender Minorities in Humanitarian Emergencies' in Larry W. Roeder Jr (ed) *Issues of Gender and Sexual Orientation in Humanitarian Emergencies* (2014, Springer International Publishing) 33.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Edge Effect, Down by the River Report, 24.
856.. Inter-Agency Standing Committee, 'IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings' (2007) <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/Guidelines%20IASC%20Mental%20Health%20Psychosocial%20%28with%20index%29.pdf> 2 (the ***IASC Guidelines on MHPSS***).
856.. Operationalising Psychosocial Support in Crisis Project 'The Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings' (June 2016) <https://www.uibk.ac.at/psychologie/fachbereiche/psychotraumatology/resources/opsic-mhpss-comprehensive-guideline-june-2016.pdf> 22.
856.. Ibid 1; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Reference Centre for Psychosocial Support 'Key Actions for Psychosocial Support in Flooding: Creating Resilience in Urban Areas' (2016) <http://pscentre.org/wp-content/uploads/Key_Actions-for-PSS-in-Flooding.pdf>.
856.. IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 2.
856.. Ibid 1.
856.. Ibid.
856.. Ibid 1–2.
856.. Ibid.
856.. Ibid 106–109 (Action Sheet 5.3: Facilitate conditions for appropriate communal cultural, spiritual and religious healing practices), 110–111 (Action Sheet 5.4: Sheet 5.4 Facilitate support for young children (0–8 years) and their care-givers).
856.. Sphere Minimum Standards (cited above), 341.
856.. Ibid.
856.. For a discussion of this point in the context of SGBV see: Picard (cited above), SGBV Global Study, 9.
856.. The following key international guidelines, standards and reports emphasise the importance of non-discrimination in the provision of humanitarian assistance: Age and Disability Consortium, 'Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities' (2018) <https://www.cbm.org/article/downloads/54741/Humanitarian_inclusion_standards_for_older_people_and_people_with_disabi....pdf> 9, 11, 29–30 (***Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities***); International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 55–6; Migrants in Countries in Crisis Initiative, 'Guidelines to Protect Migrants in Countries Experiencing Conflict or Natural Disaster' (June 2016) <https://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/micic_guidelines_english_web_13_09_2016.pdf> 34 (***MICIC Guidelines***); Picard (cited above), SGBV Global Study, 60.
856.. See Picard (cited above), SGBV Global Study, 60.
856.. As per the 'Terminology' section of this Report, 'regular DPR activities' refers to DPR activities that are designed for the general public, rather than specifically for one or more of the vulnerable groups discussed in this Chapter 9.
856.. The following key international guidelines, standards and reports emphasise the importance of including vulnerable groups in risk assessments, needs assessments and contingency planning: Edge Effect, Down by the River Report, 10–11, 16, 34, 38, 41; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 18–26; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 33, 40; Picard, SGBV Global Study (cited above), 51; MICIC Guidelines (cited above), 27–28, 42–43, 127–128; Oxfam, *Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies* (2013) <https://www.oxfam.org/en/research/minimum-standards-gender-emergencies> Minimum Standard 5 (***Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies***); 12; Humanitarian Advisory Group, 'Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket' (Humanitarian Horizons Practice Paper Series, June 2018) 12.
856.. Ibid.

856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 60–61; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20–21.
856.. Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.
856.. Ibid.
856.. Ibid 21. The WGSS were developed by the Washington Group on Disability Statistics, a UN City Group established under the United Nations Statistical Commission. For more information on the WGSS see Washington Group on Disability Statistics, 'Short Set of Disability Questions' <http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/short-set-of-disability-questions/>.
856.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
856.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 6; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 4.
856.. Ibid.
856.. Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 4.
856.. Ibid; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.
856.. Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 20.
856.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 6.
856.. Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 33, 47, 80–82; IASC GBV Guidelines (cited above), 20, 48; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 27, 33; Picard, SGBV Global Study (cited above), 53, 61; MICIC Guidelines (cited above), 31; Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies (cited above); Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12–13; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 4.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 61.
856.. Ibid. This recommendation also draws on guidance from the humanitarian sector in relation to multi-stakeholder coordination mechanisms: See, eg, Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 66–71.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 61; MICIC Guidelines (cited above), 27.This recommendation also draws on guidance from the humanitarian sector that identifies the importance of recruiting vulnerable groups as staff or volunteers for humanitarian programs: Edge Effect, Down by the River Report, 11; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 45, 114–115, 200, 245; IASC GBV Guidelines (cited above), 10, 23–24, 38–39.
856.. Edge Effect, Down by the River Report, 38, 40; Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 25–26, 54–55; IASC GBV Guidelines (cited above), 4, 20, 35; International Network for Education in Emergencies, Minimum Standards Handbook, 22–23, 45–46, 62, 64, 69; Picard, SGBV Global Study (cited above), 60; Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12; Pride in the Humanitarian System, 'No Longer Left Behind' (June 2018) <https://apcom.org/wp-content/uploads/2018/07/PrideInTheHumanitarianSystem-Rev4.pdf> 2, 4. See also Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 63–66 ('Core Humanitarian Standard Commitment 4').
856.. Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above), 43; Picard, SGBV Global Study (cited above), 61; MICIC Guidelines (cited above), 43, 65; Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies (cited above), Minimum Standards 7, 12.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 61.
856.. The following sub-groups are especially at risk: adolescent girls; elderly women; women and child heads of households; girls and women who bear children of rape, and their children born of rape; indigenous people; ethnic and religious minorities; sexual and gender minorities; unaccompanied and separated children; women and men involved in forced and/ or coerced prostitution, and child victims of sexual exploitation; people living with HIV; people with disabilities; survivors of violence: IASC GBV Guidelines (cited above), 12–13.
856.. IASC GBV Guidelines (cited above); Picard, SGBV Global Study (cited above); Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises and World Health Organization, Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) Chapter 3 'Minimum Initial Service Package for Reproductive Health in Crises'.
856.. Picard, SGBV Global Study (cited above), 59. For guidance on clinical management of sexual violence and rape, decision-makers should consider Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 330–332 ('Sexual and Reproductive Health Standard 2.3.2: Sexual Violence and Clinical Management of Rape').
856.. Ibid.
856.. Ibid 61.

856.. IASC GBV Guidelines (cited above), Part 3, Chapter 1 (Camp Coordination and Camp Management), Chapter 11 (Shelter, Settlement and Recovery), Chapter 12 (Water, Sanitation and Hygiene); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report, 54.
856.. IASC GBV Guidelines (cited above); IFRC, Responsibility to Prevent and Respond to SGBV during Disasters and Crises Report.
856.. Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 327–335.
856.. Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crises, World Health Organization and Inter-Agency Field Manual on Reproductive Health in Humanitarian Settings (2018) <http://iawg.net/wp-content/uploads/2016/07/IAFM-2010.pdf>.
856.. Save the Children and United Nations Populations Fund, Adolescent Sexual and Reproductive Health Toolkit for Humanitarian Settings (September 2009) <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_ASRHtoolkit_english.pdf>.
856.. Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 102–104.
856.. Elrha Research for Health in Humanitarian Crises Programme, Toolkit for Integrating Menstrual Hygiene Management (MHM) into Humanitarian Response (2017) <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/2113/themhminemergenciestoolkitfullguide.pdf>.
856.. Ibid.
856.. Child Protection Working Group, Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action (cited above), 149, 208, 203.
856.. Ibid.
856.. Sarah Uppard and Lili Birnbaum, 'Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children' (Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, 2017) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/12208/pdf/handbook-web-2017-0322.pdf> 9-18 (***UASC Field Handbook***).
856.. Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children, UASC Toolkit (cited above).
856.. *Guidelines for the Alternative Care of Children*, GA Res 64/142, UN GAOR, 64th sess, 65th plen mtg, Agenda Item 64, UN Doc A/RES/64/142* (18 December 2009).
856.. Louise Melville Fulford and Rebecca Smith, 'Alternative Care in Emergencies (ACE) Toolkit' (2013) (Save the Children on behalf of the Inter-Agency Working Group on Unaccompanied and Separated Children) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/7672/pdf/ace_toolkit_0.pdf>.
856.. The MSCP, which was developed in 2012, is currently under review. The second draft of the updated MSCP has been released and will be finalised in 2020.
856.. Age and Disability Consortium, Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities (cited above).
856.. See Inter-Agency Standing Committee, 'IASC Task Team on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action' <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action>.
856.. Edge Effect, Down by the River Report, 35–37.
856.. UNHCR, 'Protecting Persons With Diverse Sexual Orientations and Gender Identities: A Global Report on UNHCR's Efforts to Protect Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex Asylum-Seekers and Refugees' (December 2015) < http://www.refworld.org/pdfid/566140454.pdf> (***UNHCR SGM Report***).
856.. Edge Effect, Down by the River Report, 35–37; International Gay and Lesbian Human Rights Commission and SEROvi.e. 'The Impact of the Earthquake, and Relief and Recovery Programs on Haitian LGBT People' (Briefing Paper) <https://www.outrightinternational.org/sites/default/files/504-1.pdf>.
856.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
856.. IASC GBV Guidelines (cited above), 291; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 41.
856.. IASC GBV Guidelines (cited above) , 270; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 41.
856.. Edge Effect, Down by the River Report (cited above).
856.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above).
856.. See UNHCR SGM Report (cited above).
856.. IASC GBV Guidelines (cited above).
856.. UNHCR SGM Report (cited above), 23, 31–32; Edge Effect, Down by the River Report (cited above), 43.
856.. UNHCR SGM Report (cited above), 31; Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
856.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
856.. Ibid 12.
856.. IASC GBV Guidelines (cited above), 60.
856.. Humanitarian Advisory Group, Taking Sexual and Gender Minorities out of the Too Hard Basket (cited above), 12.
856.. MICIC Guidelines (cited above).
856.. Ibid.
856.. Ibid 29, 32.

856.. Ibid 24, 32.
856.. Ibid 29.
856.. Ibid 26.
856.. Ibid 35.
856.. Ibid.
856.. Ibid 29, 32–33, 35.
856.. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, GA Res 61/295, UN GAOR, 61st sess, 107th plen mtg, Agenda Item 68, Supp No 49, UN Doc A/RES/61/295 (2 October 2007) annex ('United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples') (***UNDRIP***).
856.. Ibid art 10.
856.. IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 38–45 (Action Sheet 2.1: Conduct assessments of mental health and psychosocial issues).
856.. Ibid 81–86 (Action Sheet 4.3: Organise Orientation and Training of Aid Workers in Mental Health and Psychosocial Support); Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 62–65 (Health Minimum Standard 2.6: Mental Health).
856.. IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 163–167 (Action Sheet 8.2: Provide Access to Information About Positive Coping Methods)
856.. IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 120–120; Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 62–65 (Health Minimum Standard 2.6: Mental Health).
856.. IASC Guidelines on MHPSS (cited above), 123–131 (Action Sheet 6.2: Provide Access to Care for People with Severe Mental Disorders); Sphere Minimum Standards 2018 (cited above), 62–65 (Health Minimum Standard 2.6: Mental Health).
856.. Operationalising Psychosocial Support in Crisis Project 'The Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings' (June 2016) <https://www.uibk.ac.at/psychologie/fachbereiche/psychotraumatology/resources/opsic-mhpss-comprehensive-guideline-june-2016.pdf> (***OPSIC Comprehensive Guideline***).
856.. Federal Emergency Management Agency, '2017 Hurricane Season FEMA After-Action Report' (12 July 2018) <https://www.fema.gov/media-library-data/1531743865541-d16794d43d3082544435e1471da07880/2017FEMAHurricaneAAR.pdf> v.
856.. Ibid.
856.. See Victor J Blue, 'FEMA Was Sorely Unprepared for Puerto Rico Hurricane, Report Says' (12 July 2018) *New York Times* <https://www.nytimes.com/2018/07/12/us/fema-puerto-rico-maria.html>; Emily Atkin, 'The Troubling Failure of America's Disaster Response' (17 July 2018) The New Republic <https://newrepublic.com/article/149899/troubling-failure-americas-disaster-response>; Madison Park and Emanuella Grinberg, 'FEMA Admits it was Understaffed and Underprepared for 2017 Hurricanes' (13 July 2018) CNN <https://edition.cnn.com/2018/07/13/us/fema-2017-hurricane-season-report/index.html>.
856.. Sphere Minimum Standards 2018 (cited above) , Introduction 1.
856.. See Sphere Minimum Standards 2018 (cited above).
856.. Ibid.
856.. Ibid 6–7.
856.. The Sphere Project, *Sphere Standards in National Humanitarian Response* (Discussion Paper, 2016) <http://www.sphereproject.org/resources/download-publications/?search=1&keywords=&language=English&category=56&subcat-22=0&subcat-29=0&subcat-31=0&subcat-35=0&subcat-49=0&subcat-56=103&subcat-60=0&subcat-80=0> 4.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid 19–30.
856.. Ibid 23–24.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid; The Sphere Project, 'Localizing Sphere: Chile and the Philippines Integrate Sphere Standards into National Disaster Response Systems' (26 October 2017) <http://www.sphereproject.org/news/localizing-sphere-governments-of-chile-and-the-philippines-integrate-sphere-standards-into-national-disaster-response-systems/>.
856.. Ibid.
856.. IFRC, Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response (cited above), 44.
856.. Ibid.
856.. Pan American Health Organization, World Health Organization, International Committee of the Red Cross, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Management of Dead Bodies after Disasters: A Field Manual for First Responders' (2016, 2nd ed) <https://www.icrc.org/en/publication/0880-management-dead-bodies-after-disasters-field-manual-first-responders>.
856.. Ibid 36.
856.. Ibid 23.
856.. Ibid 28.
856.. Ibid 11.

856.. Ibid 27.
856.. Philippines Desktop Review, 15–16.
856.. Ibid.
856.. UK Desktop Review, 27–29.
856.. See European Commission, United Nations Development Group, World Bank, 'Post Disaster Needs Assessments Guidelines' (2013) <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf> 117.
856.. See International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Emergency Needs Assessment' <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/responding/disaster-response-system/emergency-needs-assessment/>; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Guidelines for Assessment in Emergencies' (March 2008) <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-for-emergency-en.pdf> 12–13.
856.. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 'Guidelines for Assessment in Emergencies' (March 2008) <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-for-emergency-en.pdf> 12–13.
856.. Ibid.
856.. World Bank, 'Design and Execution of a Damage, Loss and Needs Assessment: Guidance Note for Task Managers' (2010) <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TTL%20Vol1_WEB.pdf> v, 4.
856.. See World Bank, 'Disaster, Damage, Loss and Needs Assessment: Training Guidelines' <http://documents.worldbank.org/curated/en/816981467998808920/pdf/530020WP0P110410Box345586B01PUBLIC1.pdf> 5–6.
856.. European Commission, United Nations Development Group, World Bank, 'Post Disaster Needs Assessments Guidelines' (2013) <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf> 117.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Joe Leitmann, 'Five Ways to do Better Post-Disaster Assessments' World Bank (24 October 2018) <http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/five-ways-do-better-post-disaster-assessments>.
856.. See European Commission, United Nations Development Group, World Bank, 'Post Disaster Needs Assessments Guidelines' (2013) <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/pdna-guidelines-vol-a.pdf> 48–49.
856.. Ibid.
856.. Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP), *Evaluation of Humanitarian Action Guide* (2016) <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/alnap-evaluation-humanitarian-action-2016.pdf> 14.
856.. Ibid 30.
856.. Ibid 27.
856.. Ibid 30–31.
856.. Ibid 30.
856.. Ibid 31.
856.. Development Assistance Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, *Principles for the Evaluation of Development Assistance* (1991) <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf> 5; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Project/Programme Monitoring and Evaluation (M&E) Guide (2011) <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-ME-Guide-8-2011.pdf> 77–78.
856.. Ibid 48.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. See Brazil Desktop Review, 40; Mexico Desktop Review, 22; Palestine Desktop Review, 15; Vietnam Desktop Review, 30.
856.. Australia Desktop Review, 11.
856.. Ibid.
856.. Philippines Desktop Review, 5–6.
856.. Italy Desktop Review, 40.
856.. Australia Desktop Review, 8.
856.. Ibid.
856.. Ibid.
856.. Australia Desktop Review, Annex Question 10(a).
856.. Ibid 340.
856.. For a comprehensive definition of corruption, see Transparency International, 'Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices' (2014) <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing_corruption_in_humanitarian_operations> xi (***Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations***).
856.. Ibid xii.

856.. Ibid xi.
856.. Michael Sheridan, Money Down the Drain, ITP NEWS (April 23, 2006); Juliet S Sorensen and Elise Meyer, 'How Corruption Slows Disaster Recovery' (5 June 2018) <https://theconversation.com/how-corruption-slows-disaster-recovery-96832>; Transparency International, Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations (cited above), v.
856.. See Peter T Leeson and Russell S Sobel, 'Weathering Corruption' (2008) 51(4) *Journal of Law and Economics* 667.
856.. Transparency International, Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations (cited above), xiii-xiv.
856.. The information in this table is from the following sources: Transparency International, Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations (cited above); Daniel Maxwell et al, Preventing Corruption in Humanitarian Operations: Handbook of Good Practices: Final Research Report' (July 2008) <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1836.pdf>; Pete Ewins et al, 'Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action' (July 2006) <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/874.pdf>.
856.. See Finland Desktop Review, 13; Jordan Desktop Review, 19; Palestine Desktop Review; Italy Desktop Review, 41; Kenya Desktop Review, 20; Kyrgyzstan Desktop Review, 19; Mexico Desktop Review, 21–22; Senegal Desktop Review, 13; UK Desktop Review, 39.
856.. UK Desktop Review, 39 citing *Fraud Act 2006* c.35 and *Bribery Act 2010* c.23.
856.. Finland Desktop Review, 13; Jordan Desktop Review, 19; Palestine Desktop Review; Italy Desktop Review, 41; Kenya Desktop Review, 20; Kyrgyzstan Desktop Review, 19; Mexico Desktop Review, 21–22; Senegal Desktop Review, 13.
856.. Philippines Desktop Review, 22–23 citing *Disaster Act* s19.
856.. Ibid.
856.. Ibid citing *Risk Reduction and Preparedness Equipment Protection Act* (Republic Act No. 10344).
856.. Korea Desktop Review, Annex Question 10(a) citing *Disaster Relief Act* (2016) arts 17, 22, 25.
856.. Ibid.
856.. Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP), *Evaluation of Humanitarian Action Guide* (cited above, 32–36.
856.. Transparency International, Handbook on Preventing Corruption in Humanitarian Operations (cited above), xiii.
856.. Ibid.
856.. Ibid 11.
856.. Ibid 13.
856.. Ibid 19.
856.. Ibid 19.
856.. Ibid 23.
856.. Ibid 106.
856.. Ibid 110.
856.. Ibid 113.
856.. Ibid 113.
856.. Ibid 110–114.
856.. Ibid 107, 113, 118.
856.. Ibid 97.
856.. Ibid 96, 100.
856.. Ibid 102.
856.. Ibid 74.
856.. Ibid 75.
856.. Ibid 70.
856.. Ibid 70.
856.. Ibid 74.
856.. Ibid 74.
856.. Ibid 76.
856.. Ibid 88.
856.. Ibid 86.
856.. Ibid 86, 88.
856.. Ibid 86.
856.. Ibid 84.
856.. Ibid 84–85.
856.. Ibid 90.
856.. Ibid 25.
856.. Ibid 27.
856.. Ibid 33.
856.. Ibid.
856.. Ibid.