

L'aide qu'il faut, quand il la faut

Rapport de progrès sur les

Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe

Novembre 2009



Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

L'Agenda mondial de la Fédération internationale (2006-2010)

Au cours de ces cinq années, la Fédération internationale œuvrera, collectivement, à la réalisation des objectifs et priorités suivants:

Nos objectifs

Objectif 1: Réduire l'impact des catastrophes, notamment le nombre de morts et de blessés.

Objectif 2: Réduire le nombre des morts et des malades et atténuer les effets des maladies et des urgences de santé publique.

Objectif 3: Accroître la capacité des communautés locales, de la société civile et de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge de faire face aux situations de vulnérabilité les plus urgentes.

Objectif 4: Promouvoir le respect de la diversité et de la dignité humaine, et réduire l'intolérance, la discrimination et l'exclusion sociale.

Nos priorités

Améliorer notre capacité d'intervention locale, régionale et internationale en cas de catastrophe et d'urgence de santé publique.

Intensifier notre action auprès des communautés vulnérables dans les domaines de la promotion de la santé, de la prévention des maladies et de la réduction des risques de catastrophes.

Développer considérablement nos programmes et notre travail de sensibilisation en matière de lutte contre le VIH/sida.

Renforcer notre action de sensibilisation sur les questions humanitaires prioritaires, en particulier la lutte contre l'intolérance, la stigmatisation et la discrimination, ainsi que les efforts visant à réduire les risques liés aux catastrophes.

À propos du Programme IDRL

Le Programme des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge vise à réduire la vulnérabilité humaine à travers des actions de sensibilisation à l'importance de la préparation juridique aux catastrophes et des services tels que le plaidoyer, l'assistance technique, la formation et la recherche.

© Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2009

Toutes les parties de ce document peuvent être copiées sans un accord préalable de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à des fins non lucratives, à condition de citer clairement le nom de la présente publication.

Toute photos © FICR, sauf celles de la page 9 (© APEC) et 13 (© Nations Unies).

Traduction: Isabelle Granger, Corinne Orlik & David Fisher

2009
Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Case postale 372
CH-1211 Genève 19
Suisse
Téléphone: +41 22 730 42 22
Télécopie: +41 22 733 03 95
Courriel: idrl@ifrc.org
Site Internet: <http://www.ifrc.org/fr/idrl>

Abréviations

APEC	Coopération économique pour l'Asie-Pacifique
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CAPRADE	Comité des Andes pour la prévention et réponse aux désastres
CDEMA	Agence caraïbe pour les secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle
CDI	Commission de droit international
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEPREDENAC	Centre pour la prévention des désastres naturels en Amérique Centrale
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
IDRL	International Disaster Response Laws, Rules and Principles
ISDR	Stratégie internationale de prévention de catastrophes
MERCOSUR	Marché commun du Sud
OCEMN	Organisation de coopération économique de la Mer Noire
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OEA	Organization des états américains
OIPC	Organisation international de protection civile
OMS	Organization mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SADC	Comité Sud-Africain pour le développement

SELA	Systeme économique latino-américain et caribéen
SOPAC	Commission du Pacifique Sud pour les géosciences appliquées
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UIP	Union interparlementaire
UNDAC	Équipe des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe

Sommaire exécutif

Deux ans ont passés depuis que la 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe », vouées à assister les États à préparer leurs cadres réglementaires afin d'assurer un usage efficace et rapide de l'aide internationale.



En 2011, les États, les Sociétés Nationales et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) seront invités à présenter leur succès quant à l'utilisation des Lignes directrices à la 31^e Conférence internationale. Ce rapport est à mi-chemin entre les deux Conférences pour signaler les progrès accomplis.

Afin de compléter l'information à sa portée grâce à son travail dans le domaine, la FICR a distribué des questionnaires aux États et aux Sociétés Nationales entre juillet et septembre 2009, engendrant 110 réponses. La grande majorité des participants ont indiqué qu'ils avaient entrepris des mesures de suivi à propos des Lignes directrices. En effet, plus de deux douzaines de révisions nationales des cadres juridiques nationaux sont en cours ou sous discussion à la lumière des Lignes directrices. Cependant, seules quelques lois ont déjà été adoptées jusqu'au présent.

Au niveau régional, un nombre important d'organisations régionales a commencé à prendre les Lignes directrices en considération, et de les intégrer à leurs propres contextes à travers d'accords, des manuels et de procédures opérationnelles normalisées. De plus, au niveau global, l'Assemblée générale des Nations Unies, comme d'autres instances internationales importantes, a encouragé les États membres à utiliser activement les Lignes directrices.

Ces faits représentent de très bons signes que les Lignes directrices sont en voie de devenir un instrument international mature. Cependant, beaucoup reste à faire afin qu'elles aient l'impact désirée d'assurer une assistance humanitaire rapide et appropriée.

Table des matières

Introduction	1
Progrès au niveau national	3
Progrès au niveau régional.....	7
Progrès au niveau mondial	12
Evaluation et prochaines étapes	14
Conclusion.....	17
Annexe 1 : Lignes directrices IDRL	18
Annexe 2 : Réponses aux questionnaires	34

Introduction

En novembre 2007, les États membres des Conventions de Genève se sont réunis avec les composants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève pour la 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Parmi les thèmes abordés se trouvaient les nouvelles « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (« Lignes directrices IDRL»¹) (voir l'annexe 1).

Deux ans après l'adoption des Lignes directrices, ce rapport illustre les progrès et le travail à accomplir avant que les états, les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés Nationales), et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) soient invités à présenter leur succès dans l'utilisation du document à la 31^e Conférence internationale en 2011.

Contexte des Lignes directrices

Les Lignes directrices IDRL furent le fruit de six années de recherches et de 18 mois de consultations formelles menées par la FICR auprès des états, des Sociétés Nationales, des agences des Nations Unies, des organisations non-gouvernementales (ONGs) et autres intervenants.

Tel que décrit dans les 27 études de cas de la FICR et dans son étude sur documents de 2007 intitulée « Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe » (disponibles à www.ifrc.org/fr/idrl), ces efforts ont dévoilé une catégorie relativement constante de problèmes juridiques lors des opérations internationales de secours et relèvement.

D'un côté, ces problèmes incluent barrières bureaucratiques à l'entrée et au déploiement du personnel de



¹ Les initiales « IDRL » provient du titre en anglais du programme de la FICR qui a mené les négociations sur le document (« International Disaster Response Laws, Rules and Principles Programme »).

secours et aux denrées, équipements et transports nécessaires afin de venir en aide aux sinistrés (par exemples, difficultés en obtenir des visas, dédouanement, exonérations fiscales et permissions de survol). D'un autre côté, le manque de supervision adéquate de l'aide internationale a souvent eu pour conséquence que l'assistance varie dans sa qualité, et dans la coordination et harmonisation avec les efforts locaux. Ensemble, ses deux catégories de problème ont rendu les opérations de secours plus lentes, plus chères, et moins efficaces à la tâche de sauver des vies et restaurer la dignité des communautés sinistrées.



Les Lignes directrices ont été développées dans le but d'assister les états à s'assurer que leurs cadres juridiques pour l'acceptation de l'assistance internationale sont prêts à faire face à ces problèmes communs. L'objectif des Lignes directrices est de favoriser la préparation avant un désastre et l'exercice efficace de la souveraineté des états, par voie d'un renforcement des lois nationales.

Dans sa résolution d'adoption unanime (la "Résolution 4"), la 30e Conférence internationale a encouragée les états à utiliser les Lignes directrices IDRL afin de renforcer leurs cadres juridiques, politiques et institutionnelles, aussi bien que pour le développement d'accords bilatéraux et régionaux. De plus, les états, les Sociétés Nationales et la FICR ont été invités à porter les Lignes directrices à la connaissance d'organisations internationales et régionales. Les Sociétés Nationales et la FICR ont également été invités à diffuser les Lignes directrices et soutenir leur utilisation, promouvoir leur intégration dans diverses initiatives, et poursuivre leurs efforts de recherche et sensibilisation pour l'amélioration de la préparation juridique aux catastrophes.

Sources d'information

Ce rapport se base sur deux sources d'information :

- (1) des informations obtenues par la FICR grâce à son engagement auprès des Sociétés Nationale, des états et d'autres partenaires à travers le monde dans la promotion des Lignes directrices IDRL, et

(2) Sondages auprès des Sociétés Nationales et états disséminés entre juillet et septembre de 2009.

Les questionnaires ont été envoyés aux présidents et secrétaires-généraux des Sociétés Nationales, aux missions permanentes à Genève et, avec la coopération des Sociétés Nationales participantes, aux Ministères des affaires étrangères et autres instances compétentes dans les capitales nationales. Le personnel de la FICR à Genève, dans ses bureaux régionaux et de « Zones » en Almaty, Amman, Budapest, Kuala Lumpur, Nairobi, Panama and Suva ont également effectué le suivi.

Plus que 100 réponses ont été reçues, y compris 40 d'états et 70 de Sociétés Nationales (voire l'annexe 2). Les réponses représentent une bonne distribution géographique, comme illustré par la Figure 1.

Progrès au niveau national

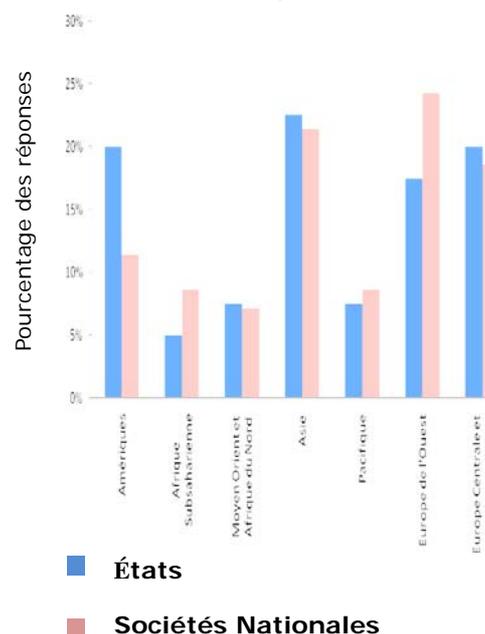
L'objectif principal des Lignes directrices IDRL est de renforcer les lois, les politiques et les institutions au niveau national, afin de s'assurer qu'elles soient préparées à accélérer et à superviser l'arrivée de l'assistance internationale en cas de besoin.

Nouvelles réglementations

Quelques nouvelles lois et règles ont déjà été mises en place. Par exemple,

- en **Indonésie**, un nouveau règlement a été adopté en février 2008, portant sur la « Participation des institutions internationales et organisations non-gouvernementales étrangères dans la gestion des désastres », et inspiré en partie des Lignes Directrices.² De plus, des directives supplémentaires sont actuellement sous discussion.
- au **Panama**, un nouveau décret sur l'immigration, promulgué en août 2008, prévoit une catégorie de visas spécifique pour le personnel humanitaire international,³ suivant les recommandations des Lignes directrices IDRL. De

Figure 1
Répartition géographique des réponses



² Régulation 23/2008, du 28 de février 2008.

³ Décret exécutif No. 320 du 8 d'août 2008, arts. 56-58.

plus, en avril 2009, le Ministère des affaires étrangères a émis un nouveau « Manuel de procédures en cas de catastrophes », qui fait référence aux Lignes directrices ;

- en **Nouvelle Zélande**, le Ministère de défense civile et de gestion des urgences a utilisé les Lignes directrices pour développer des procédures opérationnelles normalisées pour son « Unité d'assistance internationale »,⁴ qui a pour but la coordination et facilitation de l'aide internationale ; et
- en **Norvège**, un nouveau projet de loi sur l'immigration s'inspire des Lignes directrices dans ses provisions pour la dérogation d'obligation de visa pour le personnel humanitaire international. Il est anticipé que la nouvelle loi entrera en vigueur en janvier 2010.

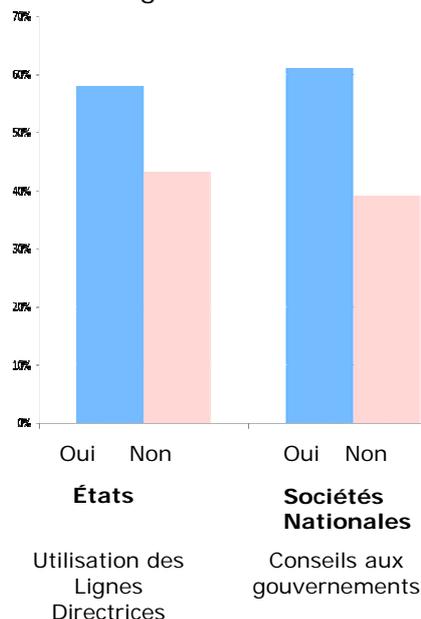
Dans chacun des cas susmentionnés, la Société Nationale du pays a collaboré avec le gouvernement pour soutenir les nouveaux développements, avec l'appui de la FICR.

Processus de revue formels

Dans plusieurs autres pays, des processus de revue utilisant les Lignes directrices sont en cours ou en voie de commencer. Comme illustré par la Figure 2, 23 (58%) des états qui ont répondu au questionnaire ont indiqués avoir commencé à utiliser les Lignes directrices IDRL pour renforcer leurs cadres juridiques, politiques ou institutionnels nationaux et 43 (61%) des Sociétés Nationales ont mentionné avoir encouragé ou assisté leurs gouvernements à examiner leurs cadres à la lumière des Lignes directrices.

En Afrique, la Croix-Rouge de **Sierra Leone** et la FICR ont collaboré avec le Bureau de sécurité nationale dans un projet de consultation et revue des lois de Sierra Leone à la lumière des Lignes directrices. Un rapport analytique a été préparé et un atelier national est prévu pour décembre de 2009. Il est anticipé que le gouvernement entreprendra la rédaction d'une nouvelle législation prochainement.

Figure 2
Utilisation des
Lignes Directrices



⁴ National Crisis Management Centre, International Assistance Cell, Standard Operating Procedures, September 2009.

La Croix-Rouge d'**Ouganda** et la FICR compte initier un projet similaire en soutien au Département de gestion de désastres et des réfugiés ougandais cette année. Des discussions avancées se sont également poursuivies en **Mozambique** et **Namibie** pour de tels projets en 2010.

En Amérique, des discussions sont en marche pour le commencement de révisions nationales en **Pérou** et **Colombie**. Au Pérou, ces discussions ont commencé en mai 2009, dans le sillage des recommandations d'une « mission de préparation » de l'équipe des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe (UNDAC, d'après ces initiales en anglais) à laquelle la FICR a participé. En Colombie, la Croix-Rouge Colombienne, la FICR et le Bureau des Nations Unies chargé de la coordination des affaires humanitaires (OCHA, d'après ces initiales en anglais) sont en train de préparer un atelier national à propos des Lignes directrices, en tant que premier pas d'un processus de revue législative éventuelle. Dans les deux pays, les gouvernements sont engagés dans la rédaction de nouveaux projets de législation.

En Asie-Pacifique, la FICR, l'Organisation mondiale de santé (OMS), et les Sociétés Nationales du **Cambodge**, **Laos** et **Vietnam** ont collaboré en 2008-2009, afin d'appuyer les autorités nationales dans une révision de leurs cadres juridiques à la lumière des Lignes directrices IDRL et du Règlement sanitaire international. Les analyses juridiques et recommandations de ces projets seront publiées en 2009. Au Cambodge, la FICR et la Croix-Rouge Cambodgienne continueront à soutenir le gouvernement lors de la rédaction d'une nouvelle loi. En Vietnam, le Programme des Nations Unies de développement (PNUD) organise un projet de suivi à l'analyse mentionnée ci-dessus, et la FICR fournira son soutien technique.

La Croix-Rouge du **Népal** débute un projet similaire en ce mois de novembre et des discussions avancées sont en cours entre les Sociétés Nationales et les autorités en **Afghanistan**, **Bangladesh**, **Kiribati**, **Pakistan**, les **Philippines** et **Vanuatu** pour commencer des projets en 2010, avec l'appui de la FICR. Des discussions ont également été entamées avec plusieurs gouvernements en Asie centrale, y compris en **Kazakhstan** et **Tadjikistan**.



En Europe, les Sociétés Nationales de l'**Allemagne, Autriche, Bulgarie, France, Hollande** et le **Royaume Uni** se sont unies avec la FICR et leurs autorités nationales de protection civile dans un projet d'examen des cadres juridiques au niveau de leur pays et de l'Union européenne. La pertinence de ce projet, qui se complètera en 2010, s'est vue renforcée par l'adoption du Traité de Lisbonne, avec son mandat pour la promotion d'une « coopération opérationnelle rapide et efficace » dans la réponse aux désastres au sein de l'Union européenne.

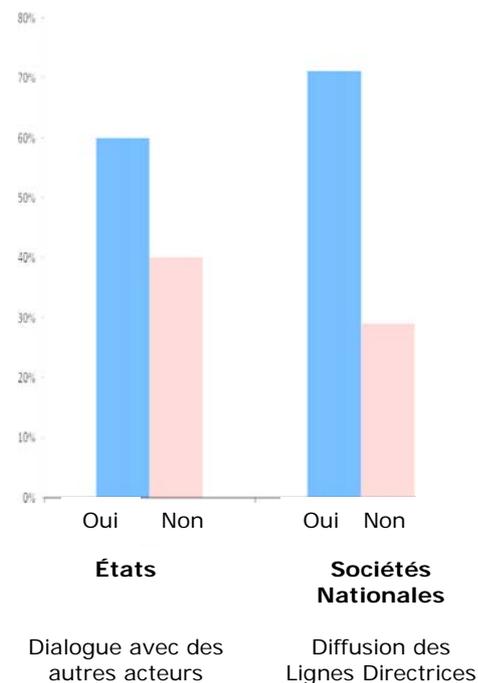
De même, en **Norvège**, le Ministère de la Justice, avec l'appui de la Croix-Rouge Norvégienne, coordonne une revue multi-ministérielle du cadre juridique à la lumière des Lignes directrices IDRL. En **Serbie**, la Croix-Rouge Serbe a fourni des conseils à propos des Lignes directrices aux autorités nationales cette année en connexion avec un nouveau projet de législation sur la gestion des désastres sous discussion.

Diffusion et dialogue

Par ailleurs, beaucoup d'états et de Sociétés Nationales ont entamé des dialogues plus informels et des efforts de diffusion des Lignes directrices IDRL. Comme illustré dans la Figure 3, 24 (60%) des états qui ont répondu à notre questionnaire ont indiqué qu'ils ont engagé un dialogue avec des acteurs nationaux, y compris leurs Sociétés Nationales, à propos des Lignes directrices. Entre les acteurs se trouvent les Ministères de l'Intérieur, des affaires étrangères, de l'environnement et de l'éducation. Ils ont également encouragé la participation des acteurs internationaux dans ces dialogues, tels que la FICR mais aussi OCHA et la Stratégie internationale de prévention des désastres (ISDR, d'après ses initiales en anglais).

De leur côté, 50 (71%) des répondants des Sociétés Nationales ont affirmé que celles-ci avaient diffusé les Lignes directrices parmi les acteurs pertinents dans leurs pays. Beaucoup des réponses ont fait mention des initiatives de porter les Lignes directrices à l'attention des commissions nationales de gestion des désastres, ou les autorités réunissent avec la société civile. Plusieurs les ont diffusées à travers les organisations communautaires et les ONGs de leurs pays. De plus, les Sociétés Nationales de l'**Australie, Canada, Finlande, Laos, Indonésie, Ireland,**

Figure 3
Diffusion des Lignes Directrices



Philippines, Sierra Leone, Singapore, Suède and Vietnam ont signalé avoir organisé des ateliers dédiés spécifiquement aux Lignes directrices pour leurs autorités et autres acteurs.

Pour soutenir les Sociétés Nationales dans leur diffusion, la FICR a participé dans beaucoup des ateliers ci-haut mentionnés, et elle a produit du matériel d'information et de présentation sur les Lignes directrices. De même, la FICR et ses membres ont traduit les Lignes directrices en plus qu'une douzaine de langues jusqu'au présent, y compris, l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français, le grec, le japonais, le khmer, le lao, le mongolien, le russe, le serbe, et le vietnamien.



Progrès au niveau régional

Tel que mentionné ci-haut, la Résolution 4 a encouragé les états à utiliser les Lignes Directrices en tant que fondement aux accords régionaux. Aussi, la Résolution encourage les états, Sociétés Nationales et la FICR de porter les Lignes directrices à l'attention des organisations régionales. Dix-huit (45%) des états répondant au questionnaire ont indiqué avoir fait mention des Lignes Directrices IDRL lors d'une réunion régionale ou globale.

Afrique

Sans faire référence directe aux Lignes directrices IDRL, l'Union africaine (UA) a récemment adopté la « Convention pour la protection et l'assistance des personnes déplacées internes » qui demande aux signataires à être préparés à coordonner l'aide humanitaire, à en faire la demande quand les ressources internes sont insuffisantes suite à un désastre, et à « permettre le passage rapide et ininterrompu de l'aide humanitaire, de l'équipement et du personnel, à l'attention des personnes déplacées à l'interne », inclusivement celles déplacées en raison du désastre. Le traité exige aussi les états à intégrer ses diverses obligations au droit interne. Les Lignes directrices IDRL devraient être utiles aux états africains au niveau technique afin de remplir les obligations générales de cette Convention.

Au niveau sous-régional, une réunion de haut-niveau des officiers en gestion d'urgence, tenue en octobre

2009 et organisée par le Comité Sud-Africain pour le Développement (SADC pour son acronyme en anglais), a appelé aux membres du SADC à « évaluer l'incorporation » des Lignes directrices IDRL à leurs lois domestiques.

De la même façon, en Afrique de l'ouest, la FICR et la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) finalisent un accord de coopération sur plusieurs thèmes, dont la promotion des Lignes Directrices IDRL.

Parmi le Mouvement, les Sociétés Nationales africaines ont réitéré leur engagement à promouvoir les Lignes Directrices IDRL lors de l' « Engagement de Johannesburg », adopté suite à la 7^{ème} Conférence Panafricaine de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge en octobre 2008.

Amérique

En Amérique, un fort réseau préexistant d'organisations sous-régionales qui se dédient à la coopération lors de désastres, continuent de s'attarder à diverses questions soulevées dans les Lignes directrices IDRL. Parmi celles-ci, le Centre pour la Prévention des Désastres Naturels en Amérique Centrale (CEPREDENAC d'après ses initiales en espagnol) a fait la promotion d'un modèle d'arrangements institutionnels afin de faciliter l'aide internationale soit : le « Centre de Coordination pour l'Assistance Humanitaire ». De même, l'Agence caraïbe pour les secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle» (CDEMA d'après ses initiales en anglais) possède, dans son nouvel Accord, des dispositions afin de répondre à certaines questions interétatiques lors des opérations d'urgence. Tant CEPREDENAC que CDEMA ont récemment demandé à la FICR d'appuyer les états membres afin d'identifier l'applicabilité des Lignes Directrices IDRL dans le travail entrepris par chaque organisation.

De plus, le Comité des Andes pour la Prévention et Réponse aux Désastres (CAPRADE d'après ses initiales en espagnol) a inclus une brève référence aux Lignes directrices IDRL dans la première édition de son manuel régional intitulé « Guide Opérationnel pour l'Assistance Mutuelle lors de Désastres Naturels » publié l'année dernière, et des discussions ont cours



quant à l'inclusion des thèmes des Lignes directrices IDRL lors d'éditions futures. Les états du Marché commun du Sud (MERCOSUR d'après ses initiales en espagnol) ont aussi fait référence aux Lignes directrices IDRL lors de réunions.

Au niveau régional, la Convention Interaméricaine pour la Facilitation de l'Assistance aux Désastres de 1991 reprend de la vigueur (grâce en partie aux discussions sur les thèmes d'IDRL), avec l'accession récente de la République Dominicaine, et appelle à certaines réunions de la région à moderniser son langage.

Dans le même sens, en juin 2009, l'Assemblée Générale de l'Organisation des États Américains (OEA) a adopté une résolution appelant à un « processus d'évaluation conjoint de la législation et mécanismes de coordination existants dans les domaines des désastres naturels et d'assistance humanitaire, qui prend en considération les efforts de coordination qui peuvent être réalisés par l'Organisation, et de considérer l'opportunité de les mettre à jour »⁵.

En septembre 2009, le Gouvernement du Brésil et OCHA ont convoqué la « Deuxième Réunion Régionale pour la mise en valeur les Partenariats Humanitaires Internationaux » à Florianópolis, Brésil. Dix-neuf états de la région ont adhéré à la « Déclaration de Florianópolis », qui appelle les gouvernements à « faire le point sur les mécanismes légaux et institutionnels existants, tel qu'approprié, afin de faciliter et réglementer le secours international, utilisant, entre autres, manuels subrégionaux, procédures, et les Lignes Directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance ».

Plus récemment, les Lignes directrices IDRL ont été fait mention, en octobre 2009, lors d'un séminaire du Système Économique Latino-Américain et Caribéen (SELA) portant sur la coopération régionale lors de désastres. Lors de cette réunion, une décision fut prise



⁵OEA G.A. Res. 2492 (XXXIX-O/09) Mécanismes existants pour la Prévention et Assistance aux Désastres, et assistance humanitaire entre les états membres (4 juin 2009). Le 25 septembre 2009, la première réunion pour répondre à cette demande fut convoquée par le Conseil Permanent de l'OEA et le Comité Exécutif Permanent du Conseil Interaméricain pour le Développement Intégral (CEPCIDI pour son acronyme en espagnol) à Washington.

de créer un groupe de travail afin d'examiner les mécanismes de coopération dans la gestion des désastres en Amérique.

Asie-Pacifique

Tôt après le tsunami de l'Océan Indien de 2004, l'Association des nations de l'Asie du sud-est (ASEAN d'après ses initiales en anglais) a adopté un accord innovateur «Accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence», qui doit entrer en force à la fin de l'année. Basée sur les Lignes Directrices, ASEAN a développé plusieurs procédures opérationnelles standards pour l'application de l'Accord. ASEAN a aussi invité la FICR à donner des conseils, exercices de simulation et conférences de haut-niveau sur IDRL aux comités de gestion des désastres.

En juin 2008, lors d'une réunion de la Commission du Pacifique Sud pour les géosciences appliquées (SOPAC), les Directeurs Généraux ont émis un « appel à l'action » urgeant les états membres à utiliser les Lignes directrices IDRL, et à indiquer leur volonté de collaborer avec la FICR dans leur promotion. En guise de suivi, SOPAC a coopéré avec la FICR afin d'organiser une formation sur la gestion des risques liés aux désastres et IDRL, pour les autorités de Kiribati en Juillet 2009.

En novembre 2008, le Sommet de Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC pour son acronyme en anglais), a adopté une nouvelle « Stratégie pour la réduction des risques liés aux désastres, la préparation et la réponse aux urgences » qui fait référence aux Lignes directrices IDRL et envisage plus ample coopération avec la FICR afin d'assister les états membres dans leur usage. Lors de ce sommet, les gouvernements d'Australie et d'Indonésie ont annoncé leur plan de création d'un « Centre pour la Réduction des Désastres » qui portera entre autres son attention sur la promotion et l'implémentation des Lignes directrices IDRL.

En mai 2009, la 4^{ème} réunion du Réseau pacifique de partenariat en gestion des risques liés aux désastres a inclut la recommandation de mener de l'avant les questions d'IDRL en incitant les « gouvernements à développer ou fortifier les lois et politiques nationales



pour améliorer la préparation légale pour la réponse nationale et internationale aux désastres ».

Plus récemment, en octobre 2009, la Banque de développement asiatique et la FICR ont coopéré à l'organisation du « Forum sur la Santé publique de la sous-région du Grand Mékong » pour les représentants des gouvernements et des Sociétés Nationales de l'Asie du sud-est. Le Forum a adopté, en tant que recommandation prioritaire, la mise à jour des lois nationales en utilisant les Lignes Directrices IDRL et autres instruments.

Europe

En décembre 2007, l'Union Européenne (UE) a adopté un "Consensus européen sur l'aide humanitaire", établissant ses philosophies et priorités dans le domaine humanitaire. Le Consensus a expressément souscrit aux Lignes Directrices IDRL. Ceci fut reflété en tant que point d'action dans le « Plan d'action » pour l'implémentation du Consensus préparé par la Commission Européenne en 2008, qui a pour but « l'amélioration de la compréhension de IDRL par l'UE et de déterminer comment son implémentation peut être promut afin de faciliter les opérations humanitaires ».

Entre temps, l'UE a continué à renforcer son réseau pour la coopération dans la gestion des désastres, incluant par l'entremise des nouvelles Conclusions du Conseil pour « Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes » en juillet 2008, et pour « le développement du système d'assistance mutuel européen qui porte sur l'approche modulaire de la protection civile », adopté en décembre 2008.

Tel que noté plus haut, la FICR et six Sociétés Nationales de l'UE coopèrent présentement, avec le support de la Commission Européenne, dans une étude régionale basée sur les Lignes Directrices IDRL, et qui produira des recommandations pour action aux niveaux nationaux et régionaux en 2010.

La FICR travaille aussi avec la Coopération économique de la Mer Noire (OCEMN) en lumière de divers accords de BSEC sur la coopération lors de désastres, et avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)



qui s'est inspiré des Lignes Directrices IDRL afin de créer un check-list pour ses membres pour l'assistance transfrontalière aux désastres.

Moyen-Orient et Afrique du nord

Tel que pour l'Amérique, les états membres de la **Ligue des états arabes** ont adopté un traité qui adresse plusieurs des questions des Lignes Directrices IDRL (« l'Accord arabe de Coopération sur la régulation et facilitation des opérations de secours ») il y a plusieurs décennies, sans grande application opérationnelle depuis. A l'heure de l'adoption des Lignes Directrices IDRL en 2007, les états membres ont entamé des discussions afin de raviver et moderniser cet accord.



Ateliers de formation régionaux

La FICR a également collaboré au niveau régional avec des partenaires, tels qu'OCHA et le Centre logistique des Nations unies (actuellement joint avec le « Cluster logistique »), pour renforcer la capacité des Sociétés Nationales, des gouvernements, des ONGs et d'autres acteurs en ce qui concerne les Lignes directrices IDRL et d'autres instruments similaires. Des ateliers régionaux ont été organisés jusqu'au présent pour :

- **l'Asie** en Kuala Lumpur en novembre de 2008;
- **l'Afrique de l'ouest** en Abuja en novembre de 2008;
- **l'Afrique de l'est** en Nairobi en juin de 2009;
- la **Pacifique** en Suva en août de 2009;
- **l'Amérique latine** en Panama City en septembre de 2009; et
- **l'Asie centrale** en Almaty en octobre de 2009.

Plusieurs Sociétés Nationales ont noté dans leurs réponses au questionnaire, que leur participation dans un de ces ateliers avait provoqué de nouvelles actions au niveau national

Progrès au niveau mondial

Le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) et l'Assemblée générale de l'ONU ont répondu positivement aux Lignes directrices. En 2008,

l'Assemblée générale a adopté trois résolutions séparées se référant aux Lignes directrices.⁶ La résolution 63/139 était un bon exemple en « encourageant les Etats membres » et, où cela s'avérait applicable, des organisations régionales pour renforcer les cadres opérationnels et juridiques pour le secours en cas de catastrophe internationale, prenant en considération, si approprié, les Lignes directrices pour la facilitation domestique et le règlement du secours en cas de catastrophe internationale et de l'aide initiale au relèvement[.] »



Les Lignes directrices ont également inspiré la Commission de droit international (CDI), une organe composée d'experts juridiques chargés de codifier le droit international coutumière. Puisant des Lignes directrices et d'autres instruments internationaux, la CDI a commencé le travail sur ce qui pourrait devenir un projet de traité global concernant la « protection des personnes en cas de catastrophes. » Les progrès de la CDI ont été rapportés au Sixième Comité de l'Assemblée générale de l'ONU à plusieurs reprises, où un certain nombre de représentants d'état ont souligné la pertinence des Lignes directrices.

Les Lignes directrices d'IDRL ont aussi été mises en évidence dans d'autres fora, dont la Deuxième session de la plateforme mondiale sur la réduction de risque de catastrophe (où une session annexe a démontré des exemples de mise en œuvre nationale des Lignes directrices); l'Union interparlementaire (UPI); l'Organisation internationale de Protection civile (OIPC); le Forum des « bonnes pratiques d'action humanitaire » (Good Humanitarian Donorship); et la réunion des ministres de justice du Commonwealth.

Pour sa part, OCHA a invité la Fédération à intégrer son expertise sur IDRL dans plusieurs missions de préparation d'UNDAC (y compris, comme cité plus haut, au Pérou mais également au Bhutan, au Cambodge et en Papouasie-Nouvelle Guinée), dans des exercices de planification nationale d'urgence en Afrique occidentale, ainsi que lors d'une nouvelle série d'ateliers de formation sur le droit international pour

⁶ Voir les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU 63/139(o.p. 8), 63/141 (o.p. 6; et 63/137 (o.p. 5) of 2008. Voir aussi les Résolutions de l'ECOSOC 2008/36 (o.p. 5) of 2008 et 2009/3 of 2009 (o.p. 5).

des coordinateurs humanitaire en place et en devenir. Les Lignes directrices ont également été présentées à plusieurs « secteurs » humanitaires comme outil important pour le dialogue.

Evaluation et prochaines étapes

A la lumière de ce qui précède, il est juste de dire que les Lignes directrices n'ont pas été mises aux oubliettes depuis leur adoption en 2007. Beaucoup d'énergie est dépensée à leur endroit dans diverses régions du monde et le pas semble s'accélérer. Mais est-ce assez ?

Intégration

Alors que l'adoption à l'unanimité des Lignes directrices d'IDRL à la 30ème Conférence internationale leur conférait une grande importance internationale, l'attention intergouvernementale continue vers elles a été un point critique pour leur viabilité et influence. Comme norme volontaire, les Lignes directrices ne peuvent réussir que si les états continuent d'insister que sur l'attention qui doit leur être prêtée. Les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU et d'ECOSOC ont été des étapes importantes dans ce sens.

Sur le long-terme, les efforts de la CDI pourraient porter l'esprit animant les Lignes directrices à un nouveau niveau, sous forme de traité mondial en matière de réponse aux catastrophes. En attendant, leur intégration continue dans d'autres fora mondiaux aide à s'assurer que le capital intellectuel des Lignes directrices - en particulier leur articulation des pratiques dans la réglementation du secours - aidera à informer les initiatives s'y rapportant, y compris les efforts interorganisationnels pour améliorer la coopération mondiale en cas de catastrophe.

A moyen terme au moins, l'utilisation des Lignes directrices au niveau régional sera sans doute encore plus importante. De plus en plus, les organisations régionales deviennent pour les états des lieux de discussion clé en matière de coopération des secours au niveau pratique, ainsi que des moteurs importants pour l'harmonisation des procédures nationales.



Ces deux dernières années ont vu une grande part d'engagement envers les Lignes directrices bien qu'irrégulière de la part des organisations régionales. Pendant les deux années à venir, la Fédération doublera d'efforts afin de toucher les organisations concernées, en bâtissant sur son partenariat réussi avec l'ASEAN par exemple.

Mise en œuvre

Quoiqu'il en soit, le but principal des Lignes directrices est de renforcer les lois nationales. A ce jour, seules quelques nouvelles lois ont été adoptées sur la base des Lignes directrices. Pour quelques praticiens de gestion des catastrophes - formés dans l'urgence - cela a été source de frustration.

D'autre part, s'il y a une vérité universelle de la législation, c'est bien que c'est un processus lent. Rassembler des traités exige parfois beaucoup d'années pour atteindre des niveaux de mise en œuvre législative domestique significatifs. Le défi peut être encore plus grand pour des normes internationales bénévoles.

Par voie de comparaison, à partir de 2007, deux ans après l'adoption de la Structure pour l'Action Hyogo, l'ISDR a annoncé qu'un grand nombre d'états étaient en train de réviser leur législation sur la gestion de catastrophes à la lumière de cet outil, mais n'a identifié que peu d'entre eux qui avaient déjà adopté de nouvelles lois.⁷ À partir de 2009, l'ISDR était en mesure de rapporter un grand nombre de nouvelles lois et politiques en place.⁸

Il est clair que beaucoup plus de travail reste à faire pour atteindre un résultat semblable pour les Lignes directrices IDRL sur une même période (c'est-à-dire avant la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge en 2011). Comme cité plus haut, plus de deux douzaines de révisions de lois sont en cours ou discutés sérieusement à travers le monde. Ceux-là seuls exigeront beaucoup d'énergie et d'attention de la part des gouvernements et de soutien des Sociétés Nationales, s'appuyant, si



⁷ ISDR, Disaster Risk Reduction: 2007 Global Review (2007), à 38-40.

⁸ ISDR, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (2009), à 122 & l'appendice 3.

nécessaire, sur le Secrétariat de la Fédération. Cependant, cela ne suffit pas. Toujours plus d'états et de Sociétés Nationales devront utiliser les Lignes directrices - particulièrement dans les pays les plus touchés par les catastrophes - s'ils veulent voir les effets de l'aide aux plus vulnérables s'améliorer.

Notre enquête montre des signes encourageants que cela sera possible. Vingt-huit (70%) des états et 53 (75%) des Sociétés nationales qui ont répondu ont rapporté avoir pris au moins quelques mesures basées sur les Lignes directrices en réponse aux engagements pris lors de la Conférence internationale.

Soutien de la Fédération

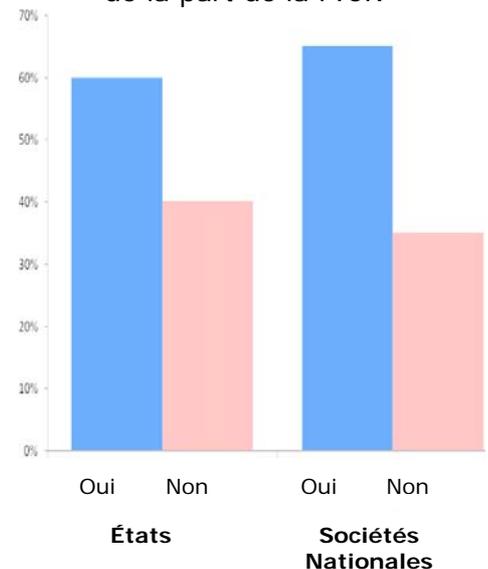
Comme montré dans le Figure 4, la grande majorité de ceux qui ont répondu aux deux sortes de questionnaires (18 or 60% des états et 43 or 64% des Sociétés nationales) a également indiqué son désir d'obtenir plus de soutien de la Fédération dans leur avancement. Leurs demandes avaient pour but, par exemple, de recevoir un avis technique sur des projets de loi, recevoir un support en matière d'analyse juridique, recevoir du matériel informationnel, dans organisation de séminaires et séances d'information et de développement d'autres outils.

Pour sa part, la Fédération continuera à soutenir ses membres pour qu'ils conseillent leurs gouvernements comment utiliser au mieux les Lignes directrices dans leur propres contextes.

Sa capacité à le faire, quoiqu'encore modeste, est plus grande qu'elle ne l'a été jusqu'ici. Au moment de l'adoption des Lignes directrices en novembre 2007, la Fédération employait trois membres du personnel spécialisés avec une expertise IDRL. Cette année, ce nombre est passé à six, dont cinq sont intégrés dans ses structures régionales décentralisées à Kuala Lumpur, au Panama, à Nairobi et à Suva. Cette intégration a également permis à la direction de la Fédération sur le terrain et le personnel à se familiariser avec les Lignes directrices.

La Fédération a aussi bénéficié d'un nombre toujours plus grand de partenariats, en particulier avec le OCHA, l'OMS et le PNUD, en promouvant les Lignes directrices au niveau régional, national et

Figure 4
Soutien supplémentaire
de la part de la FICR



international. La priorité continue sera de renforcer ces partenariats et d'atteindre d'autres acteurs, y compris les communautés non-gouvernementales et académiques. Dans ce sens, la Fédération a commencé un nouveau document "Séries de documents sur le droit lié aux catastrophes" afin de publier des papiers académiques originaux, et est en collaboration avec des groupes tels que les «l'Action humanitaire des étudiants en droit norvégiens» («HUMAK») qui mènent une campagne de promotion sur les questions ayant trait à IDRL.



De plus, en 2010, la Fédération sera en partenariat avec le OCHA, l'UIP et l'Organisation internationale du droit de développement, avec l'appui de Allen & Overy et d'autres cabinets juridiques, pour développer un modèle de loi sur les Lignes directrices IDRL à l'intention des législateurs. Elle complètera aussi un manuel sur le plaidoyer législatif concernant la gestion de catastrophes et les urgences sanitaires pour ses Sociétés nationales membres et continuera de poursuivre sa recherche et sa base de connaissance sur les questions juridiques en cas de catastrophes.

Conclusion

Les Lignes directrices d'IDRL forment un rare point de consensus mondial sur les mécanismes du secours humanitaire. Leur message central – que les états doivent être préparés pour les problèmes communs dans la coopération lors de catastrophes - a déclenché un accord parfait d'Asie du sud-est jusqu'en Amérique centrale. Bien qu'elles ne soient pas le seul instrument à soulever cette question, les Lignes directrices ont servi de tremplin à de nouvelles activités et dialogues.

Cependant, l'impact réel des Lignes directrices ne sera ressenti que lorsqu'elles seront mises en application dans les législations nationales et utilisées dans les opérations lors de catastrophes. Étant donné que le nombre et l'impact des catastrophes vont croissant dues aux changements climatiques, nous pouvons nous attendre à ce que ce genre de préparation soit très vite utile à beaucoup de pays - même ceux qui n'ont traditionnellement pas cherché l'aide internationale.

Annexe 1 : Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Rés. 4, 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007)

Introduction

1. But et portée

1. Les présentes Lignes directrices n'ont pas force obligatoire. Si l'on peut espérer que les États en feront usage pour améliorer, le cas échéant, leurs lois, leurs politiques et/ou leurs procédures relatives aux activités internationales en cas de catastrophe, elles n'ont pas d'effet direct sur des droits ou des obligations établis dans le droit national.

2. Elles s'inspirent de nombreux instruments internationaux existants, notamment des résolutions 46/182 (1991) et 57/150 (2002) de l'Assemblée générale des Nations Unies, des Mesures propres à accélérer les secours internationaux de 1977 et du Cadre d'action de Hyogo de 2005.

3. Leur but est de contribuer à la préparation juridique nationale en donnant des orientations aux États souhaitant améliorer leurs cadres juridiques, directifs et institutionnels nationaux relatifs aux activités internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Tout en affirmant le rôle principal des autorités et acteurs nationaux, ces Lignes directrices contiennent des recommandations quant aux facilités juridiques minimales à octroyer aux États prêtant assistance et à celles des organisations humanitaires prêtant assistance qui sont disposées et aptes à observer des normes minimales de coordination, de qualité et de responsabilité. Elles sont formulées dans l'espoir que leur utilisation améliorera la qualité et l'efficacité des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, aux fins de mieux servir les populations touchées par une catastrophe.

4. Les présentes Lignes directrices ne sont pas destinées à s'appliquer aux situations de conflit armé ou aux catastrophes qui se produisent pendant des conflits armés, ni à modifier des règles régissant les secours dans ces contextes. Elles ne visent pas non

plus à recommander des amendements aux dispositions du droit international ou des accords internationaux existants, ni à en modifier le sens ou l'application. Par droit international ou accords internationaux existants, on entend notamment mais non exclusivement :

- a. le droit international humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit relatif aux réfugiés;
- b. la personnalité juridique et le statut des États, des organisations intergouvernementales, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et du Comité International de la Croix-Rouge (CICR);
- c. le droit international relatif aux privilèges et aux immunités;
- d. les Statuts et les règlements du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) et les accords juridiques en vigueur entre les composantes individuelles du Mouvement et les États; et
- e. les accords en vigueur entre les États, ou entre des États et des acteurs prêtant assistance.

2. Définitions

Aux fins des présentes Lignes directrices :

1. Par « catastrophe », on entend une perturbation grave du fonctionnement de la société, constituant une menace réelle et généralisée à la vie, à la santé, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine, et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus se déroulant sur de longues périodes, mais excluant les conflits armés.
2. Par « secours lors de catastrophes », on entend les biens et les services fournis pour répondre aux besoins immédiats des populations touchées par la catastrophe.
3. Par « assistance au relèvement initial », on entend les biens et les services fournis pendant une période initiale fixée par l'État touché, une fois satisfaits les besoins immédiats des populations touchées par la catastrophe, pour rétablir ou améliorer les conditions

d'existence dont elles jouissaient avant la catastrophe, notamment les initiatives visant à accroître la résilience et à réduire les risques.

4. Par « biens », on entend les approvisionnements qu'il est prévu de fournir aux populations touchées par la catastrophe, dans le cadre des opérations de secours ou de relèvement initial.

5. Par « services », on entend les activités (de sauvetage et d'assistance médicale par exemple) entreprises par le personnel des opérations de secours et de relèvement initial pour venir en aide aux populations touchées par la catastrophe.

6. Par « équipement », on entend les objets matériels, autres que les biens, qui sont nécessaires aux opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial, tels que les véhicules et les radios.

7. Par « personnel », on entend les employés et les volontaires apportant des secours lors de catastrophes ou une assistance au relèvement initial.

8. Par « État touché », on entend l'État sur le territoire duquel des personnes ou des biens sont touchés par une catastrophe.

9. Par « État prêtant assistance », on entend tout État apportant des secours lors de catastrophes ou une assistance au relèvement initial, au moyen de ressources civiles ou militaires.

10. Par « État d'origine », on entend l'État d'où partent le personnel, les biens et l'équipement des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, pour atteindre l'État touché.

11. Par « État de transit », on entend l'État par la juridiction territoriale duquel les secours ou l'assistance au relèvement initial destinés au pays touché ou provenant de ce pays ont reçu l'autorisation de transiter, dans le cadre des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.

12. Par « organisation humanitaire prêtant assistance », on entend une entité étrangère, régionale, intergouvernementale ou internationale à but non lucratif dont le mandat et les activités se concentrent principalement sur les secours humanitaires, le relèvement ou le développement.

13. Par « organisation humanitaire admissible prêtant assistance », on entend une organisation humanitaire prêtant assistance, dont l'État d'origine, l'État de transit ou l'État touché, selon ce qui est

applicable, juge qu'elle remplit les conditions requises pour bénéficier des facilités juridiques prévues dans la partie V.

14. Par « acteur prêtant assistance », on entend toute organisation humanitaire ou tout État fournissant une assistance, tout particulier étranger, toute société privée étrangère apportant des secours caritatifs ou toute autre entité étrangère réagissant à une catastrophe sur le territoire de l'État touché ou envoyant des dons en nature ou en espèces.

Partie I : Responsabilités essentielles

3. Responsabilités des États touchés

1. Il incombe au premier chef aux États touchés de réduire les risques de catastrophe et d'assurer les secours et l'assistance au relèvement initial sur leur territoire. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, et les acteurs nationaux de la société civile jouent un rôle essentiel de soutien au niveau national.

2. Un État touché qui juge qu'une situation de catastrophe dépasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées.

3. Les États touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller, conformément au droit international, les opérations de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe menées sur leur territoire par les acteurs prêtant assistance.

4. Responsabilités des acteurs prêtant assistance

1. Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités nationales et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe.

2. Les acteurs prêtant assistance devraient veiller à ce que leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe soient menées conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et en particulier à ce que :

- a. les priorités de l'aide soient établies sur la seule base de la nécessité ;
 - b. à ce que l'aide soit apportée aux personnes touchées par une catastrophe sans distinction de caractère défavorable (fondée, entre autres, sur la nationalité, la race, l'ethnie, les croyances religieuses, la classe, le sexe, le handicap, l'âge et les opinions politiques) ;
 - c. à ce que l'aide soit apportée sans chercher à défendre un point de vue politique ou religieux particulier, à intervenir dans les affaires intérieures de l'État touché ou à obtenir un bénéfice commercial de l'assistance caritative ;
 - d. à ce que l'aide ne soit pas utilisée pour collecter des informations sensibles de nature politique, économique ou militaire, sans rapport avec les secours lors de catastrophes ou l'assistance au relèvement initial.
3. Dans toute la mesure possible, leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes devraient être en outre :
- a. adaptées aux besoins spécifiques, s'il y a lieu, des femmes et des groupes particulièrement vulnérables, comme les enfants, les personnes déplacées, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes vivant avec le VIH ou d'autres maladies débilitantes ;
 - b. adaptées aux besoins des personnes touchées et en adéquation avec tous standards internationaux applicables en matière de qualité;
 - c. coordonnées avec d'autres acteurs nationaux concernés et prêtant assistance ;
 - d. fournies et menées avec sensibilité envers les coutumes et traditions culturelles, sociales et religieuses ;
 - e. menées en faisant participer de façon adéquate les personnes touchées, notamment des femmes, des jeunes et des personnes âgées, à leur conception, leur mise en oeuvre, leur suivi et leur évaluation ;
 - f. menées par du personnel compétent et formé de façon adéquate ;

- g. en proportion de leurs capacités organisationnelles ;
- h. basées sur les capacités locales de secours et de relèvement en cas de catastrophes et menées de façon à les renforcer et à réduire les vulnérabilités futures aux catastrophes ;
- i. menées de façon à réduire au minimum les effets négatifs sur la population, l'économie, les marchés de l'emploi, les objectifs du développement et l'environnement locaux ; et
- j. menées de façon transparente, en faisant part des informations appropriées sur les activités et le financement.

5. Responsabilités additionnelles de tous les États

1. Les États qui fournissent un financement à d'autres acteurs prêtant assistance devraient les encourager à agir en conformité avec les dispositions du paragraphe 4.
2. Tous les États devraient encourager activement les membres du public souhaitant contribuer aux secours internationaux ou au relèvement initial en cas de catastrophe à donner de l'argent là où ils le peuvent ou, sinon, uniquement les articles de secours expressément demandés par l'État touché.

6. Responsabilités relatives au détournement et à l'usage auquel les ressources sont destinées

1. Les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient coopérer pour prévenir le détournement ou l'appropriation illicite de biens, d'équipements et de ressources destinées à des opérations de secours ou de relèvement initial en cas de catastrophe, ou la fraude concernant ces biens, équipements et ressources, et pour engager des procédures s'il y a lieu.
2. Les États touchés devraient utiliser les fonds et les articles de secours qui leur sont donnés et qu'ils ont acceptés pour une catastrophe conformément à l'intention expresse dans laquelle ils ont été donnés.

Partie II : Alerte rapide et préparation

7. Alerte rapide

1. Afin de réduire au minimum les effets transfrontières et de maximiser l'efficacité de toute assistance internationale pouvant être

requis, tous les États devraient avoir en place des procédures facilitant l'échange rapide d'informations sur les catastrophes, y compris les dangers naissants susceptibles de causer des catastrophes, avec d'autres États et des organisations humanitaires prêtant assistance s'il y a lieu, dont le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence.

8. Cadres juridiques, directifs et institutionnels

1. Les États devraient adopter, comme élément essentiel d'un programme général de réduction des risques de catastrophe, des cadres juridiques, directifs et institutionnels exhaustifs et des plans en matière de prévention, d'atténuation, de préparation aux catastrophes, de secours et de relèvement, qui tiennent pleinement compte du rôle d'auxiliaire que joue leur Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, incluent la société civile nationale et donnent aux populations les moyens de renforcer leurs propres sécurité et résilience. Les États, avec le concours, s'il y a lieu, des organisations régionales et internationales concernées, devraient dégager des ressources suffisantes pour garantir l'efficacité de ces cadres.

2. Ces cadres devraient aussi traiter de façon appropriée du déclenchement, de la facilitation, du transit et de la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes, et être conformes aux présentes Lignes directrices. Ils devraient prévoir la coordination effective des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial, en tenant compte du rôle du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence en tant que point focal central pour les États et les organisations humanitaires prêtant assistance dans les opérations de secours d'urgence des Nations Unies. Ils devraient aussi désigner clairement les entités gouvernementales nationales exerçant des responsabilités et des pouvoirs dans ces domaines. Il faudrait envisager d'établir un point focal national pour assurer, à tous les niveaux, la liaison entre acteurs internationaux et acteurs gouvernementaux.

3. Selon que de besoin et s'il y a lieu, les gouvernements nationaux devraient encourager d'autres acteurs nationaux faisant autorité dans les domaines du droit ou de la politique touchant aux opérations internationales de secours ou d'assistance au relèvement initial, tels que les autorités provinciales ou locales et les organismes de contrôle privés, à prendre les mesures nécessaires à leur niveau pour mettre en oeuvre les Lignes directrices.

9. Soutien régional et international aux capacités nationales

1. Pour accroître la résilience et rendre moins nécessaire l'aide internationale en matière de secours et de relèvement initial, la communauté internationale, notamment les donateurs, les acteurs régionaux et autres acteurs concernés, devrait apporter un soutien aux États en développement, aux acteurs de la société civile nationale et aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour renforcer leurs capacités de prévenir et d'atténuer les catastrophes, de s'y préparer et d'y faire face au niveau national.
2. La communauté internationale devrait en outre aider les États en développement à se doter de la capacité de mettre en oeuvre de façon adéquate des cadres juridiques, directifs et institutionnels pour faciliter les opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial. Ce soutien à fournir aux États devrait faire l'objet d'une coordination entre les acteurs concernés.

Partie III : Déclenchement et fin des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial

10. Déclenchement

1. Les opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe devraient être déclenchées uniquement avec le consentement de l'État touché et, en principe, sur la base d'un appel. L'État touché devrait décider en temps opportun s'il y a lieu de demander ou non des secours ou une assistance au relèvement initial, et communiquer promptement sa décision. Pour se déterminer, l'État touché devrait sans délai évaluer les besoins. Il conviendrait d'envisager d'entreprendre des évaluations conjointes des besoins avec les Nations Unies et d'autres organisations humanitaires prêtant assistance.
2. Les demandes et les offres d'assistance devraient être aussi précises que possible quant aux types et aux quantités de biens, aux services et aux connaissances spécialisées disponibles ou requis, respectivement. Les États touchés pourraient aussi indiquer, parmi les types de biens et de services susceptibles d'être proposés, ceux qui ne sont pas nécessaires.
3. Les États touchés devraient mettre à la disposition des acteurs prêtant assistance des informations adéquates sur les lois et règlements nationaux applicables à l'entrée sur le territoire national et à la conduite d'opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial.

11. Déclenchement d'opérations militaires de secours

Des ressources militaires ne devraient être déployées pour des opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes qu'à la demande ou avec le consentement exprès de l'État touché, après examen d'autres options civiles comparables. Avant un tel déploiement, les conditions (y compris des questions telles que la durée du déploiement, l'obligation pour les troupes de ne pas porter d'armes ou la possibilité d'être armées, le port de leur uniforme national, et les modes de coopération avec les acteurs civils) doivent faire l'objet d'un accord entre l'État touché et l'État prêtant assistance.

12. Fin de l'assistance

Un État touché ou un acteur prêtant assistance qui désire mettre fin aux opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial devrait le faire savoir dans des délais appropriés. Une fois avisés, l'État touché et l'acteur prêtant assistance devraient se consulter en tenant compte des conséquences que la fin de l'assistance pourrait avoir sur les populations touchées par la catastrophe.

Partie IV : Conditions à remplir pour obtenir des facilités juridiques

13. Facilités aux États prêtant assistance

Il est recommandé aux États de transit et aux États touchés d'accorder au moins les facilités juridiques décrites à la partie V aux États prêtant assistance dans le cadre d'opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes.

14. Facilités juridiques aux organisations humanitaires prêtant assistance

1. Sous réserve du droit international en vigueur, c'est la prérogative des États d'origine, des États de transit et des États touchés de déterminer quelles organisations humanitaires prêtant assistance remplissent les conditions requises pour bénéficier des facilités juridiques décrites à la partie V dans leurs activités de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes.

2. Il est recommandé aux États d'établir des critères pour les organisations humanitaires prêtant assistance et cherchant à remplir les conditions requises pour bénéficier de facilités juridiques. Au

nombre de ces critères devrait figurer la manifestation par l'organisation de sa volonté et de sa capacité d'agir conformément aux responsabilités décrites au paragraphe 4 des présentes Lignes directrices.

3. Les exigences supplémentaires imposées aux organisations humanitaires prêtant assistance ne devraient pas alourdir inutilement la fourniture de secours et d'une assistance appropriés au relèvement initial lors de catastrophes.

4. L'État octroyant les facilités devrait pouvoir se prononcer sur l'admissibilité avant une catastrophe ou le plus rapidement possible après sa survenue. Les procédures et les mécanismes applicables devraient être aussi simples et rapides que possible. Ils devraient être décrits avec précision, et les informations à leur sujet devraient être facilement accessibles. Ils pourraient comprendre l'utilisation d'un fichier national, des accords bilatéraux ou le recours à des systèmes régionaux ou internationaux d'accréditation, s'ils existent.

5. Le maintien des facilités juridiques décrites à la partie V devrait être lié au respect continu des dispositions de la sous-section 2 du présent paragraphe. Toutefois, les conditions à remplir pour bénéficier de facilités juridiques ne devraient pas être modifiées arbitrairement, rétroactivement ou dans des délais qui ne soient pas adaptés aux circonstances.

15. Facilités à d'autres acteurs prêtant assistance

Les États touchés pourraient souhaiter accorder, sur demande, certaines des facilités juridiques exposées dans la partie V à des acteurs prêtant assistance autres que ceux qui sont visés dans les paragraphes 13 et 14, par exemple à des entreprises privées menant des activités de bienfaisance, pour autant que cela ne nuise pas aux opérations des organisations humanitaires ou des États prêtant assistance. Tout acteur auquel de telles facilités sont accordées devrait être tenu de se conformer, au minimum, aux conditions décrites au paragraphe 4.

Partie V: Facilités juridiques relatives à l'entrée et aux opérations

Il est recommandé aux États d'accorder les facilités juridiques décrites aux paragraphes 16-24 aux États et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance. Il est entendu que l'octroi de ces facilités sera subordonné aux intérêts liés à la sécurité nationale, au maintien de l'ordre public, à la santé publique et environnementale et à la morale publique des États touchés, d'origine et de transit concernés. Les mesures prises pour protéger ces intérêts devraient être adaptées

aux exigences de la catastrophe donnée, et en adéquation avec l'impératif humanitaire de répondre aux besoins des populations touchées. Là où des facilités spécifiques recommandées ici sont du ressort d'autorités autres que le gouvernement national, celui-ci devrait, là où il est possible et approprié de le faire, encourager ces autorités à accorder ces facilités aux États et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance.

16. Personnel

1. S'agissant du personnel des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance qui participe aux opérations de secours et de relèvement initial, les États touchés devraient :

- a. accorder, dans l'idéal sans frais, des visas et tous permis de travail nécessaires, renouvelables sur leur territoire, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial ;
- b. lors d'opérations de secours en cas de catastrophe, lever l'obligation de visa ou de permis de travail ou accélérer sensiblement la procédure d'octroi ;
- c. établir des procédures accélérées de reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles du personnel médical, des architectes et des ingénieurs étrangers, ainsi que des permis de conduire et d'autres types de permis et de certificats étrangers dont le personnel a besoin pour remplir ses fonctions de secours lors de catastrophes ou d'assistance au relèvement initial, et dont l'authenticité a été certifiée par l'État ou l'organisation humanitaire admissible prêtant assistance, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial ;
- d. faciliter l'accès à la zone touchée par la catastrophe et la liberté de circulation à l'intérieur et en provenance de cette zone, en tenant compte de la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial.

2. Sur demande, les États d'origine ou de transit devraient, de même, dispenser de l'obligation de visa de sortie ou de transit, suivant le cas, le personnel des organisations humanitaires admissibles participant aux opérations de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe, ou délivrer rapidement, dans l'idéal sans frais, les visas nécessaires.

3. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient se demander dans quelle mesure ils ne pourraient pas atteindre les objectifs de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe en recrutant du personnel local.

17. Biens et équipements

1. S'agissant des biens et des équipements de secours et de relèvement initial exportés ou importés par les États ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom, les États d'origine ou de transit et les États touchés devraient :

- a. les exempter de tous droits ou frais de douane, taxes, tarifs ou prélèvements publics ;
- b. les exempter de toute restriction à l'exportation, au transit ou à l'importation ;
- c. simplifier et réduire au minimum la documentation de transport requise pour leur exportation, leur transit ou leur importation ;
- d. autoriser la réexportation de tout équipement ou bien non utilisé que l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance possède et désire conserver.

2. S'agissant uniquement des biens et des équipements de secours en cas de catastrophe, les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient en outre :

- a. lever les prescriptions en matière d'inspection ou les réduire. Lorsqu'il n'est pas possible de les lever, dédouaner rapidement et en priorité les biens et équipements de secours par un processus de « pré-dédouanement », là où il est réalisable, et
- b. faire en sorte que le contrôle ou le dédouanement soit effectué en dehors des heures de bureau et/ou ailleurs que dans un bureau des douanes, dans la mesure où cela est nécessaire pour réduire au minimum les retards, conformément aux règlements de l'État touché en matière de sécurité. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient respecter tous les itinéraires ou lieux de livraison prescrits par l'État touché.

3. Pour bénéficier des facilités susmentionnées, les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient, conformément aux standards convenus au plan international,

emballer, classifier et marquer de façon appropriée les biens et les équipements de secours et de relèvement initial, et joindre à chaque expédition une déclaration détaillée. Ils devraient en outre inspecter tous ces biens et équipements afin de s'assurer qu'ils sont de bonne qualité, adaptés aux besoins de l'État touché et conformes à son droit interne et aux standards internationaux.

4. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient assumer la responsabilité de l'enlèvement ou de l'élimination de tous les biens non désirés et non utilisés dans les opérations de secours et de relèvement initial, surtout si ces biens constituent une menace pour la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement.

18. Biens et équipements spéciaux

Outre les facilités décrites au paragraphe 17,

1. Les États touchés devraient reconnaître temporairement les immatriculations et les plaques étrangères des véhicules importés par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial.

2. S'agissant des équipements de télécommunications et de technologie de l'information, les États touchés devraient lever l'obligation d'obtenir des autorisations ou délivrer rapidement les autorisations nécessaires, et réduire tout autre obstacle à leur utilisation, leur importation ou leur exportation par les États et les organisations humanitaires prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial. Sans discrimination envers les acteurs humanitaires nationaux et sans qu'il en résulte pour eux des effets néfastes, les États touchés devraient également accorder aux États et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance un accès prioritaire aux bandes passantes, aux fréquences et aux satellites pour les télécommunications et les transferts de données liées aux opérations de secours en cas de catastrophe (ou, le cas échéant, encourager d'autres acteurs nationaux à le leur accorder).

3. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient réduire, dans la mesure autorisée par la sécurité publique et le droit international, les obstacles juridiques et administratifs à l'exportation, au transit, à l'importation et à la réexportation de médicaments et de matériel médical par les États ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient

prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la qualité, l'utilité et l'innocuité de tous ces médicaments et matériels, et surtout:

- a. l'utilisation de tous les médicaments qu'ils importent devrait être approuvée dans l'État d'origine et dans l'État touché.
- b. Les médicaments qu'ils emploient dans leurs propres opérations devraient être :
 - i. transportés et conservés dans des conditions propres à assurer leur qualité, et
 - ii. à éviter tout détournement et abus.
 - c. Tous les médicaments dont ils font don et qu'ils destinent à l'usage d'autrui dans le pays touché devraient :
 - i. arriver dans le pays touché au moins douze mois avant leur date de péremption, sauf dispositions contraires des autorités qui les reçoivent ;
 - ii. être transportés et conservés dans des conditions propres à assurer leur qualité jusqu'à ce qu'ils parviennent à l'État touché, et
 - iii. être dûment étiquetés dans une langue comprise dans l'État touché, avec leur dénomination internationale ou leur nom générique, le numéro du lot, la forme pharmaceutique, la force, le nom du fabricant, la quantité contenue dans l'emballage, les conditions de conservation et la date de péremption.
4. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient envisager la possibilité de modifier ou de réduire les prescriptions usuelles en matière de fumigation et d'interdiction et/ou de restrictions liées aux importations et aux exportations de produits alimentaires par des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance lors d'opérations de secours en cas de catastrophe.

19. Transport

1. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient, d'une part, accorder dans les meilleurs délais les autorisations nécessaires aux fins du passage rapide des véhicules terrestres, navals et aériens utilisés par un État ou une organisation humanitaire admissible prêtant assistance, ou en son nom, pour

acheminer des secours ou une assistance au relèvement initial en cas de catastrophe et, d'autre part, les dispenser, dans l'idéal, des frais applicables.

2. Le survol du territoire ainsi que l'atterrissage et le décollage d'avions devraient, en particulier, être autorisés. L'utilisation de ces avions à l'intérieur du territoire de l'État touché devrait être également autorisée dans la mesure où elle est nécessaire à la distribution de l'assistance.

3. Tous les visas de sortie, de transit et d'entrée nécessaires au personnel conduisant ces véhicules devraient être délivrés rapidement.

20. Statut juridique temporaire au niveau national

1. Dès l'arrivée des entités concernées des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou dans les meilleurs délais, les États touchés devraient leur accorder au moins temporairement l'autorisation d'opérer légalement sur leur territoire afin qu'elles bénéficient du droit, notamment, d'ouvrir des comptes bancaires, de passer des contrats et de signer des baux, d'acquérir et de disposer de biens, et d'engager des procédures juridiques, aux fins d'apporter des secours en cas de catastrophe et une assistance au relèvement initial.

2. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient également se voir accorder le droit d'introduire librement les fonds et les devises nécessaires dans le pays, ou de les en sortir, par des moyens légaux, et d'obtenir des taux de change légaux, dans le cadre de leurs opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial.

3. Les États touchés devraient autoriser les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance à conclure et à résilier légalement les contrats de travail du personnel local.

21. Taxes

Les États touchés devraient exempter les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes ou droits directement associés aux opérations de secours et d'assistance au relèvement initial.

22. Sécurité

Les États touchés devraient prendre des dispositions propres à garantir la sûreté et la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial menées par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ainsi que celles des locaux, installations, moyens de transport, biens et équipements utilisés dans le cadre de ces opérations. Les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devaient aussi prendre les mesures appropriées dans leur planification et leurs opérations pour réduire les risques d'insécurité.

23. Horaires étendus

Les États touchés devraient s'efforcer de veiller à ce que les bureaux et les services de l'administration publique essentiels à la distribution des secours en cas de catastrophe dans les meilleurs délais fonctionnent, en cas de besoin, en dehors des heures normales de bureau.

24. Coûts

1. Les coûts liés aux opérations internationales de secours ou d'assistance au relèvement initial conduites conformément aux présentes Lignes directrices devraient normalement être pris en charge par l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance. Toutefois, les États prêtant assistance peuvent convenir préalablement avec l'État touché du remboursement de certains coûts et frais ou de l'emprunt temporaire d'équipements.

2. Lorsqu'il est en leur pouvoir de le faire et dans la mesure du possible au vu des circonstances, les États touchés devraient prévoir de fournir certains services à prix réduit ou gratuitement aux États ou aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, notamment :

- a. le transport à l'intérieur du pays, y compris par les compagnies aériennes nationales ;
- b. l'utilisation de bâtiments et de terrains pour y installer des bureaux et des entrepôts, et
- c. l'utilisation d'équipements de manutention et un soutien logistique.

Annexe 2: Réponses aux questionnaires

États

- **L'Amérique:** Argentine, Canada, Colombie, Costa Rica, République Dominicaine, Guatemala, Mexique, EUA
- **L'Asie:** Afghanistan, Brunei, Cambodge, Indonésie, Japon, République démocratique Lao, Mongolie, Philippines, République de Corée
- **L'Europe de l'Est et l'Asie Centrale:** Arménie, Bulgarie, Kazakhstan, Kirgizstan, Lituanie, Pologne, Tadjikistan, Turquie
- **Le Moyen Orient et l'Afrique du Nord:** Égypte, Oman, Syrie
- **Le Pacifique:** Kiribati, Nouvelle Zélande, Palau
- **L'Afrique subsaharienne:** Kenya, Seychelles
- **L'Europe de l'Ouest:** Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, Liechtenstein, Royaume uni, Suède

Sociétés Nationales

- **L'Amérique:** Argentine, Bolivie, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panama, EUA
- **L'Asie:** Bangladesh, Cambodge, Inde, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, Maldives, Mongolie, Myanmar, Népal, Pakistan, République de Corée, Thaïlande, Timor Leste
- **L'Europe de l'Est et l'Asie Centrale:** Arménie, Bulgarie, Estonie, Kazakhstan, Kirgizstan, Lituanie, Pologne, Serbie, Tadjikistan, Turquie, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan
- **Le Moyen Orient et l'Afrique du Nord:** Égypte, Israël, Koweït, Liban, Qatar

- **Le Pacifique:** Australie, Fiji, Micronésie, Nouvelle Zélande, Palau, Papouasie-Nouvelle Guinée
- **L'Afrique subsaharienne:** Burundi, Namibie, Niger, Seychelles, Sierra Leone, Tanzanie
- **L'Europe de l'Ouest:** Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, République Tchèque, Danemark, France, Grèce, Hollande, Islande, Ireland, Liechtenstein, Monaco, Norvège, Royaume Uni, Suède, Suisse

Donateurs au programme IDRL de la Fédération - 2009



Australian Government
AusAID



Canadian International Development Agency Agence canadienne de développement international



Gouvernement de Finland



Gouvernement de Norvège



Croix-Rouge canadienne



Banque asiatique de développement



Commission européenne

