



## Questions législatives sur la gestion des catastrophes et la lutte contre les épidémies

Note d'orientation diplomatique humanitaire 2

VERSION DE CONSULTATION FINAL

Les commentaires seront acceptés jusqu'au 31 janvier 2012 à [idrl@ifrc.org](mailto:idrl@ifrc.org)

[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

**Sauver des vies, changer les mentalités.**



L'action de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est guidée par la Stratégie 2020, dont les trois objectifs stratégiques sont:

1. sauver des vies, protéger les moyens d'existence et renforcer le relèvement après les catastrophes et les crises ;
2. promouvoir des modes de vie sains et sûrs ;
3. promouvoir l'intégration sociale et une culture de non-violence et de paix.

## A propos du Programme IDRL

La 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.

[idrl@ifrc.org](mailto:idrl@ifrc.org)

<http://www.ifrc.org/idrl>

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

La présente publication peut être photocopiée en partie ou dans sa totalité à condition que la source soit indiquée. La Fédération internationale apprécierait d'être informée de toute utilisation faite de ce document. Les demandes de reproduction à des fins commerciales doivent être adressées à la Fédération internationale, à l'adresse suivante: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org).

Case postale 372

CH-1211 Genève 19

Suisse

**Téléphone:** +41 22730 4222

**Télécopie:** +41 22733 0395

**Courriel:** [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)

**Site Internet:** [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

# Questions législatives sur la gestion des catastrophes et la lutte contre les épidémies

Note d'orientation diplomatique humanitaire 2

## Sommaire

Remerciements	<b>7</b>
.....	
Introduction	<b>8</b>
.....	
Pourquoi nous devrions agir	8
Objet de la note d'orientation	9
Champ d'application et structure de la note d'orientation	10
Chapitre 1	
Questions législatives: réduction des risques de catastrophe	<b>11</b>
.....	
Instruments internationaux clés	12
Domaines d'intérêt	14
Sources et plus amples informations	31
Chapitre 2	
Questions législatives: opérations nationales de secours	<b>33</b>
.....	
Instruments internationaux clés	34
Domaines d'intérêt	36
Sources et plus amples informations	51
Chapitre 3	
Questions législatives: opérations internationales de secours	<b>54</b>
.....	
Les instruments internationaux clés	55
Domaines d'intérêt	58
Sources et plus amples informations	67

Chapitre 4	
Questions législatives: opérations de relèvement et de réhabilitation	<b>69</b>
.....	
Instruments internationaux clés	70
Domaines d'intérêt	71
Sources et plus amples informations	78
Chapitre 5	
Questions législatives: opérations nationales en cas d'épidémie	<b>79</b>
.....	
Instruments internationaux clés	80
Domaines d'intérêt	81
Sources et plus amples informations	89
Conclusion	<b>90</b>
.....	



# Remerciements

La Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) souhaite exprimer ses remerciements à ECHO Europe ainsi qu'aux Gouvernements et aux Sociétés Nationales de la Croix-Rouge de Norvège et du Danemark qui ont permis la réalisation de cette note d'orientation.

Cette note d'orientation a été élaborée en collaboration avec le siège et les bureaux extérieurs du secrétariat du FICR ainsi qu'avec des représentants de nombreuses Sociétés Nationales, qui ont participé en tant qu'auteurs, conseillers et réviseurs. Le Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes (IDRL) du FICR a assuré la coordination du projet, agissant sur conseil d'un comité directeur de plusieurs départements de la Fédération et d'un Groupe de référence des Sociétés nationales. Les opinions des Sociétés nationales ont été activement recherchées, notamment par le biais d'une série d'ateliers régionaux consacrés au plaidoyer législatif sur la gestion des catastrophes qui se sont tenus à Kuala Lumpur (novembre 2008), Abuja (novembre 2008), Suva (août 2009), Panama City (septembre 2009), Vienne (2009), Almaty (octobre 2009), Bangkok (avril 2010) et Bridgetown (octobre 2011), ainsi qu'au travers d'ateliers internationaux réunis à Køge (janvier 2011) et Genève (mai 2011) et lors de la Réunion annuelle des Juristes de la Société nationale en 2009. La note d'orientation a également bénéficié de la recherche menée à bien par le FICR en tant que contexte de fond pour l'Examen de l'Evaluation mondiale de l'UNISDR (SIPC) et par la 31<sup>ème</sup> Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Pilotage du projet : Elise Baudot

Rédacteur en chef : David Fisher

Collaborateurs: Victoria Bannon, Sanne Boswijk, David Fisher, Gisela Hernandez, Priya Pillai

Assistants pour la recherche : Carolin Beverungen, Luca Corredig, Alessandra La Vaccara, Georgina Marina Robles, Christina Vasala-Kokkinaki.

# Introduction

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est probablement surtout connu pour l'assistance humanitaire qu'il dispense aux populations vulnérables. Dès la création même du Mouvement, un objectif clé pour notre existence a été d'apporter soin et réconfort à ceux qui souffrent – au départ sur le champ de bataille uniquement, mais bien vite, également à ceux qui sont exposés aux catastrophes, aux urgences sanitaires, à la pauvreté extrême et à d'autres crises qui menacent leur vie et leur dignité.

Nous avons été également actifs, dès le départ, dans le plaidoyer juridique – en particulier dans le domaine du droit international humanitaire (DIH). Sous le leadership du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont bâti une réputation bien méritée pour leur travail dans la diffusion du DIH, la promotion de son développement progressif et le plaidoyer en faveur de sa mise en œuvre intégrale par leurs autorités nationales et d'autres parties.

Cette deuxième édition de la Série des Notes d'Orientation sur la Diplomatie Humanitaire cherche à s'inspirer de cette tradition en renforçant notre diplomatie humanitaire concernant la législation nationale dans le domaine des catastrophes et du contrôle des épidémies non conflictuelles. Certaines Sociétés nationales sont déjà très actives dans ce genre de plaidoyer. Pour d'autres cependant, le plaidoyer législatif en dehors du domaine de la DIH serait quelque chose de nouveau, malgré leurs profonds engagements opérationnels dans la gestion de catastrophes et l'intervention d'urgence.

---

## Pourquoi nous devrions agir

La nécessité de lois efficaces pour atténuer les catastrophes et urgences sanitaires, les gérer et s'en relever, ne peut faire aucun doute. Partout dans le monde, près de 4 milliards de personnes (plus de la moitié de la population mondiale) ont été touchées par des catastrophes rien que de 1990 à 2009.<sup>1</sup> Conséquence des effets du changement climatique, le nombre des catastrophes hydrométéorologiques, ainsi que leur intensité, ont pratiquement doublé ces 15 dernières années. Compte tenu de l'éventail complexe d'activités que les sociétés devront effectuer pour s'attaquer à ce danger de plus en plus grand, ainsi que du grand nombre d'acteurs sociaux à impliquer, une base juridique appropriée devient de plus en plus indispensable. Dans le même ordre d'idées, la mondialisation a beaucoup accru la rapidité de propagation d'une maladie contagieuse partout dans le monde. Les expériences vécues avec le SRAS, la grippe aviaire et, tout récemment, le virus A (H1N1) ont mis en exergue le rôle crucial de mécanismes de contrôle des épidémies.

En tant que chargées de la gestion des catastrophes et de prestations de services de santé publique dotées d'expérience, et aussi en tant que représentants d'un mouvement

---

<sup>1</sup> Source: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, [www.emdat.be](http://www.emdat.be) - Université Catholique de Louvain - Bruxelles - Belgique.

## Introduction

mondial, qui se targue de 150 années d'expérience du travail humanitaire, les Sociétés nationales ont beaucoup à offrir aux décideurs dans l'élaboration de lois dans ces domaines. De plus, en tant qu'auxiliaires des autorités publiques dans le domaine humanitaire, les Sociétés nationales ont un accès unique et une responsabilité spéciale qui est d'assister leurs gouvernements dans l'élaboration de lois relatives aux catastrophes qui soient humaines et efficaces. C'est ce qu'a affirmé la « Politique de Diplomatie Humanitaire » de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) adoptée en 2009.

Le rôle de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui est d'apporter des conseils d'experts aux gouvernements sur la législation relative aux catastrophes, a été affirmé à maintes reprises à l'échelle internationale. Tout récemment, à la 30<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007, les États parties à la Convention de Genève ainsi que les composantes du Mouvement ont adopté une nouvelle série de « 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 » (également appelées « Lignes directrices relatives à l'IDRL »).

Ce faisant, les participants à la Conférence Internationale ont appelé la FICR et les Sociétés nationales à promouvoir les Lignes directrices IDRL. Cette note d'orientation est destinée à les aider dans ce travail permanent (voir en particulier le chapitre 3 à cet égard). Mais ils ont également appelé la FICR et les Sociétés nationales à poursuivre leur recherche et leur plaidoyer sur la préparation juridique aux catastrophes de façon plus générale. Cet appel est très sensé, étant donné que les secours internationaux ne sont qu'une composante d'un éventail de moyens beaucoup plus large que doit traiter le droit national. En conséquence, cette note d'orientation aborde également un certain nombre de domaines liés aux efforts nationaux de prévention des risques ainsi que de réponse et de relèvement en cas de catastrophes et d'épidémies.

---

### Objet de la note d'orientation

Il est très clair que les circonstances qui dictent la bonne réglementation en matière de gestion de catastrophes peuvent beaucoup varier selon les pays. Le type et le degré de risque de catastrophes naturelles, les facteurs spécifiques qui rendent les habitants vulnérables, les dispositions nationales institutionnelles, les réalités politiques et économiques et le rôle opérationnel des Sociétés nationales ne sont que quelques unes des variables pouvant avoir une incidence sur le programme en matière de plaidoyer. Néanmoins, les consultations avec les Sociétés nationales dans différentes parties du monde ont révélé des domaines d'intérêt communs potentiels, que cette note d'orientation tente de décrire.

Cette note d'orientation n'est pas destinée à représenter un instrument de politique officiel ou un ensemble de règles dictant ce que doivent ou ne doivent pas faire les Sociétés nationales. Il ne vise qu'à servir de guide de référence, procurant des idées que les Sociétés nationales voudront peut-être utiliser pour soutenir leur plaidoyer législatif aux niveaux national et local. Ces idées ont été puisées dans des normes internationales, des documents sur la politique de la FICR, des pratiques à recommander et les consultations mentionnées plus haut. Cependant, il appartient essentiellement aux Sociétés nationales de décider d'utiliser l'information recueillie ici et comment.

Aussi bien dans la gestion de catastrophes que dans celle des épidémies, il y a pas mal de chevauchement entre d'une part, les questions qui peuvent être considérées

comme relevant de politiques et de plans et d'autre part, celles qui sont traitées par des décrets, statuts et règlements plus officiels. La note d'orientation reconnaît cette réalité, mais elle vise principalement à élaborer les derniers types d'instruments, à savoir des instruments juridiques.

Nous espérons que cette note d'orientation sera utile à tout représentant de Société nationale engagé dans le plaidoyer en faveur de la législation, que ce soit à l'échelon national ou local. Il pourrait s'agir notamment des dirigeants, des chefs des programmes de gestion de catastrophes et de santé et des conseillers juridiques. Notre intention est d'en faire un « document vivant », avec des actualisations périodiques dans le temps, de façon à continuer d'y intégrer de nouvelles idées et des informations. En outre, toutes les références juridiques citées dans cette note seront disponibles en ligne sur [www.ifrc.org/idrl](http://www.ifrc.org/idrl).

---

## Champ d'application et structure de la note d'orientation

Il est fortement recommandé de lire cette note d'orientation conjointement avec la Première Partie de la Série des Notes d'Orientation sur la Diplomatie Humanitaire : les Lignes Directrices pour la pratique de la Diplomatie Humanitaire, qui présentent les considérations générales relatives à la manière dont les Sociétés nationales peuvent réussir dans les différents types de plaidoyers qu'elles entreprennent ainsi qu'en tant que considérations essentielles concernant la façon dont les Principes fondamentaux et le rôle d'auxiliaires doivent informer ce type de plaidoyer.

Cette note d'orientation repose sur ces considérations générales en offrant un éventail d'idées autour de potentiels messages de plaidoyer relatifs au développement d'une législation concernant la réduction des risques de catastrophe, les actions nationales en cas de catastrophe, les actions internationales en cas de catastrophe, le relèvement en cas de catastrophe et le contrôle des épidémies. S'agissant de ce dernier point, cette note d'orientation se concentre seulement sur les mesures d'intervention une fois qu'une épidémie a commencé à se manifester, sur la logique selon laquelle les mesures de surveillance doivent être combinées dans un éventuel futur produit destiné à des mesures préventives de santé publique de façon plus générale. Aucune hiérarchie n'est proposée parmi les différentes mesures énumérées dans chaque chapitre. Les priorités parmi celles-ci varieront certainement selon les Sociétés nationales et les pays.

Pour chacun de ces sujets d'intérêt, des domaines de problèmes potentiels sont identifiés, certaines normes internationales pertinentes décrites ainsi que les indications relatives à des documents de politique existants sur ce qui pourrait être suggéré comme une approche Croix-Rouge / Croissant-Rouge à l'égard de la question. (Toutefois, à nouveau, cela ne constitue qu'une information de référence et non une interprétation définitive du sens des différents documents de politique). Les questions que pourraient se poser les Sociétés nationales elles-mêmes et/ou leurs autorités concernant le sujet sont proposées. Finalement, sont également fournis des exemples de législations existantes ou d'approches politiques pertinentes pour le problème.

Il convient de remarquer que les législations et les politiques ayant un caractère positif sur le papier ne sont pas toujours mises en œuvre en pratique. Une tentative pour avoir l'apport des Sociétés nationales concernant l'efficacité de plusieurs instruments cités a été faite ici, mais notre information est incomplète et on ne saurait présumer que le simple fait de l'inclure dans cette note d'orientation signale qu'un instrument en particulier a été un véritable succès.

Questions législatives sur la gestion des catastrophes  
et la lutte contre les épidémies  
Note d'orientation diplomatique humanitaire 2

# Chapitre 1

## Questions législatives: réduction des risques de catastrophe

Une bonne législation peut jouer un rôle crucial dans la réduction des risques de catastrophe. Cela a toujours été clair pour les risques anthropiques tels que les déversements d'hydrocarbures, les constructions défectueuses et les accidents du travail, qui peuvent tous être considérablement réduits par une bonne application de règles et de normes. Par ailleurs, les catastrophes naturelles ont été traditionnellement considérées comme une réalité inévitable, au-delà de la portée des lois humaines.

Nous savons cependant, aujourd'hui, que les sociétés sont loin d'être impuissantes face aux tremblements de terre, aux inondations, aux sécheresses et autres soi-disant « catastrophes naturelles », quand bien même leur capacité à les prévenir est limitée. Nous pouvons réduire l'impact de ce type de risques sur nos communautés de maintes façons, y compris par des systèmes d'alerte rapide efficaces, des structures de protection physique et le contrôle de l'utilisation des terres dans les zones à haut risque, ainsi que par l'éducation et la participation des communautés à prendre des mesures visant à réduire les risques qu'elles encourent. Une législation efficace peut aider à garantir le succès de tous ces efforts.

Il est devenu de plus en plus urgent de prendre des mesures requises alors que les conséquences du changement climatique ont augmenté. Clairement, des mesures de prévention doivent en tout état de cause comprendre le contrôle des émissions qui sont estimées causer le problème. En outre, une législation renforçant les instruments traditionnels de réduction de risques de catastrophes naturelles est néanmoins nécessaire, notamment l'alerte précoce, la participation des habitants et des mécanismes institutionnels et financiers adéquats afin de soutenir les activités de protection, tels que le renforcement et l'entretien des murs anti crues.

Malheureusement, de nombreuses législations nationales existantes relatives à la gestion des catastrophes naturelles se concentrent encore exclusivement sur les opérations de secours et d'aide. C'est particulièrement dans ces situations – pour lesquelles il y a un grand vide juridique dans la législation existante – que le plaidoyer de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge aura probablement le plus d'impact.

---

## **Instruments internationaux clés**

### **Le Cadre d'action de Hyogo**

En 2005, une Conférence internationale réunissant 168 États a adopté le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015. A la suite de la déclaration des années 1990 comme « Décennie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes naturelles » et de l'adoption en 1994 de la « Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr », le Cadre d'action de Hyogo est devenu l'instrument phare (quoique non contraignant) de la réduction des risques de catastrophes au niveau international et il devrait être un outil majeur du plaidoyer législatif de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge.

Le Cadre d'action de Hyogo définit trois buts stratégiques : (a) Tenir compte des risques de catastrophe dans les politiques, plans et programmes relatifs au développement durable, (b) Mettre en place les institutions, mécanismes et capacités qui peuvent aider systématiquement à accroître la résilience face aux aléas, ou les renforcer s'ils existent déjà et (c) Envisager systématiquement la réduction des risques aux stades de la conception et de l'exécution des programmes destinés à aider les collectivités frappées par une catastrophe à se préparer aux situations d'urgence, à y faire face et à se relever. Pour

réaliser ces buts, le Cadre d'action identifie cinq « priorités » pour les gouvernements, la société civile et d'autres acteurs :

1. Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophes soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide
2. Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide.
3. Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux.
4. Réduire les facteurs de risque sous-jacents.
5. Renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.

S'agissant de la « Priorité 1 », le Cadre appelle les gouvernements à « adopter ou modifier, le cas échéant, la législation en faveur de la prévention des risques de catastrophe en incluant notamment des règlements et des mécanismes de nature à encourager le respect de ses dispositions et à inciter à entreprendre des activités de réduction des risques et d'atténuation des effets.».

### **Agenda pour l'action humanitaire : Objectif final 3.1**

Avant l'adoption du Cadre d'action de Hyogo, les États parties aux Conventions de Genève et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avaient des notes similaires dans l'« Agenda pour l'action humanitaire » adopté par la 28<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2003.

L'Objectif final 3.1 de l'Agenda appelait les États à « examiner leur législation et leurs politiques en vigueur pour intégrer pleinement les stratégies de réduction des risques liés aux catastrophes dans tous les instruments juridiques, politiques et de planification pertinents ». Et aussi, à prendre « les mesures opérationnelles appropriées » dans des domaines très divers, notamment « la gestion durable des ressources naturelles, de l'environnement et l'utilisation du sol, une planification urbaine appropriée ainsi que les normes et les règlements de construction en vigueur ».

L'Objectif final 3.1 stipulait en outre spécifiquement que les États devraient, en coopération avec les Sociétés nationales et d'autres institutions concernées, réaliser des programmes de sensibilisation aux risques liés aux catastrophes, des programmes d'éducation du public, des systèmes d'alerte avancée, une formation à la gestion des catastrophes et d'autres mesures de préparation et d'atténuation, basés sur l'évaluation des risques, de la vulnérabilité et des capacités. A cet effet, il affirme que les États devaient « négocier des rôles et des responsabilités clairement définis avec leurs Sociétés nationales respectives, concernant les activités de réduction des risques et de gestion des catastrophes » ; cela peut comprendre notamment la « représentation des Sociétés nationales auprès des organes nationaux compétents pour l'élaboration des politiques et la coordination ». Les États devraient aussi « prendre des mesures juridiques et politiques spécifiques pour soutenir les Sociétés nationales dans le renforcement durable des capacités des volontaires et de la communauté » dans la gestion des catastrophes.

Pour leur part, les Sociétés nationales étaient exhortées par l'Objectif Final 3.1 à intensifier leurs efforts dans le domaine de la réduction des risques liés aux catastrophes,

notamment dans les « activités de gestion des catastrophes et de sensibilisation aux niveaux local, national et régional ».

Comme le Cadre d'Action de Hyogo, l'Agenda pour l'Action Humanitaire n'est pas contraignant pour les Etats, mais il jouit d'un niveau d'autorité morale élevé en tant que résolution de la Conférence Internationale.

### **Un «droit à la sécurité? »**

De surcroît, ces dernières années, certains militants ont appelé à l'élaboration d'un « droit à la sécurité » qui soit internationalement reconnu. Comme l'affirme le Rapport sur les catastrophes dans le monde 2002 de la Fédération, un tel droit « pourrait marquer une importante avancée dans notre façon d'aborder la réduction de risque, puisqu'il serait de nature à consolider la notion de redevabilité entre les populations vulnérables et les organismes censés les assister » (p.31).

A présent, il n'existe aucun instrument international qui accepte explicitement un tel droit. Cependant, la responsabilité de l'État, qui consiste à prendre au moins quelques mesures appropriées pour la réduction des risques de catastrophe, semble être une implication manifeste des droits à la vie existants, à la nourriture, au logement et à la santé (entre autres) qui sont adoptés par plusieurs traités et documents de *soft law* (droit mou), notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

Il convient également de remarquer que la Cour Européenne des Droits de l'Homme a jugé par deux fois que le droit à la vie impose une responsabilité aux gouvernements à agir afin de prévenir des catastrophes prévisibles (voir *Öneryildiz c. Turquie*, requête n°. 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004; *Budayeva et autres c. Russie*, requêtes n°. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, arrêt du 20 mars 2008).

---

## **Domaines d'intérêt**

### **Rôle des Sociétés Nationales dans la prévention des risques de catastrophes**

#### **Le problème**

Dans nombre de pays, les Sociétés Nationales jouent un rôle de plus en plus important pour réduire les risques de catastrophes, notamment au niveau de la communauté. Cependant, ce rôle n'est pas toujours reflété dans la législation pertinente, au-delà de textes très généraux établissant une législation pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge.

Dans certains cas, une mention dans les politiques de prévention des risques de catastrophes ou les documents de planification pertinents ont été considérés comme suffisants. Dans d'autres, toutefois, les Sociétés nationales ont trouvé qu'un manque de clarté quant à leur rôle dans la législation relative à la gestion des catastrophes peut entraver leur accès aux organismes de prise de décision, et décourager l'appui des gouvernements et la coordination avec ceux-ci. Certaines Sociétés nationales ont également exprimé leur préoccupation à l'égard d'attentes potentiellement non adaptées concernant le champ d'application de leurs activités – notamment dans le domaine de l'alerte précoce – lorsque rien ne les mentionne dans la législation existante.

Dans la mesure où les Sociétés nationales sont souvent censées jouer un rôle très spécial en tant qu'auxiliaires des autorités publiques dans le domaine humanitaire, une reconnaissance formelle dans les textes juridiques est souvent utile.

### **L'approche de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Les Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial (Lignes directrices IDRL), adoptées par la 31<sup>ème</sup> Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007, prévoient que « [ ] les Etats doivent adopter comme élément essentiel d'un programme général de réduction des risques de catastrophes, 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 [ ] ».

De même, le paragraphe 3.1.5. de l'Agenda pour l'Action Humanitaire, adopté par la 28<sup>ème</sup> Conférence internationale prévoit que les Etats devraient « négocier des rôles et des responsabilités clairement définis avec leurs Société nationales respectives, concernant les activités de réduction des risques et de gestion des catastrophes » qui peut comprendre « la représentation des Sociétés nationales auprès des organes nationaux compétents pour l'élaboration des politiques et la coordination, en tant que partenaires des Etats ».

### **Questions à poser**

- Le texte juridique national sur la gestion des catastrophes fait-il référence à votre Société nationale dans le cadre de la réduction des risques de catastrophes ?
- Si tel est le cas, garantit-il la participation de la Société nationale vis-à-vis des principaux organismes de prise de décision à l'égard de la réduction des risques de catastrophes ?
- Etablit-il correctement les attentes à l'égard des activités de la Société nationale ?

### **Quelques exemples de législation**

Le Règlement relatif aux catastrophes de 1999 du Bangladesh établit les devoirs et les responsabilités spécifiques d'un grand nombre d'agences gouvernementales, y compris la radio et la télévision publiques ainsi que d'autres acteurs à l'égard de l'alerte précoce. Notamment, le Règlement demande au Département de Météorologie et au Ministère de la Défense de publier des alertes météo spéciales et de transmettre cette information aussi bien aux ministères concernés qu'à la Société du Croissant-Rouge du Bangladesh pour une plus ample diffusion. Il assigne également au Croissant-Rouge du Bangladesh un rôle crucial dans le Programme national de préparation aux cyclones, qui comprend la mise en œuvre d'un PC central et il développe les mécanismes de diffusion des alertes par le biais de 33.000 volontaires dans les villages au moyen de mégaphones et de sirènes actionnées à la main.

Dans le même sens, la Loi de Djibouti sur la création d'un cadre institutionnel pour la gestion des risques et catastrophes (2006), la Loi sur la gestion des catastrophes de la République Dominicaine (2002), la Loi sur la gestion des catastrophes des Philippines (2010) et la Loi sur la création du système national pour la prévention et la réponse aux catastrophes de Colombie (1998) exigent toutes qu'un représentant de la Société nationale de la Croix-Rouge soit représenté auprès des comités sur la gestion des catastrophes aux niveaux local et national.

## Mécanismes institutionnels pour le changement climatique

### Le problème

Des experts ont identifié que le changement climatique est un vecteur essentiel de l'augmentation des catastrophes naturelles au niveau mondial. Ceci a déclenché un débat important sur la façon de réduire les émissions de gaz à effet de serre considérés comme provoquant le changement climatique. Dans le même temps, il est de plus en plus évident que les sociétés doivent également s'adapter aux conséquences existantes du changement climatique, notamment en accélérant les efforts pour atténuer l'impact des catastrophes qui en résultent. Dans quelques pays, cela a débouché sur l'élaboration d'une nouvelle législation et sur la création de nouvelles institutions pour affronter la question du changement climatique. Toutefois, ces nouvelles réglementations et structures risquent de dupliquer les cadres existants pour la réduction des risques de catastrophes si elles ne sont pas bien intégrées.

### L'approche de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La « Déclaration pour l'Humanité » de la 30<sup>ème</sup> Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007 reconnaît que la préparation aux catastrophes et la réduction des risques sont des éléments fondamentaux de l'adaptation au changement climatique et elle a demandé des approches intégrées.

Egalement en 2007, le Centre du changement climatique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, un centre de référence pour le Mouvement dont le siège est situé auprès de la Croix-Rouge des Pays-Bas, a publié le Guide climatique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge destiné à être une référence pour les Sociétés nationales concernant les conséquences du changement climatique et à fournir des approches opérationnelles et de plaidoyer potentielles pour des mesures d'adaptation.

### Questions à poser

- Est-ce que la législation ou la politique existantes en matière de gestion des catastrophes reconnaît suffisamment les impacts du changement climatique et prévoit l'intégration des efforts avec d'autres liés au changement climatique ?
- Si des mécanismes institutionnels ont été créés au sein du gouvernement pour le changement climatique, y a-t-il des garanties quant à leur correcte coordination avec des mécanismes existant pour la réduction des risques et la gestion des catastrophes ?
- Si des mécanismes de financement ont été créés pour l'adaptation au changement climatique, est-il également prévu qu'ils contribuent à la réduction des risques, notamment au niveau des communautés ?

### Quelques exemples de législation

En 2009, les Philippines ont adopté une Loi sur le changement climatique (Climate Change Act), qui traite largement des questions relatives aux émissions de gaz ainsi que de celles portant sur l'adaptation au changement climatique, notamment grâce à la prévention contre les risques de catastrophes. Le texte crée une Commission sur le changement climatique chargée, entre autres, de collaborer avec les autorités responsables de la gestion de la catastrophe afin de «[g]arantir l'intégration du changement climatique, en synergie avec la réduction des risques de catastrophes, au sein des plans et des programmes nationaux, sectoriels et locaux ». L'année suivante, les Philippines

ont adopté la Loi relative à la gestion des catastrophes de 2010 qui, à son tour, fait de nombreuses références à l'intégration de la perspective du changement climatique dans les instruments de gestion des catastrophes.

## Plateformes nationales

### Le problème

Le Cadre d'action de Hyogo appelle les États à développer des « plates-formes nationales » définies comme étant des « mécanismes nationaux de coordination et d'orientation en matière de réduction des risques de catastrophe qui doivent être plurisectoriels et interdisciplinaires et associer les secteurs public et privé, la société civile et toutes les entités concernées au niveau national ». Entre autres choses, ces plates-formes pourraient servir de principaux forums pour l'élaboration d'une nouvelle législation dans le sens de ce qui a été discuté dans cette note d'orientation. Cependant, tous les pays ne les ont pas créées. Au moment de la rédaction de la note d'orientation, seules 73 plates-formes nationales avaient été signalées au secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) de l'Organisation des Nations Unies.

De plus, certains pays qui ont mis en place des plates-formes n'y incluent que des représentants de l'État, malgré la recommandation faite par les « Lignes directrices relatives aux plates-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophe » de la SIPC afin que les plates-formes nationales incluent des représentants de la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et d'autres parties prenantes clés.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

La FICR a activement participé à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes de 2005 et a adopté le Cadre d'action de Hyogo qui en a résulté, notamment à travers son « Alliance Globale » avec la SIPC sur la réduction des risques. Quand de telles plates-formes sont créées, les Sociétés nationales doivent y participer, en raison non seulement de leur expertise, mais aussi de leur rôle spécial d'auxiliaires des pouvoirs publics dans les activités d'aide humanitaire comme précisé plus haut.

### Questions à poser

- Votre pays est-il doté d'une plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes ?
- S'il n'en a pas :
  - Quel ministère pourrait pendre l'initiative d'en former ?
  - Cela nécessiterait-il un amendement de la législation en vigueur ?
  - Existe-t-il un organisme qui pourrait être désigné comme plate-forme nationale ?
- S'il en a :
  - Son rôle est-il évoqué dans la législation ou dans la politique nationale de lutte contre les catastrophes afin de la doter d'une autorité suffisante ?
  - Votre Société nationale y est-elle représentée ?
  - Inclut-elle aussi d'autres acteurs clés de la société civile et la communauté scientifique ?

### **Quelques exemples de législation**

En 2008, la République Dominicaine a convoqué un « Comité technique national pour la prévention et l'atténuation des risques » conçu comme sa plate-forme nationale, conformément au Cadre de Hyogo. Le Comité compte des représentants de 22 institutions, notamment des ministères et départements gouvernementaux compétents, de la Société nationale de la Croix-Rouge et du secteur universitaire. Comme stipulé à l'article 11 de la Loi 147-02 sur la gestion des risques et son règlement de mise en œuvre (Décret no. 932-03), le Comité est chargé de l'élaboration du plan national de gestion des risques de catastrophe ainsi que de ceux des régions.

En 2000, le Comité national tchèque pour la réduction des catastrophes a été formé en tant que plate-forme nationale, comprenant des ministères et instituts compétents, la Société de la Croix-Rouge tchèque et d'autres membres de la société civile. En 2004, il a été enregistré en tant qu'ONG et a participé à l'élaboration de plusieurs nouvelles lois.

### **La définition de la réduction des risques de catastrophe, en tant que responsabilité première du gouvernement**

#### **Le problème**

Alors que la plupart des gouvernements reconnaissent l'importance de la réduction des risques de catastrophes, ils ne lui accordent souvent pas de priorité formelle dans la loi ou la politique, étant donné que l'une et l'autre ont tendance à se focaliser principalement sur la réponse après qu'une catastrophe a frappé.

#### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

L'objectif final 3.1 de l'Agenda pour l'action humanitaire appelle les États à veiller à ce que la législation intègre pleinement la réduction des risques de catastrophe. La même opinion était reprise dans la Priorité 1 du Cadre d'Action de Hyogo.

#### **Questions à poser**

- La législation nationale stipule-t-elle que le gouvernement a la responsabilité de réduire les risques de catastrophes ?
- Si approprié, les lois provinciales ou locales stipulent-elles qu'il est de la responsabilité du gouvernement de réduire les risques de catastrophes ?

### **Quelques exemples de législation**

La loi nationale du Costa Rica sur les Urgences et la réduction des risques (art. 25) dispose qu'« [i]l est de la responsabilité de l'État du Costa Rica de prévenir les catastrophes ». A cet effet, toutes les institutions sont tenues de prendre en compte les concepts de risque et de catastrophe dans leurs programmes et d'inclure des mesures visant à réduire les risques dans leurs activités courantes, en promouvant une culture de la réduction des risques ».

La loi sur la gestion de catastrophes de l'Indonésie (para. a) stipule que « La République d'Indonésie a la responsabilité de protéger tous les peuples d'Indonésie et l'intégralité de leurs terres natales afin de protéger la vie et les moyens d'existence, y compris des catastrophes[.] »

## Cartographie des risques

### Le problème

En l'absence de catastrophe récente, les ministères et départements concernés du gouvernement peuvent ne pas être proactifs dans la collecte et la mise à jour de données relatives aux risques ainsi qu'aux vulnérabilités et capacités des communautés.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Le Paragraphe 3.1.1 de l'Agenda pour l'action humanitaire demande aux États d'intégrer les stratégies de réduction des risques liés aux catastrophes dans tous les « instruments juridiques, politiques et de planification afin de prendre en compte les facteurs sociaux, économiques, politiques et environnementaux qui influencent la vulnérabilité aux catastrophes ». La collecte de données pertinentes serait à l'évidence nécessaire pour comprendre ces types de vulnérabilité.

Pour leur part, les Sociétés nationales se sont engagées, dans la Politique de préparation aux catastrophes formulée par la FICR en 1999, à « plaider auprès des gouvernements » et d'autres parties sur la « nécessité et l'efficacité de la préparation aux catastrophes », et en particulier à sensibiliser sur les « dangers, les niveaux de risque et les mécanismes d'adaptation[.] »

### Questions à poser

- La législation nationale relative à la gestion de catastrophes prescrit-elle à des ministères/départements spécifiques de collecter, mettre à jour et diffuser des informations concernant les risques de catastrophes ?
- Cette loi prévoit-elle la cartographie de risques d'aléas multiples, ou est-elle spécifique à certains types de catastrophes seulement ?
- La législation nationale prescrit-elle à des ministères/départements spécifiques de collecter, mettre à jour et diffuser des informations concernant les vulnérabilités aux catastrophes et les capacités d'adaptation des communautés ?
- Si ces tâches sont déléguées au niveau provincial ou local, la loi indique-t-elle si les informations doivent être compilées et partagées à l'échelon national, et de quelle façon ?

### Quelques exemples de législation

La Loi relative à la gestion des catastrophes (Disaster Management Act) de 2002 en Afrique du Sud prescrit que son « Centre National de Gestion des Catastrophes » (« National Disaster Management Centre ») :

« doit servir de dépôt et de conduit pour les informations concernant les catastrophes et leur gestion, et à cet effet, doit -

- (a) collecter des informations sur tous les aspects des catastrophes et de la gestion de catastrophes ;
- (b) traiter et analyser ces informations ;
- (c) créer et entretenir une base de données électronique [dont le contenu est indiqué en détail dans la loi, et comprend les aléas, les risques et les capacités communautaires] ; et
- (d) prendre des mesures pour disséminer ces informations, en particulier auprès des communautés vulnérables aux catastrophes » (art. 17).

La loi autorise également le Centre à chercher des informations auprès de tout organe d'État ou personne habilitée à rendre compte au Parlement (à travers son ministère dirigeant) en cas de non-respect par le gouvernement – et avec les sanctions pénales potentielles pour le refus d'autres personnes (arts. 18 & 60).

Un autre exemple est fourni par la Loi de 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable de l'Algérie, qui prescrit l'élaboration de plans détaillés pour un large éventail de types d'aléas énumérés, allant des tremblements de terre et inondations à la pollution et aux mouvements massifs de population. Pour chaque type de plan, la loi indique les types de données relatives aux risques qu'il faut collecter.

## Surveillance des risques naturels et prise de décision relative aux alertes

### Le problème

La SIPC a relevé qu'un grand nombre de pays n'ont pas de systèmes de suivi clairs et solides – en particulier pour les risques non météorologiques (SIPC, Global Survey, p.16). En conséquence, le manque d'informations, la confusion et les préoccupations d'ordre politique peuvent entraver la diffusion d'alertes officielles.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

La FICR n'a pas de politique particulière en la matière, mais le paragraphe 17(f) du Cadre d'action de Hyogo appelle les États à « Mettre en place les moyens institutionnels nécessaires à la bonne intégration des systèmes d'alerte rapide dans les processus d'élaboration des politiques et de prise de décision des pouvoirs publics, et dans les systèmes de gestion des situations d'urgence au niveau aussi bien national que local, ainsi que leur vérification régulière et l'évaluation périodique de leur efficacité ».

### Questions à poser

- La législation nationale mandate-t-elle des institutions ou départements scientifiques spécifiques pour le suivi continu des risques naturels ?
- La législation définit-elle comment les informations émanant des experts techniques sont transmises aux décideurs ?
- La législation définit-elle qui est responsable de la décision de donner ou pas l'alerte ?
- Si les autorités provinciales ou municipales ont la responsabilité de donner certaines alertes, leurs procédures sont-elles indiquées dans la loi au niveau approprié ?

### Quelques exemples de législation

Un bon exemple (bien que nécessitant un certain nombre de mesures) est la Loi de 2000 du Nicaragua portant création du Système national de prévention, d'atténuation et d'assistance en cas de catastrophes naturelles (SINAPRED) et son règlement de mise en œuvre (Décrets Nos. 53-2000 et 98-2000). Ils prescrivent à l'Institut nicaraguayen d'études territoriales (INETER) d'effectuer une surveillance météorologique, volcanique et sismique permanente, tandis que les ministères de la Santé et de l'Environnement sont chargés de la surveillance des urgences sanitaires et environnementales, respectivement.

Ces organismes doivent informer le Secrétariat exécutif du SINAPRED des dangers émergents aux niveaux départemental, régional ou national. Le Secrétaire exécutif

décide alors s'il faut recommander l'un des types d'alertes à code couleur désignés (pour divers niveaux de menace) au Président du Comité national SINAPRED (un organe interministériel). Le Président doit alors décider s'il faut convoquer le Comité qui a le pouvoir de décider de donner l'alerte. Pour les alertes au niveau local, une procédure distincte est prévue pour les maires.

## Formulation et diffusion des alertes

### Le problème

Les alertes aux catastrophes sont parfois inefficaces parce qu'elles ne sont pas comprises, ou reçues à temps, par leur public cible. Dans bien des cas, les mécanismes d'alerte du gouvernement ne profitent pas pleinement du rôle que peuvent jouer les Sociétés nationales, les médias privés et d'autres groupes communautaires dans la diffusion d'alertes en temps utile.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

La Politique en matière de préparation aux catastrophes de la FICR 1999 appelle le secrétariat de la FICR et les Sociétés nationales à contribuer aux « systèmes d'atténuation, tels que les systèmes d'alerte rapide, qui peuvent réduire les pertes de vies et de biens quand une catastrophe sévit ». Elle les appelle également à [v]eiller à ce que les communautés locales puissent avoir accès aux connaissances émanant des prévisions et des systèmes d'alerte rapide, les comprendre et en tenir compte ».

En 2003, l'Agenda pour l'action humanitaire a souligné de la même façon que les États, « en coopération avec les Sociétés nationales et d'autres institutions concernées », devraient « mettre en œuvre... des systèmes d'alerte rapide ».

### Questions à poser

- La législation ou politique relative à la gestion de catastrophes définit-elle des formats simples pour la transmission d'alertes aux catastrophes ?
- Ces formats sont-ils appropriés pour les communautés ciblées ?
- La législation relative aux catastrophes dans votre pays prévoit-elle une chaîne de diffusion des alertes aux catastrophes ?
- Incorpore-t-elle convenablement le rôle de la Société nationale ? Incorpore-t-elle convenablement le rôle d'autres acteurs, notamment les médias privés, la société civile et les communautés elles-mêmes ?

### Quelques exemples de législation

Un exemple fréquemment cité est le Règlement intérieur du Bangladesh sur les Catastrophes (1999), qui présente des devoirs et des responsabilités spécifiques relatifs aux alertes rapides pour un grand nombre d'organismes gouvernementaux, y compris des radios et télévisions du service public, ainsi que d'autres acteurs. En particulier, le règlement appelle le Département météorologique du ministère de la Défense à diffuser des alertes météorologiques spéciales et à fournir ces informations aux ministères concernés ainsi qu'à la Société du Croissant-Rouge du Bangladesh, pour plus ample diffusion (para. 16.1). En outre, il assigne au Croissant-Rouge du Bangladesh un rôle crucial dans le Programme national de préparation aux cyclones, comportant la mise en fonction d'un centre de commandement central et des dispositions pour la diffusion

des alertes par le biais de 33 000 volontaires villageois utilisant des mégaphones et des sirènes manuelles (FICR, Rapport sur les catastrophes dans le monde, p. 16).

Un autre exemple intéressant au niveau sous-national est la « Loi portant établissement du protocole pour l'accès à l'information et l'éducation sur les maladies épidémiques et les accidents écologiques » promulguée par Porto Rico en 2007. La loi prescrit au ministère de la Santé de prendre certaines mesures visant à diffuser auprès du public les alertes sur de possibles situations d'urgence, en utilisant les organes de communication de masse. Au cas où la localisation, l'urgence ou d'autres circonstances d'une catastrophe émergente rendent ces méthodes non viables, le ministère est tenu de prendre en considération d'autres méthodes de diffusion, y compris le réseau local de la Croix-Rouge (art. 7).

## Préparation de la capacité de réaction de la communauté

### Le problème

Sans une connaissance préalable des mesures les plus efficaces qu'elles peuvent prendre, les communautés ne pourront pas utiliser les alertes aux catastrophes, même si elles sont bien encadrées. De plus, les communautés qui n'ont pas de connaissance de base des risques et des vulnérabilités auxquels elles sont confrontées sont moins susceptibles de réagir convenablement aux alertes officielles.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

La politique de la FICR en matière de préparation aux catastrophes appelle les Sociétés nationales à « [s]ensibiliser sur les risques de catastrophe par l'éducation du public » et à « [p]laider, si nécessaire, auprès du gouvernement... et du public sur la nécessité de la préparation aux catastrophes et son efficacité ». Le Cadre d'action de Hyogo (para. 3) appelle en outre les « institutions traitant du développement urbain [à] fournir au public des informations sur les options de réduction des risques de catastrophe avant toute construction, achat de terrain ou vente de terrain ».

### Questions à poser

- La législation relative à la gestion de catastrophes ou à l'éducation aux catastrophes prescrit-elle de fournir au public des instructions sur la façon de réagir aux catastrophes (p. ex., à travers des simulations ou des exercices) ?
- La législation assigne-t-elle à un département ou un organisme particulier la responsabilité d'assurer la formation relative aux catastrophes ?
- Le rôle de la Société nationale dans l'éducation du public aux catastrophes est-il reconnu et soutenu par la loi nationale ?

### Quelques exemples de législation

La National Disaster Management Act (Loi relative à la gestion des catastrophes nationales) promulguée par Fidji en 1998 établit un comité interministériel (auprès duquel la Croix-Rouge fidjienne doit être représentée) sur l'Atténuation et la Préparation, chargé (entre autres tâches) de la planification des activités de sensibilisation du public. Ces activités doivent être organisées et coordonnées au niveau national par le Bureau de gestion des catastrophes nationales (National Disaster Management Office), et réalisées par des points focaux identifiés aux niveaux des Divisions et Districts. La Loi prescrit

également au Comité d'organiser une Semaine nationale de sensibilisation sur les catastrophes avant le début de la saison des cyclones.

La Loi de 1994 de la Fédération de Russie sur la Protection de la population et des régions contre les catastrophes naturelles et les accidents d'origine anthropique (art. 18.1) dispose que « les citoyens... ont le droit d'être informés des risques auxquels ils peuvent être exposés à certains endroits de leur lieu de résidence à l'intérieur du territoire [de la Fédération de Russie] ainsi que des mesures de sécurité ». De même, la Loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable promulguée par l'Algérie en 2004 (art. 11) dispose que « l'État assure aux citoyens un accès égal et permanent à toute information relative aux risques majeurs », y compris les aléas de leur lieu de résidence et d'activité, les dispositifs de prévention des risques majeurs applicables et les mesures et systèmes gouvernementaux applicables. Les États partie à la Convention d'Aarhus (actuellement en Europe et en Asie centrale uniquement) sont également tenus de s'assurer que les informations sur les aléas environnementaux sont disponibles pour les citoyens à la demande.

## Participation de la communauté à la prise de décision

### Le problème

Le consensus de la littérature sur la réduction des risques semble indiquer que le meilleur moyen de garantir la réussite des efforts de réduction des risques est d'assurer la participation de la communauté à la prise de décision portant sur la planification et l'exécution de programmes. Cependant, de nombreux efforts gouvernementaux conservent toujours une qualité « du sommet à la base ».

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

La Politique de préparation aux catastrophes de la FICR « reconna[ît] qu'une approche communautaire est la meilleure garantie que l'amélioration de la préparation aux catastrophes sera effective et soutenue » et par conséquent, affirme que « la population assistée doit participer à la planification et la préparation des catastrophes ».

Le Cadre d'action de Hyogo appelle en outre les gouvernements à engager directement les communautés dans les activités de réduction des catastrophes, y compris par « l'attribution de rôles et responsabilités, et la délégation et l'octroi de l'autorité et des ressources nécessaires ».

### Questions à poser

- La législation nationale prescrit-elle la participation des communautés à la prise de décision et la planification pour les activités de réduction des risques de catastrophe ?
- Les représentants communautaires sont-ils systématiquement inclus dans des comités et autres organes appropriés, responsables de la réduction des risques ?

### Quelques exemples en matière de législation

La Loi sur la gestion des catastrophes (Disaster Management Act) de Zambie (2010) prévoit la création de comités « satellites » de gestion de catastrophes couvrant un ou plusieurs villages. Ces comités sont élus au niveau local, mais les membres doivent spécifiquement inclure un représentant de l'autorité traditionnelle, au moins trois résidents locaux formés à la gestion des catastrophes, un représentant d'une organisation

communautaire de la région, deux femmes et deux hommes de la région, au moins un jeune, un homme d'affaires ou un fermier et un représentant local d'une ONG.

La Loi relative à la Prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages promulguée par la France en 2003 (art. 565-1) prescrit la mise en place de commissions départementales sur les risques naturels majeurs, comprenant des élus locaux, des professionnels et des universitaires engagés dans la gestion de catastrophes, des représentants de divers groupes professionnels du secteur privé et de la communauté, y compris des « associations de victimes » et des personnalités du monde des médias.

De même, la Loi relative à la protection civile et à la prévention et l'atténuation des catastrophes promulguée par l'Equateur en 2006 (arts. 10-15) requiert la mise en place de comités aux niveaux départemental, municipal et communautaire, comprenant non seulement des élus locaux et des organismes gouvernementaux d'intervention en cas de catastrophes, mais aussi, des représentants de la société civile et (aux deux derniers niveaux), des « dirigeants communautaires ». Ces communautés sont chargées de l'élaboration de plans et de la mise en œuvre d'activités de réduction des risques et de préparation aux catastrophes.

## Gestion foncière et planification urbaine

### Le problème

Certaines catastrophes – telles que les tremblements de terre, les inondations et les accidents du travail – sont géographiquement prédictibles, et cependant, les règles de gestion foncière et de planification urbaine (p. ex., le règlement relatif au zonage) ne vont pas toujours aussi loin qu'elles devraient pour contrôler leurs risques, faute de dispositions à jour relatives aux aléas ou de leur application.

De surcroît, l'urbanisation anarchique en tant que telle a été identifiée comme l'un des plus grands facteurs de risque de catastrophe dans de nombreux pays. Une solution qui a été trouvée aux dangers que représentent les bidonvilles surpeuplés et d'autres établissements humains dangereux consiste à prescrire le déplacement des personnes qui y vivent avant la survenue d'une catastrophe. Cependant, cette démarche peut avoir des conséquences énormes pour les moyens d'existence et le bien-être des personnes affectées, dont la plupart vivent dans ces zones parce que la pauvreté ne leur a guère laissé d'autre choix.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

L'Agenda pour l'action humanitaire tout comme le Cadre d'action de Hyogo, Priorité 4, appellent les gouvernements à introduire la perspective de réduction des risques de catastrophe dans leur législation en vigueur sur la gestion des ressources et des terres et l'aménagement urbain.

La Croix-Rouge/Croissant-Rouge n'a pas de politique formelle en matière d'expulsions; toutefois, selon les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays élaboré par les Nations Unies en 1998 (principe 7), avant toute décision nécessitant le déplacement de personnes (même dans le but de les protéger de futures catastrophes), les autorités concernées font en sorte que toutes les autres possibilités soient étudiées afin d'éviter le recours à une telle mesure, et tout doit être fait pour que le nombre des personnes déplacées soit aussi restreint que possible et que les

effets néfastes de l'opération soient limités. De plus, si la décision de procéder à un tel déplacement est prise, les autorités « veillent, dans toute la mesure possible, à ce que les personnes déplacées soient convenablement logées, à ce que l'opération se déroule dans des conditions satisfaisantes sur le plan de la sécurité, de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène, et à ce que les membres d'une même famille ne soient pas séparés ».

### Questions à poser

- Votre pays est-il doté de règlements relatifs au zonage pour réduire au minimum le développement de résidences et de commerces dans des zones à haut risque et promouvoir d'autres usages (tels que l'agriculture), qui sont moins susceptibles d'exposer la vie et les habitations à la destruction ?
- Si oui, ces règlements sont-ils régulièrement mis à jour ?
- Les règlements sont-ils convenablement appliqués ? Si non, y a-t-il des lacunes dans la législation existante concernant l'exécution des pouvoirs, des responsabilités, ou le financement des autorités responsables ?
- La législation autorise-t-elle la réinstallation des habitants des zones à haut risque de catastrophe ?
- Si oui, offre-t-elle des protections adéquates pour les droits et la dignité des personnes expulsées ?

### Quelques exemples de législation

Aux États-Unis, la Loi fédérale relative aux assurances en cas d'inondations (Federal Flood Insurance Act) de 1968 (sec. 4022) prévoit une assurance à un coût abordable contre les risques d'inondations pour les propriétaires et les locataires, tant qu'ils se conforment aux lois relatives au zonage et que leurs gouvernements nationaux mettent en œuvre des lois de gestion foncière efficaces pour réduire les risques d'inondation. Des taux de prime spéciaux peuvent être appliqués dans des communautés qui mettent en œuvre des mesures efficaces pour réduire les risques d'inondation et d'érosion.

Le Brésil a cherché à trouver des solutions aux dangers encourus par les habitants des lieux d'habitation illégaux dans les bidonvilles grâce à une politique urbaine innovatrice. Le Statut de la Ville (Loi 10, 257) exige que soient désignées dans les cadastres ou arrêtés municipaux les « Zones d'Intérêt Social Spécial ». Dans ces zones, les habitations construites en violation du code du bâtiment et de l'affectation des sols doivent être progressivement « légalisées » en les rendant, par exemple, éligibles pour l'octroi de fonds fédéraux affectés à des projets destinés à améliorer leur sécurité (tels que des projets d'alimentation en eau et d'assainissement, qui sont non seulement essentiels pour des raisons de santé publique, mais qui peuvent également contribuer à réduire l'érosion des sols et les glissements de terrain potentiels auxquels des égouts à ciel ouvert peuvent concourir). Selon le Statut et les politiques afférentes, les expulsions doivent être considérées en dernier ressort, en préférant d'autres mesures afin d'atténuer les risques. Si les habitants doivent être déplacés pour des raisons de sécurité, les coûts sont pris en charge et les autorités doivent tenter de les reloger près de leurs habitations originales, afin de ne pas perturber les liens familiaux et amicaux ou de permettre un accès aux services et aux opportunités de travail.

A Bogota, en Colombie, les Décrets municipaux 619 de 2000 et 296 de 2003 énoncent des procédures pour l'analyse des catastrophes liées aux aléas naturels et l'analyse de risques de divers endroits de la ville, et habilite les autorités à déclarer certaines zones à haut risque pour l'intervention, comprenant, en dernier ressort, la réinstallation

de la population (voir EMI, 2005). Avant toute prise de décision relative à la réinstallation, il convient de mener une étude pour déterminer la situation sociale, économique et juridique de familles potentiellement touchées et les impacts qu'un tel déplacement pourrait avoir sur eux. Des programmes d'information détaillés et des encouragements ainsi qu'un soutien sont prescrits, pour rechercher la participation volontaire et digne des communautés et leur assurer des foyers de remplacement sûrs et légaux.

## Codes du bâtiment

### Le problème

Des pratiques de constructions défectueuses sont responsables d'un grand nombre des décès, blessures et pertes dus à des catastrophes telles que les tremblements de terre, les tempêtes, les inondations et les incendies. De nombreux pays ne disposent pas de codes du bâtiment obligatoires, en particulier dans les domaines de la sécurité sismique et de la résistance aux tempêtes et inondations. Dans bien d'autres encore, ces codes existent, mais sont très obsolètes (Benson et Twigg, Note d'Orientation 12, 2007 ; SIPC, Rapport de la Plate-forme mondiale, 2007).

Dans certains pays, les codes du bâtiment relatifs aux catastrophes (tels que les codes sismiques) peuvent être utilisés, mais volontairement. Dans beaucoup d'autres cependant, le problème n'est pas l'absence de réglementation sur la construction plus sûre, mais sa non application (voir SIPC, Living with Risk, p. 344).

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

L'Agenda pour l'action humanitaire (Objectif final 3.1), tout comme la Priorité 4 du Cadre d'action de Hyogo, appellent les États à incorporer la réduction des risques comme élément central des codes du bâtiment qui sont proprement appliqués. La Priorité 4 du Cadre d'action de Hyogo encourage en outre la mise à jour régulière des codes du bâtiment « afin de les rendre plus applicables dans le contexte local, en particulier dans les établissements humains informels et marginaux, et de renforcer la capacité de mise en œuvre, de surveillance et d'application de ces codes, par une approche consensuelle ».

De surcroît, en 2011, la FICR a publié un Manuel « Participatory Approach to Safe Shelter Awareness » (PASSA), dans le but d'assister les Sociétés nationales afin de contribuer aux approches émanant des communautés pour traiter les risques liés à la construction.

### Questions à poser

- Votre pays dispose-t-il de codes du bâtiment visant spécifiquement à assurer des structures résistantes aux catastrophes ?
- Ces codes sont-ils régulièrement mis à jour, avec référence aux risques d'aléas et aux vulnérabilités actuelles ?
- Ces codes sont-ils complexes et onéreux à respecter pour des constructions d'habitat populaire ?
- Des règles particulièrement strictes sont-elles en place pour les hôpitaux et les écoles ? Les lois de votre pays nécessitent-elles que des mesures soient prises pour rendre plus sûres les constructions réalisées selon les anciens codes du bâtiment (par exemple, la modernisation) ? Si oui, les impacts économiques potentiels pour les propriétaires, locataires et résidents à faible revenu sont-ils suffisamment pris en considération ?

- Les codes du bâtiment existants sont-ils convenablement appliqués ? Si non, y a-t-il des lacunes dans la réglementation en vigueur, concernant les pouvoirs d'exécution, les responsabilités ou le financement des autorités responsables (en particulier au niveau local) ?

### **Quelques exemples de législation**

La Loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, promulguée par l'Algérie en 2004 (art. 19-20), exige que tous les Plans nationaux de gestion des catastrophes (requis pour chaque zone à risque majeur définie dans la législation) établissent des zones où la construction sera interdite à cause du niveau de risque et aussi, énoncent des mesures spécifiques à prendre pour des constructions déjà érigées dans des zones à haut risque.

### **Mécanismes de financement**

#### **Le problème**

Il arrive souvent qu'une institution donnée ait l'autorité légale qui convient pour se lancer dans des activités de réduction des risques de catastrophes, mais celles-ci n'ont pas lieu parce que cette autorité n'est pas assortie de ressources suffisantes. Ce problème est particulièrement fréquent dans les cas de transfert récent de l'autorité du niveau central au niveau local.

#### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

L'Objectif final 3.1.4 de l'Agenda pour l'action humanitaire stipule que « Les États sont vivement encouragés à fournir en priorité des ressources pour mettre en œuvre des mesures globales de réduction des risques liés aux catastrophes[.] ». De même, la Priorité 1 du Cadre d'action de Hyogo appelle les gouvernements à « [p]révoir des ressources pour l'élaboration et l'application de politiques, programmes, lois et règlements concernant la réduction et la gestion des risques de catastrophe dans tous les secteurs, à tous les échelons de l'administration et dans tous les budgets pertinents en fonction d'un ordre de priorité clairement établi ».

#### **Questions à poser**

- Votre législation nationale relative à la gestion de catastrophes fait-elle référence à des sources de financement pour correspondre à l'autorité qu'elle confère à des ministères ou des niveaux de gouvernement spécifiques pour réaliser des activités de réduction des risques de catastrophe ?
- Si la législation de votre pays habilite les autorités locales en ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe, ces dernières disposent-elles aussi de moyens légaux pour obtenir des ressources appropriées ?

### **Quelques exemples de législation**

Les Etats-Unis ont adopté la Loi sur l'atténuation des catastrophes, « Disaster Mitigation Act », en 2000, qui établit un « Programme de subventions pour l'atténuation des risques ». Ce programme prévoit des subventions aux états, territoires, gouvernements locaux, gouvernements tribaux et ONG pour la mise en œuvre de mesures de réduction et de planification des risques. Le programme non seulement accorde directement des fonds pour les activités de prévention des risques, mais il inclut également

des incitations à faire des investissements continus aux niveaux local et de l'état, en établissant, parmi les critères de recevabilité des demandes, « le degré d'engagement de l'état ou du gouvernement local à appuyer des aides non fédérales continues pour mettre en œuvre les mesures d'atténuation des risques en ayant recours à l'assistance technique et financière ».

La loi des Philippines sur la gestion des risques de catastrophes (Disaster Risk Management Act) donne spécifiquement mandat aux gouvernements locaux afin qu'ils consacrent 5% de leurs revenus à l'atténuation et à la prévention des catastrophes, 70% de ce montant devant être affecté aux mesures d'atténuation et de préparation. Cette législation établit aussi les moyens d'alimentation de ce fonds, notamment aussi bien les taxes locales que les attributions de fonds de la part du gouvernement national.

Au Guatemala, la Loi relative au coordonnateur national pour la réduction des catastrophes naturelles ou d'origine humaine promulguée en 1996 (art. 15) prévoit la création d'un « Fonds national pour la réduction des catastrophes » réservé à l'usage du système de coordination.

La Loi nationale relative aux urgences et à la prévention des risques promulguée par le Costa Rica en 2002 (arts. 43-46) a non seulement créé un fonds national de lutte contre les catastrophes, mais aussi exige à tous les départements et niveaux du gouvernement de garder une ligne budgétaire distincte pour les activités de réduction des risques de catastrophe. De plus, elle exige de tous les organismes nationaux qu'ils injectent 3 % de tout excédent budgétaire qu'ils pourraient avoir chaque année dans le fonds national de réduction des catastrophes. De même, Madagascar alloue une ligne budgétaire annuelle aux activités de gestion des risques de catastrophes et demande à chaque ministère national d'affecter une partie de son budget annuel aux activités de réduction des risques de catastrophe et d'intervention en cas de catastrophe (SIPC, Global Review, p. 46).

## Intégration dans les plans de développement

### Le problème

Dans de nombreux pays, les processus de développement et de réduction des risques de catastrophe restent distincts. Compte tenu de l'extrême priorité souvent accordée à la première question, cela signifie qu'un programme de réduction des risques pourrait ne pas trouver une base durable dans le programme national.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

L'Objectif final 3.1.3 de l'Agenda pour l'action humanitaire invite instamment les États, en coopération avec les Sociétés nationales, « à incorporer la réduction des risques en tant que facteur central dans les plans nationaux de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté et les plans de relèvement après une catastrophe[.] ». De même, la Priorité 4 du Cadre d'action de Hyogo invite le gouvernement à intégrer la réduction des risques de catastrophe dans la planification du développement en tant que moyen de s'assurer que la volonté politique dure avec le temps. Les États ont plus de chances d'y parvenir systématiquement si cela est requis par la législation.

### Questions à poser

- La législation de votre pays exige-t-elle que les plans de développement comportent un élément de réduction des risques de catastrophe ?

### Quelques exemples de législation

La Loi relative à la gestion des catastrophes de l'Inde (art. 36.b), Disaster Management Act, exige que « chaque ministère ou Département du gouvernement indien... intègre dans ses plans ou projets de développement les mesures de prévention et d'atténuation des catastrophes en accord avec les Lignes directrices établies par l'Autorité nationale[.] ». De même, la loi relative à la gestion de catastrophes de l'Indonésie (arts. 6-7, 9 & 40) exige des administrations nationales et régionales qu'elles incorporent des éléments de réduction des risques de catastrophe dans la programmation de leur développement et veillent à ce que « [c]haque activité de développement comportant de hauts risques de catastrophe soit dotée d'analyse de risque dans le cadre de l'effort de gestion des catastrophes, conformément au pouvoir investi ».

La Loi sur la gestion des catastrophes de l'Afrique du Sud en 2002 exige des plans de gestion des risques, particulièrement des stratégies sur l'atténuation et la prévention, le fait d'être entièrement intégrés dans les plans de développement national, provincial et municipal, des programmes et des initiatives. Le Centre national de gestion des catastrophes a pour mandat d'élaborer des directives afin de mener à bien cette intégration (Art. 19).

## Etablissement de rapports et supervision

### Le problème

Alors que de nombreux pays sont dotés de lois positives sur la réduction des risques de catastrophe, en l'absence de rapports et de supervisions adéquats, nombre de leurs dispositions peuvent rester lettre morte.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Le Cadre d'action de Hyogo appelle les États à « élaborer des procédures pour passer en revue les progrès nationaux vis-à-vis de ce Cadre d'action[.] »

### Questions à poser

- La loi relative à la gestion de catastrophes de votre pays exige-t-elle de soumettre des rapports périodiques des organismes responsables de la réduction des risques de catastrophe aux organes parlementaires ou autres ?

### Quelques exemples de législation

La Disaster Management Act (Loi relative à la gestion des catastrophes) de l'Afrique du Sud (arts. 24, 36, 50) demande aux centres nationaux, provinciaux et multinationaux de soumettre à leurs organes législatifs des rapports annuels sur leurs activités, les résultats de leur suivi des initiatives de prévention et d'atténuation des catastrophes, toute catastrophe survenue et problème rencontré, en évaluant les plans et les stratégies de lutte contre les catastrophes et formulant des recommandations. De façon similaire, la Loi sur la gestion des catastrophes nationales du Pakistan en 2010 (art. 41) exige de l'Autorité de gestion des catastrophes nationales ainsi que des autorités provinciales

et de districts équivalentes de réaliser des rapports annuels de leurs activités à leurs assemblées de représentants.

La Loi sur la gestion des risques de catastrophes des Philippines de 2010 (Disaster Risk Management Act) établit une Commission de contrôle parlementaire spécifique afin de surveiller et évaluer l'organisation de la gestion des catastrophes (art. 14). Elle comprend « a. des responsables gouvernementaux importants et b. des membres de la communauté professionnelle », ces derniers étant sélectionnés par les Membres du Parlement (House of People's Representatives) (Art. 14).

### Remèdes juridiques (responsabilité)

#### Le problème

La responsabilité juridique pour les obligations découlant de la réduction des risques de catastrophes peut être une question très sensible, compte tenu du penchant politique à désigner des responsables à la suite de toute catastrophe. Elle peut aussi avoir des ramifications directes pour les Sociétés nationales elles-mêmes – en particulier lorsqu'elles assument un rôle officiel dans les activités d'alerte rapide. Par ailleurs, il est notoire que dans de nombreux pays, l'application des règles relatives à la réduction des risques de catastrophe (y compris celles du Code du bâtiment et du Zonage, tel que noté plus haut) est faible. Des remèdes individuels peuvent être un outil puissant pour lutter contre ce phénomène.

#### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Les instruments internationaux n'ont pas traité la question de la responsabilité à l'échelle globale ; cependant, la Déclaration de Hyogo (adoptée à la même Conférence que le cadre de Hyogo), affirme que « Les Etats ont la responsabilité première de protéger les populations et les biens se trouvant sur leur territoire des aléas[.] »

#### Questions à poser

- La législation de votre pays autorise-t-elle l'intervention des tribunaux en cas de manquement grave de la part des acteurs gouvernementaux pour entreprendre les actions nécessaires afin réduire les risques de catastrophe ?
- La législation de votre pays offre-t-elle des protections de responsabilité civile à la Société nationale pour ses activités d'alerte précoce (p. ex., en limitant les demandes d'indemnisation uniquement à l'inconduite délibérée) ou définit-elle au moins les limites de sa responsabilité ?

#### Quelques exemples de législation

La Disaster Management Act (Loi relative à la gestion des catastrophes) de l'Afrique du Sud (2002) offre la protection responsabilité civile aux responsables ainsi qu'à « toute autre personne exerçant un pouvoir ou une fonction en vertu de » la Disaster Management Act pour tout acte « accompli de bonne foi en ce qui concerne le objets de la présente loi ou pour promouvoir ceux-ci » (art. 61). On trouve un langage similaire dans la Disaster Management Act (Loi relative à la gestion des catastrophes) promulguée par le Sri Lanka en 2005 (art. 23). Cela offre un certain degré de protection, tout en laissant la porte ouverte pour certains types de demandes d'indemnisation, par exemple pour inconduite délibérée.

Le Disaster Management Bill (Loi sur la gestion des catastrophes) d'Indonésie de 2007 prévoit des amendes et même des peines de prison pour les personnes qui par négligence (art. 75) ou délibérément (art. 76) « mettent en œuvre des réalisations à haut risque sans procéder à une analyse de risque de catastrophes comme mentionné à l'Article 40 [3] qui provoquent des catastrophes ».

## Sources et plus amples informations

### *Instruments internationaux*

- Agenda pour l'action humanitaire, 28<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2003).
- Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, U.N. Doc. É/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).
- Cadre d'action de Hyogo: 2005-2015, U.N. Doc. No. A/Conf.206/6 (2005).
- Le rôle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les interventions en cas de catastrophes technologiques, annexe de la résolution 4, 26<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995).

### *Législations nationales*

- Algérie : Loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, No. 4-20 Dou El Kaada 1425, J.O. No. 84, p. 13 (2004).
- Bangladesh : Standing Order on Disasters (1999).
- Colombie (Bogota) : Décrets municipaux 619 de 2000 et 296 de 2003.
- Costa Rica : Ley nacional de emergencias y prevención de riesgos, Décret législatif No. 8488, Expediente No. 14.452 (2006).
- République Dominicaine, Ley 147/02 sobre gestión de riesgos (2002).
- Fidji : National Disaster Management Act (1998).
- France : Loi relative à la Prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, No. 2003-699, J.O. 175, 31.7.2003 p. 13021 (2003).
- Guatemala : Décret 109-96: loi portant établissement de l'office national de la réduction des risques de catastrophe d'origine naturelle ou anthropique (1996) Ley de la coordinadora nacional para la reducción de desastres de origen natural o provocado.
- Inde: National Disaster Management Act, Loi. No. 53, Gazette of India Ex. No. 64 (2005).
- Indonésie : Law Concerning Disaster Management (2007).
- Kiribati : National Disaster Act, Loi no. 12 de 1993.
- Nicaragua : Loi no. 337 portant création du Système national de prévention, d'atténuation et d'assistance en cas de catastrophes naturelles (SINAPRED) de 2000 et ses règlements de mise en œuvre (Décrets Nos. 53-2000 et 98-2000) Ley creadora del sistema nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres.
- Pakistan: National Disaster Management Act, No. 24, (2010)
- Afrique du Sud : Disaster Management Act, Act 57 of 2002, Govt. Gazette, vol. 451, no. 24252 (2003).
- Royaume-Uni: Civil Contingencies Act of 2004 (Contingency Planning) Regulations 2005, Statutory Instruments 2005 no. 2042.
- Etats-Unis: Federal Flood Insurance Act, 42 U.S.C. 4001, et seq. (1968), modifiée.
- Etats-Unis, Public Law N° 106\_390, Disaster Mitigation Act of 2000
- Etats-Unis (Puerto Rico): Law no. 137 Establishing the Protocol for Access to Information and Education on Epidemic Diseases and Environmental Accidents (2007).

*Autres sources*

- Charlotte Benson and John Twigg, Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance Notes for Development Organisations (ProVention Consortium 2007).
- Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008).
- David Fisher, « Legal Implementation of Human Rights Obligations to Prevent Displacement Due to Natural Disasters,» in *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges* (Walter Kälin, et al, eds.)(The Brookings Institution and American Society for International Law, publication à paraître).
- EMI, Sound Practice No. 6: Resettlement of Families Living in High Risk Areas and Environmental Rehabilitation of « Altos de la Estancia» In Bogotá (2005).
- FICR, Community Based Preparedness and Response to Multi Hazard Early Warning, Background Paper for the Symposium on Multi-Hazard Early Warning Systems for Disaster Risk Management, Organisation météorologique mondiale, 23-24 mai 2006, Genève, Suisse.
- FICR, Participatory Approach for Safe Shelter Awareness Manual (2011)
- FICR, Vulnerability and Capacity Assessment Guide (1999).
- FICR, Vulnerability and Capacity Assessments: Lessons Learned and Recommendations (2006).
- FICR, World Disaster Report: Focusing on Disaster Risk (2002).
- UNISDR, Disaster Risk Reduction: Global Review (2007)
- UNISDR, Global Survey of Early Warning Systems (2006).
- UNISDR, Guidelines for National Platforms for Disaster Risk Reduction (2007).
- UNISDR, Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives (2004).
- World Bank, Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction, Guidance Note 12: Construction Design, Building Standards and Site Selection.

Questions législatives sur la gestion des catastrophes  
et la lutte contre les épidémies  
Note d'orientation diplomatique humanitaire 2

# Chapitre 2

## Questions législatives: opérations nationales de secours

Pratiquement chaque pays est déjà doté d'une législation suprême de gestion des catastrophes qui sous-tend ses systèmes d'intervention en cas de catastrophe, notamment en ce qui a trait aux services de sauvetage et de secours. Toutefois, dans bien des cas, cette législation comporte d'importantes lacunes, par exemple, concernant l'orientation du processus de planification de l'intervention d'urgence, les protections pour les populations vulnérables et les facilités juridiques nécessaires pour les Sociétés nationales et autres acteurs prêtant secours.

---

## **Instruments internationaux clés**

### **Cadre d'action de Hyogo**

Comme il a été décrit au chapitre 1 plus haut, en 2005, une Conférence internationale réunissant 168 Etats a adopté le Cadre d'action de Hyogo pour la période 2005-2015. A l'issue de la décision de l'Assemblée Générale des Nations Unies de consacrer les années 90 en tant que « Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles » et de l'adoption de la « Stratégie mondiale de Yokohama pour un monde plus sûr » en 1994, le Cadre d'Action de Hyogo est devenu l'instrument phare (bien que non contraignant) sur la réduction des risques au niveau international et il doit être l'instrument principal du plaidoyer de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge..

Le Cadre d'Action de Hyogo porte surtout sur la prévention des catastrophes et la réduction de la vulnérabilité et la résilience des communautés face aux catastrophes. Cependant, la « Priorité 5 » du Cadre demande aux gouvernements de « renforcer la préparation aux catastrophes pour une intervention efficace à tous les niveaux ». Le Cadre recommande un certain nombre d'activités sous cet intitulé, notamment les suivantes :

(d) Élaborer des plans et politiques de préparation aux situations de catastrophe et d'intervention d'urgence à tous les niveaux ou, lorsque de tels dispositifs existent déjà, les revoir et les mettre à jour périodiquement, en s'intéressant tout particulièrement aux zones et aux groupes les plus vulnérables. Promouvoir, dans le cadre de la préparation aux situations de catastrophe, l'organisation périodique d'exercices, notamment d'évacuation, afin d'assurer la rapidité et l'efficacité des interventions ainsi que la distribution des vivres et autres secours essentiels selon les besoins au niveau local.

(e) Promouvoir la création de fonds d'urgence, là où cela est nécessaire et selon les besoins, afin de financer les interventions en cas de catastrophe ainsi que les mesures de relèvement et de préparation.

(f) Instituer des mécanismes spécifiques pour obtenir des parties prenantes concernées, y compris des collectivités, qu'elles participent activement à la réduction des risques de catastrophe et qu'elles prennent les choses en main, notamment sur la base du volontariat.

En 2008, le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'assistance humanitaire (OCHA) et la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC, sigle anglais UNISDR) ont publié un Ensemble de directives et indicateurs pour la mise en œuvre de la priorité 5 du Cadre d'action de Hyogo. Cet ensemble recommande que les Etats élaborent un arrangement institutionnel d'appui pour une législation en matière de catastrophe pour la préparation aux catastrophes, comprenant le financement, la participation des collectivités et les mesures de responsabilisation (p. 11).

## Instruments des droits de l'homme

La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 ainsi qu'un grand nombre de traités aux niveaux international et régional (notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1967) reconnaissent les droits à la vie, à une nourriture, un logement, l'habillement, la santé, ainsi que le droit d'être à l'abri de la discrimination, qui sont tous au cœur des secours humanitaires.

Plusieurs Instruments des droits de l'homme accordent une attention particulière aux personnes déplacées, y compris celles qui l'ont été par suite de catastrophes. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays élaborés en 1998 appellent les gouvernements à apporter des secours humanitaires aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et à promouvoir et faciliter les activités de secours des organisations humanitaires. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant adoptée en 1990 exige spécifiquement que les Etats membres « prennent toute les mesures appropriées » pour s'assurer que les enfants déplacés (y compris par suite de catastrophes) reçoivent l'assistance et la protection nécessaires. On trouve des devoirs similaires dans le Protocole des Grands Lacs sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées (2006) et la Convention de l'Union Africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique (2009). De plus, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006) reconnaît les droits des personnes handicapées à la protection en situations de catastrophe.

Afin de mieux comprendre comment tous ces instruments peuvent s'appliquer d'un point de vue pratique lors de la survenue d'une catastrophe, le Comité permanent inter-organisations (IASC), un organisme des Nations Unies chargé d'élaborer des politiques, auquel participent en tant qu'observateurs la FICR, le CICR et plusieurs ONG, a adopté les « Directives Opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles » en 2006 et une version amendée en 2011. Les Directives opérationnelles sont destinées à guider les organisations d'aide humanitaire au regard des démarches pratiques en cas de catastrophe mais elles peuvent également être prises en compte au niveau des Etats en tant qu'approche pour une interprétation des obligations en matière de droits humains. Bien entendu, étant donné que les Directives n'ont pas été adoptées par les Etats, elles ne sont pas contraignantes.

## Normes de qualité

Les instruments internationaux les plus connus sur la qualité des secours sont le Code de conduite du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONGs lors des opérations de secours en cas de catastrophes ainsi que la Charte humanitaire et normes minimales à respecter lors des interventions en cas de catastrophe du projet Sphere révisé en 2011. Tous deux ont été élaborés en ayant principalement à l'esprit les secours internationaux. Cependant, de par leurs termes, ils peuvent être tous deux utilisés par les Etats bien qu'aucun des deux ne soit contraignant.

---

## Domaines d'intérêt

### Rôle des Sociétés Nationales sur la capacité de réaction en cas de catastrophe

#### Le problème

Dans nombre de pays, la Société nationale est l'un des premiers intervenants en cas de catastrophe, qu'elles soient grandes ou petites. Néanmoins, ainsi que nous l'avons souligné plus haut pour la réduction des risques de catastrophes, ce rôle n'est pas toujours mentionné dans la législation ou dans les documents de politique du gouvernement sur la gestion des catastrophes. Ceci peut déboucher sur des lacunes en matière de coordination et de définition des rôles respectifs de la Société nationale et du gouvernement et peut entraver l'accès des Sociétés nationales aux organismes de prise de décision ainsi que décourager le soutien du gouvernement. Dans la mesure où les Sociétés nationales sont censées agir en tant qu'auxiliaires des autorités publiques dans le domaine humanitaire, une reconnaissance formelle de leur rôle pour la gestion des catastrophes est une mesure appropriée.

#### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Les Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial adoptées par la 31<sup>ème</sup> Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007, disposent que « les Etats doivent adopter comme élément essentiel d'un programme général de réduction de risques de catastrophes, des cadres juridiques, directifs et institutionnels exhaustifs et des plans en matière de prévention, d'atténuation et de préparation aux catastrophes, de secours et de relèvement, qui tiennent pleinement compte du rôle d'auxiliaire que joue la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge [ ] ».

De même, le paragraphe 3.1.5 de l'Agenda pour l'Action Humanitaire, adopté par la 28<sup>ème</sup> Conférence Internationale, dispose que les Etats « doivent négocier des rôles et des responsabilités clairement définis avec leurs Sociétés nationales respectives, concernant les activités de réduction des risques et de gestion des catastrophes » qui peuvent « comprendre notamment la représentation des Sociétés nationales auprès des organismes nationaux compétents pour l'élaboration des politiques et la coordination en tant que partenaires des Etats ».

#### Questions à poser

- La législation sur la gestion des catastrophes fait-elle référence au rôle de votre Société nationale lors de la préparation et de la prévention des catastrophes ?
- Si tel est le cas, garantit-elle la participation de la Société nationale auprès d'organismes de prise de décision fondamentaux dans le cadre de la gestion des catastrophes ?
- Etablit-elle de façon appropriée les attentes à l'égard des activités de la Société nationale ?

#### Quelques exemples de législation

L'article 204 du Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1988 de Robert T. Stafford aux Etats-Unis en 1988 dispose que la Croix-Rouge américaine est un membre permanent de « l'Interagency Taskforce » créée dans le but de coordonner les activités de préparation aux catastrophes du gouvernement fédéral. De surcroît, le rôle

opérationnel de la Croix-Rouge américaine, notamment dans la prise en charge des populations, est décrit dans le « National Response Framework » (Cadre national de Prévention) des Etats-Unis et dans ses annexes, ainsi que dans d'autres instruments de politique fondamentaux.

La législation de la République Dominicaine de 2002 sur la Gestion des catastrophes exige que les comités régionaux, provinciaux et municipaux sur la gestion des catastrophes incluent tous un représentant de la Société nationale de la Croix-Rouge. De même, la loi de Djibouti sur la création d'un cadre institutionnel pour la gestion des risques et catastrophes (2006) stipule qu'une la Société nationale du Croissant-Rouge participe aussi bien au comité national que régional.

## Relation entre législation et planification nationale des interventions d'urgence

### Le problème

Dans de nombreux pays, le langage de la législation relative à la gestion de catastrophes est très vague, laissant des plans moins formels déterminer l'essentiel de la substance du cadre national d'intervention en cas de catastrophe. Dans une certaine mesure, cela a du sens. La planification de l'intervention d'urgence est, à l'évidence, essentielle pour une réponse nationale aux catastrophes et urgences sanitaires efficace et bien coordonnée. Compte tenu de leur flexibilité, ces plans peuvent et doivent traiter beaucoup plus de détails que la législation, qui évolue lentement. Cependant, sans un minimum d'autorité législative pour sous-tendre le processus de planification, le non-respect et/ou la non-inclusivité sont à craindre.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

En 1969, la 21<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge « exhortait les gouvernements qui ne l'avaient pas déjà fait à préparer et à promulguer la législation nécessaire pour permettre la prise de mesures immédiates et adéquates, conjointement avec la Croix-Rouge, selon un plan préétabli basé sur les règles de secours en cas de catastrophe adoptées par cette Conférence ».

### Questions à poser

- La législation relative à la gestion de catastrophes de votre pays énonce-t-elle un processus et un cadre pour la planification des interventions d'urgence ? Si c'est le cas :
  - Exige-t-elle une planification qui traite les aléas multiples ?
  - Demande-t-elle des mises à jour périodiques ?
  - Mentionne-t-elle que les activités attendues de la Société nationale doivent figurer dans les plans nationaux d'intervention d'urgence (en tenant dûment compte de leur capacité) ?
  - Demande-t-elle aussi l'inclusivité d'autres acteurs sociaux dans la planification des interventions d'urgence ?

### Quelques exemples de législation

Le Disaster Management Act (Loi sur la gestion des catastrophes) de l'Afrique du Sud en 2002 prévoit la mise en œuvre de plans de contingence aux niveaux national, provincial et municipal ainsi que des directives quant à leur contenu. Par exemple, le texte exige que chaque organisme national de l'état identifié dans le cadre national de

gestion des catastrophes prépare un plan de gestion des catastrophes qui, entre autres, établit des stratégies de contingence et des procédures d'urgence dans le cas d'une catastrophe incluant des mesures destinées à financer ces stratégies (art. 25). Il précise également que les provinces et les municipalités établissent des plans de contingences afin d'assigner des responsabilités à toutes les parties prenantes, assurent la coordination de leurs actions et garantissent une réponse rapide à la catastrophe, la distribution de biens et de services, l'établissement de stratégies de moyens de communication, la diffusion d'information et « d'autres questions qui pourraient s'avérer nécessaires ». (art. 39 et 53).

La loi algérienne de 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes contient également des instructions détaillées concernant la mise en œuvre d'un plan de contingence aux niveaux national, régional et local (art. 51-57). Chaque plan doit, entre autres, prendre en charge « le sauvetage et le secours des personnes, la mise en place de sites d'hébergements sécurisés, la gestion rationnelle des aides, la sécurité et la santé des sinistrés et de leurs biens, l'alimentation en eau potable, la mise en place d'alimentation en énergie ».

## Etats d'urgence et situations de catastrophe

### Le problème

La plupart des Etats ont des lois (en général des dispositions constitutionnelles) autorisant le Chef d'Etat à proclamer l'état d'urgence lors de crises menaçant la sécurité fondamentale de la nation, y compris les conflits armés et les catastrophes. A la suite de cette proclamation, le pouvoir exécutif est généralement investi d'un ensemble de pouvoirs extraordinaires permettant de mettre de côté certains lois et droits civils pour traiter l'urgence. Pour cette raison, des mesures de protection sont généralement incluses, afin de s'assurer qu'une telle proclamation ne soit pas faite à la légère. En même temps, cela peut entraîner hésitation et confusion lorsqu'une action rapide est requise pour répondre à une catastrophe.

Dans certains Etats, mais pas tous, les statuts régissant la gestion de catastrophes autorisent un autre type de proclamation, différent (par exemple d'une « situation de catastrophe ») – qui n'implique pas les mêmes pouvoirs étendus au pouvoir exécutif pour faire face à l'urgence, mais confère un certain pouvoir spécifique relatif à l'intervention en situation de catastrophe et autorise l'activation de plans et procédures d'intervention en cas de catastrophe. Ce serait de préférence la solution adoptée dans le contexte d'une catastrophe naturelle, étant donné que cela ne requiert pas d'imposer des mesures d'envergure au cadre juridique normal.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Il n'existe actuellement aucun document de politique sur ce sujet au niveau de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge.

### Questions à poser

- La législation de votre pays fait-elle une distinction entre « états d'urgence » qui pourraient s'appliquer aux situations d'agitation civile et « situations de catastrophe » pour les catastrophes naturelles ?

- Sinon, faut-il promulguer un état d'urgence avant que le gouvernement puisse prendre des mesures d'intervention nécessaires (p. ex., mise à exécution d'évacuations obligatoires, en utilisant certains fonds extraordinaires) ?
- Quelles sont les conséquences de la promulgation d'un état d'urgence ?
- Si elle autorise des pouvoirs trop étendus pour être utilisés sans difficulté, pourrait-on créer un type de promulgation « intermédiaire » plus restreint ?

### **Quelques exemples de législation**

La loi créant le système national pour la prévention, l'atténuation et la prise en charge des catastrophes du Nicaragua de 2000 prévoit « l'Etat de catastrophe » et, elle fait la différence entre « l'état de catastrophe » et « l'état d'urgence », ce dernier donnant plus de pouvoirs aux autorités pour mettre en œuvre des textes législatifs ainsi que le prévoit la Constitution et pour appliquer la Loi d'urgence de 1973.

En Afrique du Sud, le Disaster Management Act, contient des dispositions détaillées concernant la déclaration d'état de catastrophe nationale, y compris des dispositions destinées à restreindre les pouvoirs spéciaux que cette déclaration déclenche (art. 27). Une condition nécessaire pour procéder à la déclaration est que des circonstances spéciales garantissent la déclaration, ce qui est le cas si la législation existante et les accords de contingence ne prévoient pas que l'Exécutif se charge de la prise en charge effective la catastrophe. Les pouvoirs spéciaux octroyés sont énumérés de façon classique et ne peuvent être assumés par le ministre qu'après consultation avec les membres du cabinet respectif.

### **Droit à l'assistance et groupes vulnérables**

#### **Le problème**

Dans de nombreux pays, la loi relative aux catastrophes prévoit des systèmes et des rôles institutionnels pour les secours en cas d'urgence. Elle ne mentionne guère les personnes touchées elles-mêmes. Cela peut contribuer à promouvoir la tendance traditionnelle à considérer l'aide aux sinistrés comme de la charité – en d'autres termes, un acte de bienfaisance entièrement bénévole. Cependant, comme susmentionné, les Instruments internationaux des droits de l'homme garantissent les droits fondamentaux qui sous-tendent l'assistance humanitaire. L'aide humanitaire ne devrait pas être considérée comme une faveur, c'est un droit.

De plus, de nombreuses lois relatives aux catastrophes qui existent n'accordent que peu ou pas d'importance spécifique aux besoins de groupes particulièrement vulnérables en situations de catastrophe. Il peut s'agir de femmes chefs de famille, d'enfants, de personnes âgées, de personnes vivant avec le VIH et d'autres maladies qui affaiblissent, ainsi que de personnes handicapées. D'autres – à l'instar des communautés autochtones et des immigrants – peuvent être vulnérables à cause de la marginalisation sociale, ce qui les rend moins résilients face aux catastrophes et aussi, moins à même d'accéder à l'aide publique.

De même, les lois relatives aux catastrophes ont tendance à ne pas aborder l'un des obstacles les plus fréquents à l'accès individuel à l'aide publique. A la suite de destructions causées par une catastrophe naturelle, les personnes touchées – en particulier celles dont les maisons ont été détruites – perdent souvent des documents officiels essentiels tels que passeports, certificats de naissance, cartes d'identité et actes de propriété. Sans

ces documents, ces personnes n'ont souvent pas accès aux services sociaux essentiels et à toute autre assistance liée à l'intervention lors de catastrophes.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Conformément aux Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe, adoptés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1969 et modifiés tout récemment en 1995, « La Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, qui s'efforcent de prévenir et d'alléger les souffrances des hommes, considèrent que tous ont un droit fondamental à donner et recevoir une assistance humanitaire ».

En ce qui concerne les populations vulnérables, le préambule de la Constitution de la FICR engage toutes les Sociétés nationales « à protéger la dignité humaine et à améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables en mobilisant le pouvoir de l'humanité ».

Alors que la Croix-Rouge n'a pas de document de politique spécifique concernant la perte de documents d'identité personnelle, les Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Principe 20) disposent que les Etats leur fourniront des mécanismes pour faciliter l'obtention rapide de nouveaux documents ou, à tout le moins, le remplacement provisoire des documents nécessaires pour l'accès aux secours et à l'aide au relèvement, ainsi qu'à d'autres services.

### **Questions à poser**

- La législation dans votre pays stipule-elle clairement un droit à l'assistance humanitaire pour toutes les personnes dans le besoin à la suite d'une catastrophe ou d'une urgence sanitaire ?
- La législation relative à la gestion de catastrophes de votre pays interdit-elle explicitement la discrimination dans les efforts de secours, tant de la part du gouvernement que des autres acteurs ?
- La législation relative à la gestion de catastrophes de votre pays garantit-elle que les évaluations des besoins et les opérations de secours recherchent et traitent les possibilités de besoins spécifiques de groupes vulnérables tels que ceux décrits ci-dessus?

### **Quelques exemples de législation**

La Loi relative à la gestion des catastrophes (Law Concerning Disaster Management) adoptée par l'Indonésie en 2007 (arts. 1.1 & 26.1) dispose que « toute personne touchée par une catastrophe a droit à une assistance qui satisfasse ses besoins de base ».

La Section 308 de la Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act adoptée par les Etats-Unis en 1988 offre un assez bon exemple, en ce sens qu'elle demande au Président de promulguer des règlements « assurant que la distribution de vivres, le traitement de demandes et d'autres activités liées aux secours et à l'assistance seront accomplies de façon équitable, sans discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, la nationalité, le sexe, l'âge, l'infirmité, la maîtrise de l'anglais, ou la situation économique ». En outre, elle exige que les mêmes normes soient appliquées par d'autres agences et organisations prêtant secours, en coordination avec le gouvernement.

Dans le même ordre d'idées, la National Disaster Management Ordinance promulguée par le Pakistan en 2010 (art. 37) stipule que, « dans l'offre d'indemnisation et de secours

aux victimes de catastrophes, il ne doit y avoir aucune discrimination fondée sur le sexe, la caste, la descendance ou la religion ».

## Procédures d'évacuation

### Le problème

L'évacuation peut être un moyen vital pour sauver des vies face à une catastrophe. Toutefois, en l'absence de procédures appropriées, les évacuations peuvent être inopportunes, non coordonnées et irrégulières (p.ex., en ne s'occupant pas convenablement de toutes les personnes en danger, y compris les personnes du troisième âge, les handicapés, les prisonniers). De plus, il faut faire des choix importants (fondés sur des critères appropriés) quant à la question de savoir si les évacuations doivent être obligatoires et comment il faut traiter les personnes évacuées, afin de préserver leur dignité.

Pour que les plans comportent une flexibilité appropriée, la législation relative à la gestion de catastrophes traite rarement en grand détail les procédures d'évacuation ; cependant, elle peut énoncer des orientations générales, notamment en ce qui concerne les agents et organismes responsables, la responsabilité d'élaborer, de mettre à jour et de diffuser des plans d'évacuation, et des mesures de protection pour la dignité des personnes évacuées.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Il n'y a actuellement aucun document de politique internationale de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge en matière d'évacuation.

### Questions à poser

- La réglementation relative à la gestion de catastrophes exige-t-elle que les plans d'intervention d'urgence lors de catastrophes énoncent des procédures détaillées pour l'évacuation, assignant les rôles et les responsabilités ?
- Exige-t-elle que toutes les personnes en danger soient évacuées sans discrimination ?
- Exige-t-elle que les droits et la dignité de personnes évacuées soient respectés en cas d'évacuation obligatoire ?
- Prévoit-elle l'évacuation du bétail ou des animaux domestiques ?

### Quelques exemples de législation

Le Disaster Management Act (Loi sur la gestion des catastrophes) adopté par le Sri Lanka en 2005 oblige le ministre ou le ministère désignés pour répondre à une catastrophe en particulier à « évacuer les populations, les habitations et les animaux de la zone affectée ou vulnérable » (art. 14). Cette disposition insiste sur le fait que cela n'est permis que dans les zones dans lesquelles l'organisation a été autorisée par le Conseil à opérer

Si l'organisation appropriée ou les ONG qui contribuent, les officiers de police ou les membres des forces armées, dans l'exécution de leur devoir, causent des pertes ou des dommages aux biens de quelqu'un, la personne concernée est en droit de demander une indemnisation.

## Assistance par des acteurs militaires

### Le problème

De nombreux pays comptent sur les acteurs militaires pour les opérations de relèvement en réponse aux catastrophes naturelles. Les militaires représentent souvent un certain nombre d'avantages à cet égard, notamment le fait de disposer des véhicules adaptés (particulièrement des hélicoptères) et de l'équipement, de même que d'une hiérarchie interne clairement établie et de la capacité de déploiement rapide. Par ailleurs, l'opinion publique fait parfois des associations négatives vis-à-vis des militaires et la coopération avec des acteurs militaires peut parfois s'avérer difficile pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge à la lumière de ces associations. En outre, l'aide militaire est généralement plus onéreuse que celle de leurs homologues civils, et les soldats sont rarement entraînés à aborder les théâtres de catastrophes en mettant l'accent sur les principes humanitaires, la participation des collectivités et la vision d'un relèvement à long terme, qui caractérise l'approche des organisations humanitaires.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

En 2005, le Conseil des Délégués de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté un « Document d'orientation sur les relations entre les composants du Mouvement et les organismes militaires » qui invite à « une approche prudente à l'égard de la coopération avec les acteurs militaires lors d'opérations humanitaires ». Dix ans plus tôt, le Conseil des Délégués, avait également adopté un « Rapport sur la question de la protection armée de l'assistance humanitaire » plus ciblé.

Il convient de noter qu'il existe une norme internationale non contraignante supplémentaire traitant de l'assistance militaire en cas de catastrophes, les « Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe » (révisées en 2007). Les directives d'Oslo invitent à utiliser les ressources militaires en dernier ressort et de façon complémentaires aux efforts civils. Cependant, les Directives d'Oslo ne s'appliquent qu'au déploiement international de ressources militaires en réponse à des catastrophes, et non pas aux activités nationales des militaires.

### Questions à poser

- La législation ou la politique de votre pays donne-t-elle la préférence aux méthodes civiles d'aide humanitaire dans le contexte de catastrophe lorsque cela est possible ?
- Si ce n'est pas le cas, la législation ou la politique de votre pays garantit-elle à votre Société nationale la capacité d'agir indépendamment des militaires et de prendre toutes les distances nécessaires vis-à-vis de ceux-ci afin d'assurer son indépendance et sa neutralité ?

### Quelques exemples de législation

Bien que de nombreuses législations attribuent aux organismes civils nationaux de gestion des catastrophes la principale responsabilité en matière de capacité de réaction aux catastrophes, fort peu prévoient des contrôles spécifiques en cas de participation des forces armées lors des opérations de relèvement. Une seule exception partielle est celle des Etats-Unis qui, en vertu de son « Posse Comitatus Act » (18 U.S.C. §1385) centenaire, limite le pouvoir des gouvernements locaux pour s'en remettre aux armées nationales afin d'appliquer les lois sur le territoire.

## Financement des Sociétés nationales

### Le problème

En tant qu'auxiliaires, les Sociétés nationales se voient souvent attribuer d'importantes responsabilités dans le cadre du plan d'ensemble national pour l'intervention en cas de catastrophe. Ces activités nécessitent des ressources et, alors que les Sociétés nationales sont parfois en mesure d'accéder à certains fonds pour leur base communautaire, ainsi qu'à l'assistance mutuelle des autres composantes du Mouvement, il est fréquent de trouver des écarts importants.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Alors que les Sociétés nationales ne cherchent pas toutes un appui financier auprès de leurs gouvernements, dans la résolution 5 de la 26<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les gouvernements se sont engagés à « contribuer à créer dans leur pays respectif des conditions favorables au développement global des Sociétés nationales », en les faisant bénéficier, par exemple, « d'avantages financiers et fiscaux ».

### Questions à poser

- La législation de votre pays prévoit-elle l'appui financier pour les Sociétés nationales agissant dans leur rôle d'auxiliaire pour aider les personnes touchées par les catastrophes ?
- La réglementation prévoit-elle le soutien financier, si besoin est, à d'autres prestataires de secours de la société civile ?

### Quelques exemples de législation

En Autriche, La Loi fédérale sur la reconnaissance de la Croix-Rouge autrichienne et la protection du symbole de la Croix-Rouge de 2008 dispose au chapitre 2 (3), que les autorités autrichiennes soutiennent financièrement la Croix-Rouge autrichienne dans la limite de leurs moyens afin qu'elle assure les tâches stipulées au chapitre 2 (1) qui sont des obligations résultant des conventions de Genève et des décisions de la Conférence internationale.

## Exonérations fiscales

### Le problème

L'imposition peut considérablement épuiser les capacités des Sociétés nationales à apporter les secours nécessaires – particulièrement lorsque les taxes telles que la TVA et les droits de douane sont directement prélevées sur les achats et les importations de produits destinés aux secours.

Dans de nombreux pays, les Sociétés nationales jouissent de certaines exonérations d'impôt simplement du fait de leur caractère d'organisation à but non lucratif. Cependant, les exonérations accordées aux ONG sont parfois incomplètes. Compte tenu de leur statut spécial d'institutions quasi publiques et de leurs objectifs humanitaires, la législation de certains pays, mais pas tous, prévoit également des dégrèvements fiscaux spécifiques pour les Sociétés nationales eu égard à l'impôt sur le revenu, la TVA et les droits de douane, ainsi que l'impôt sur les donations.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Comme il a été noté plus haut, la Résolution 5 de la 26<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge demande que les Sociétés nationales bénéficient d'avantages « fiscaux » (c.-à-d., d'exonérations d'impôts).

Cette résolution est aussi conforme à celles précédentes de la Conférence internationale, telle que la Résolution IV de la 9<sup>e</sup> Conférence internationale, Washington, 1912 qui prie les « États signataires de la Convention de Genève... de bien vouloir accorder par la voie légale les plus grands privilèges et droits aux Sociétés de la Croix-Rouge, tels que l'affranchissement des impôts, l'exemption de toutes taxes fiscales, de taxes postales et télégraphiques, de droits de douanes et autres ».

### **Questions à poser**

- La législation de votre pays prévoit-elle spécifiquement pour votre Société nationale des exonérations d'impôt sur le revenu, de TVA, de droits de douane et d'impôt sur les donations, en ce qui concerne ses activités de secours en cas de catastrophe ?
- Les autres prestataires de secours de la société civile bénéficient-ils d'exemptions appropriées ?

### **Quelques exemples de législation**

Au Luxembourg, la Société nationale est reconnue comme organisation charitable à but humanitaire dans l'Art. I dans la "Loi du 16 août 1923 conférant la personnalité civile à la Société de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Ce statut exempte la Société nationale de certaines taxes énumérées à l'art. III.2 du même statut. En conséquence, le rôle spécial de la Société nationale est souligné en l'exonérant de ces impôts au moyen d'une loi spécifique plutôt que dans un texte réglementant de tels organismes de façon générale.

La Croix-Rouge américaine jouit d'un statut fiscal mixte. Elle est exonérée d'impôts en raison de son statut « d'instrument fédéral », déclaré par la Cour Suprême des Etats-Unis en 1966 ce qui lui confère l'immunité fiscale semblable à celle du gouvernement. En même temps, elle est considérée comme organisation charitable à but non lucratif, ce qui a été établi par une décision de l'Internal Revenue Service des Etats-Unis en 1938. Il est stipulé que la Croix-Rouge américaine est exempté du paiement des impôts fédéraux sur le revenu et qu'elle peut, en outre, recevoir des donations déductibles des impôts.

En Hongrie, les exonérations fiscales pour la Croix-Rouge hongroise sont prévues directement par la loi de 1994 sur la Croix-Rouge. Elle stipule que la Croix-Rouge hongroise jouit d'avantages fiscaux et d'exonération de timbre et fiscales, au regard du règlement général sur les organisations sociales d'utilité publique. Elle fait en outre référence à la réglementation sur les douanes relative aux concessions sur les droits de douane.

### **Questions liées à l'octroi de licence**

#### **Le problème**

Dans plusieurs pays dotés de règlements sanitaires régionaux, les exigences en matière d'octroi de licence peuvent représenter un obstacle pour les professionnels de la santé qui traversent des frontières provinciales ou de districts pour porter assistance en situation d'urgence.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question.

### **Questions à poser**

- Les lois nationales et/ou régionales de votre pays autorisent-elles les professionnels de la santé à porter secours au-delà des frontières provinciales ou de districts en cas d'urgence ?
- Si oui, appuient-elles un système permettant une vérification rapide des qualifications médicales ?

### **Quelques exemples de législation**

Les Statuts (12.4) de l'état du Minnesota 2011 aux Etats-Unis disposent que en situation d'urgence déclarée, « une personne titulaire d'une licence, d'un certificat ou d'un permis délivré par un Etat américain, le District de Columbia ou une province du Canada et prouvant que les qualifications professionnelles, mécaniques ou autres sont réunies, peut apporter de l'aide dans ces domaines de compétence dans ledit Etat lorsqu'une telle aide est requise par le gouverneur pour satisfaire les besoins découlant de l'urgence. La licence, le certificat ou autre permis détenu par la personne qui prête assistance a les mêmes force et effet que s'il était délivré dans cet Etat, sous réserve des limites et conditions que le gouverneur pourrait prescrire ».

## **Exonérations de responsabilité civile**

### **Le problème**

Tel que discuté au chapitre 4 plus haut, la responsabilité (c.-à-d., la possibilité d'être poursuivi en justice si quelque chose tourne mal) peut être un risque important pour les Sociétés nationales intervenant dans un environnement chaotique et dangereux après une catastrophe. Cela peut être d'autant plus difficile pour les volontaires qui doivent faire face non seulement aux difficultés inhérentes à la prestation de secours, mais aussi, à des risques personnels supplémentaires au cas où quelque chose tournerait mal. De surcroît, lorsqu'un fort risque de responsabilité est perçu, les Sociétés nationales peuvent avoir du mal à trouver une assurance abordable.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

La Croix-Rouge/le Croissant-Rouge n'est pas actuellement dotée d'un instrument politique formel portant sur la question de la responsabilité des Sociétés nationales intervenant chez elles.

### **Questions à poser**

- La législation de votre pays offre-t-elle des protections responsabilité civile aux sauveteurs et secouristes lors de catastrophes (y compris les volontaires) ?
- Si oui, ces protections s'étendent-elles au-delà des responsables gouvernementaux pour couvrir les Sociétés nationales et d'autres acteurs de la société civile ?

### **Quelques exemples de législation**

La Disaster Management Act (Loi sur la gestion des catastrophes) de l'Afrique du Sud (2002) offre la protection responsabilité civile aux responsables ainsi qu'à « toute autre personne exerçant un pouvoir ou une fonction en vertu de » la Disaster Management Act pour tout acte « accompli de bonne foi en ce qui concerne les objets de la présente loi ou pour promouvoir ceux-ci » (art. 61). On trouve un langage similaire dans la Disaster Management Act promulguée par le Sri Lanka en 2005 (art. 23).

De même, à Hong Kong, la Prevention and Control of Disease Ordinance (Ordonnance sur la prévention et le contrôle des maladies) de 2008 offre l'immunité de responsabilité personnelle aux agents de santé et autres répondants agissant de bonne foi lors d'une intervention d'urgence. Cette ordonnance stipule qu'« aucune responsabilité civile n'est encourue par un agent de santé, ou un fonctionnaire ou un particulier agissant sous sa direction, concernant tout acte ou omission de bonne foi de l'agent de santé, ou du fonctionnaire ou du particulier dans l'exercice réel ou présumé d'un pouvoir ou d'une fonction en vertu de cette Ordonnance ». L'ordonnance stipule en outre, que « la protection conférée [dans la section ci-dessus] n'affecte aucune responsabilité civile délictuelle du gouvernement pour cet acte ou omission ».

## **Rôle de la Société nationale dans le rétablissement de liens familiaux**

### **Le problème**

Au nombre des traumatismes causés par les catastrophes naturelles majeures figure la possibilité que des familles soient dispersées. De nombreuses Sociétés nationales sont prêtes à aider au rétablissement de liens familiaux – souvent en étroite collaboration avec l'Agence centrale de recherches du CICR – en cas de catastrophe. Dans certains pays, cependant, ce rôle n'est pas reconnu dans la législation ou les politiques nationales relatives aux catastrophes. De plus, les règles relatives au respect de la vie privée ont parfois un impact sur la capacité des Sociétés nationales à collecter, stocker et divulguer des informations sur l'objet de la réunification des familles.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

La Résolution 15 de la 25<sup>e</sup> Conférence internationale de 1986 demande aux gouvernements de « soutenir les efforts que déploient les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour s'occuper des problèmes liés aux recherches et au regroupement des familles ». De même, la Résolution 16 de cette conférence « pri[ait] les gouvernements de faciliter l'action du Mouvement » dans ce domaine en lui accordant tout l'appui nécessaire.

En 2007, le Conseil des délégués de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge a adopté la Stratégie de rétablissement des liens familiaux (2008-18), engageant les Sociétés nationales, entre autres, à « [r]éviser la législation nationale afin de veiller à ce que les questions de liens familiaux soient intégrées dans les plans de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, et à presser les autorités de l'Etat de les y inclure, s'il y a lieu. Il s'agira également de veiller à ce que ces plans définissent le rôle joué par la Société nationale dans le rétablissement des liens familiaux ».

### **Questions à poser**

- La législation de votre pays garantit-elle le traitement des questions relatives aux liens familiaux dans les plans et interventions nationaux en cas de catastrophe ?

- Le rôle de votre Société nationale dans le rétablissement de liens familiaux est-il défini dans la loi, les politiques et/ou les plans nationaux ?
- Y a-t-il des lois relatives à la confidentialité des données qui s'appliqueraient à la collecte, au stockage et au partage d'informations sur les recherches ? Si oui, des exceptions sont-elles prévues, s'il y a lieu, pour les activités de recherches des Sociétés nationales en situations de catastrophes ?

### Quelques exemples de législation

La Loi fédérale sur la reconnaissance de la Croix-Rouge autrichienne et la Protection de l'emblème de la Croix-Rouge de 2008 dispose d'exemptions générales à l'égard des restrictions juridiques concernant les actions de recherche en liens familiaux. Le chapitre 2 (4) précise que la Société nationale intervient lors de la recherche en liens familiaux, qu'à ce titre, elle transmet l'information, ou procède au regroupement des familles tel qu'en disposent les Conventions de Genève et le Protocole additionnel, et dans ce sens elle est autorisée à rechercher et à transmettre les informations pertinentes.

### Enfants non accompagnés

#### Le problème

Alors que la séparation des membres de familles à la suite de catastrophes est toujours stressante, la douleur est particulièrement aiguë pour les enfants et leurs parents. De plus, les enfants non accompagnés sont confrontés à plusieurs dangers, allant de la traite et l'exploitation à l'adoption inopportune. De nombreux pays ne se sont pas dotés de protections juridiques qui sont spécifiques aux circonstances particulières des situations de catastrophe.

#### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question.

#### Questions à poser

- La législation de votre pays désigne-t-elle clairement l'autorité qui doit être chargée d'assurer le placement, la mise à l'abri et la surveillance des enfants non accompagnés en situations de catastrophe ?
- La réglementation, politique ou planification relative à la gestion de catastrophes énonce-t-elle des mesures spécifiques pour lutter contre les risques accrus de traite d'enfants et d'exploitation des enfants en situations d'après catastrophe ?
- Des protections spéciales sont-elles incluses dans vos lois en ce qui concerne les adoptions (en particulier internationales) à la suite de catastrophes majeures ?

### Quelques exemples de législation

La Disaster Management Bill (Loi relative à la gestion des catastrophes) de 2010 en Indonésie considère les enfants de façon générale comme un groupe vulnérable (Art. 55 (2)), leur accordant un traitement prioritaire vis-à-vis de la protection sociale et de la sécurité. (Art. 25 (1)), ainsi qu'au regard des secours, de l'évacuation, la sécurité, les services sanitaires et psychosociaux (Art. 55 (1)).

Aux Etats-Unis, la Federal Emergency Management Agency prévoit la création d'un Groupe de Travail sur les Enfants avec d'autres agences fédérales ainsi qu'avec des

partenaires non gouvernementaux, afin de garantir que les besoins des enfants sont pris en compte et intégrés dans tous les efforts déployés au niveau fédéral dans le cadre de la planification, la préparation, la réaction et le relèvement en cas de catastrophe. Cela inclut les efforts pour répondre aux besoins particuliers des enfants et contribuer au regroupement des familles lorsque celles-ci sont séparées.

## Dispositions pour l'identification et l'enterrement des morts

### Le problème

Le nombre massif de blessés et de morts causé par les catastrophes majeures dépasse souvent la capacité de systèmes juridiques et institutionnels pour l'enregistrement, l'identification et l'enterrement ou le traitement des morts. De plus, il y a souvent une inquiétude exagérée au sujet du risque que posent pour la santé les restes humains, poussant parfois les autorités à recourir rapidement à de enterrements massifs. En conséquence, les morts restent « disparus », ce qui empêche les familles d'obtenir des informations cruciales sur le sort de leurs bien-aimés et de pouvoir les enterrer selon les normes culturelles. Le non-enregistrement de décès peut aussi avoir des conséquences juridiques, par exemple en ce qui concerne la tutelle des enfants et l'héritage de biens.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

En 2006, le CICR en coopération avec l'Organisation Panaméricaine de la Santé (PAHO) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a publié « Gestion des dépouilles mortelles lors de catastrophes. Manuel pratique à l'usage des premiers intervenants ». Ce manuel est destiné à promouvoir une gestion digne et adéquate des dépouilles mortelles après des catastrophes de grande ampleur et de permettre d'identifier le plus grand nombre, notamment par des non spécialistes.

### Questions à poser

- La législation de votre pays accorde-t-elle une attention particulière aux procédures de traitement d'un grand nombre de blessés et de morts à la suite d'une catastrophe ?
- La législation interdit-elle, ou à tout le moins, dissuade-t-elle, les enterrements massifs dans de telles circonstances ?
- La législation demande-t-elle aux autorités de faire de leur mieux pour identifier les restes et informer les proches ?
- La législation demande-t-elle aux autorités de tenir compte des droits culturels et religieux en ce qui concerne le traitement des restes humains ?
- Lorsque la Société nationale a la capacité de prêter assistance pour ce qui est du traitement ou de l'identification de restes humains et/ou de la notification aux familles, ce rôle est-il affirmé dans la législation, la politique ou les plans gouvernementaux existants ?

### Quelques exemples de législation

La Loi sur la gestion des catastrophes adoptée en 2000 par le Vanuatu traite de la question de la présomption de mort après une catastrophe au chapitre 24. Elle déclare que la présomption de mort d'une personne au regard du droit commun dans le cas d'une catastrophe naturelle est réduite de sept à deux ans ; cette présomption est réfutable. Dans la période courant avant ce délai de deux ans, la Cour Suprême peut, à la demande d'un membre de la famille immédiate de la personne qui est apparemment décédée,

déclarer la personne morte si elle satisfait aux besoins de preuves suffisantes pour établir que le décès d'une personne s'est produit à l'issue ou durant la catastrophe.

## Assurer la sécurité des personnes et des biens touchés par une catastrophe

### Le problème

Une catastrophe majeure peut déboucher parfois sur des troubles de l'ordre public. Les personnes déplacées peuvent se retrouver victimes de violence et de viols. Les femmes et les enfants peuvent être victimes d'agressions sexuelles. Les maisons et les biens endommagés peuvent être livrés au pillage.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question.

### Questions à poser

- La législation ou politique relative à la gestion de catastrophes désigne-t-elle clairement la responsabilité de la protection des communautés touchées par une catastrophe contre la violence, le viol et d'autres crimes ?
- Prévoit-elle des mesures spéciales de protection contre le pillage et la violence sexuelle et sexiste en situations de catastrophe ?

### Quelques exemples de législation

La Disaster Management Bill de 2010 en Indonésie déclare que toute personne a droit à une protection sociale et une certaine sécurité, en particulier les groupes de population vulnérables (Art. 25 (1)). La gestion des catastrophes doit comprendre la protection des groupes vulnérables (Art. 48 €), en donnant la priorité aux groupes vulnérables du point de vue du sauvetage, de l'évacuation, de la sécurité, des services sanitaires et psychosociaux (Art. 55). Les nourrissons et les enfants, les femmes enceintes ou allaitantes, les handicapés ou les personnes âgées sont considérés comme relevant des groupes vulnérables.(Art. 55).

La Loi de 2000 du Nicaragua portant création du Système national de prévention, d'atténuation et d'assistance en cas de catastrophes naturelles (SINAPRED) qui date de 2000, établit que l'un des principes du système national de gestion des catastrophes est d'assurer la sécurité des personnes et de leurs biens, et celle de l'Etat en tant que tel (Art. 2 (7)). Il prévoit également la création de Commissions de Sécurité aux niveaux national et municipal (Art. 16 et 20) afin d'appliquer ce principe.

## Volontariat en situation d'urgence

### Le problème

Les Sociétés nationales et les volontaires sont bien des fois confrontées à l'incertitude, lorsqu'elles se portent volontaires dans des situations d'urgence. Le contexte fait surgir des questions d'ordre juridique spécifiques qu'il faut traiter, telles que des préoccupations extrêmes du point de vue sanitaire et de sécurité, les conséquences de la déclaration de l'état d'urgence, les questions liées aux assurances, les responsabilités, la législation sur le travail et le volontariat des professionnels, entre autres.

Dans certains pays, il y a un manque de clarté quant à la définition et au champ d'application du volontariat, et certains obstacles juridiques peuvent interdire ou restreindre le volontariat. A titre d'exemple, dans de nombreuses juridictions, le terme « volontaire » est souvent assez peu clairement défini. En raison de cette absence de clarté, la législation sur le travail et l'emploi peuvent s'appliquer aux volontaires de par la confusion régnant quant aux obligations des organisations et aux droits des volontaires..

Bien qu'un certain nombre de problèmes peut avoir une incidence sur le volontariat en situation d'urgence, un des soucis porte sur la formation adéquate et la gestion des volontaires. Dans certains cas, la législation prévoit une formation rigoureuse de ceux-ci, afin de garantir que ces derniers soient préparés et équipés le mieux possible pour assurer le volontariat, afin que les populations en bénéficient, de même que les volontaires et l'organisation de volontariat eux-mêmes. Un autre point de préoccupation concerne les obligations en matière sanitaire et de sécurité de l'organisation qui met en œuvre des volontaires, et qui peuvent parfois être imprécises, se traduisant par des précautions inadaptées à l'égard des volontaires. Une autre question est celle de la couverture d'assurance accidents ou décès pendant la durée du volontariat, et le versement de compensations, qui est parfois rendu obligatoire par la législation en vigueur.

Un exemple d'un autre problème qui s'est présenté, et qui peut exiger d'être éclairci, est celui de l'emploi lors d'un volontariat dans un contexte d'urgence. Nombre de volontaires envoyés lors de situations d'urgence ont un emploi régulier et bénéficient à ce titre d'une protection additionnelle au regard de cet emploi. Dans certains pays, la législation protège les volontaires contre le licenciement au cours de leur volontariat ; dans d'autres, la réglementation permet ce type d'activité en prévoyant expressément un nombre de jours déterminé durant lesquels une personne est en mesure d'assurer un volontariat soit en échange d'un salaire soit, parfois, bénévolement. Dans ces derniers cas, l'employeur ne peut la licencier ni entamer une procédure disciplinaire.

Un dernier ensemble de points concerne la responsabilité civile des organisations ainsi que des volontaires au cours du volontariat, et l'éventuelle immunité à l'égard de la responsabilité civile que certaines juridictions prévoient, pour des actes réalisés de bonne foi. Néanmoins, dans d'autres juridictions, les organismes qui mettent en œuvre des volontaires sont strictement responsables des actes de ces derniers.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Le Principe fondamental du volontariat est au cœur même du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Plus de dix millions de volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge apportent soutien et assistance à des individus vulnérables de par le monde.

La Politique de volontariat de la FICR renforce l'importance du volontariat et met l'accent sur les valeurs essentielles de celui-ci. La politique précise également les responsabilités des Sociétés nationales vis-à-vis de leurs volontaires ainsi que la responsabilité des volontaires.

Reconnaissant l'importance du contexte juridique en créant et en établissant un environnement pour les volontaires, lors de la 27<sup>ème</sup> Conférence internationale de 1999, l'Objectif final 3.3. donne la responsabilité aux Etats de « revoir et, le cas échéant, introduire ou actualiser la législation afin de faciliter le travail efficace des organismes de volontariat pertinents ».

Dans le Suivi de la XXVIIe Conférence générale, et conformément à son mandat, la FICR a travaillé avec l'Union Interparlementaire (UPI) et le Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) afin de préparer une note d'orientation en 2004, *Volontariat et Législation : Note d'orientation*. Cette Note d'orientation énumère les questions et les points principaux à prendre en compte lors de l'examen du cadre juridique relatif au volontariat. Ces documents soulignent l'importance d'un environnement favorable pour le volontariat, offrant un cadre juridique clair qui établit les normes, responsabilités et garanties adéquates concernant l'engagement, les prestations et la gestion des volontaires.

### Questions à poser

- La législation de votre pays dispose-t-elle d'une définition claire du terme « volontaire », comprenant le champ d'application des activités de volontariat, les restrictions relatives au volontariat et une claire distinction avec le statut des employés ?
- La législation de votre pays établit-elle un ensemble bien défini de normes et de responsabilités destiné aux volontaires et aux Sociétés nationales concernant la formation préalable et la correcte supervision des volontaires ?
- Y a-t-il une législation sur la gestion des catastrophes spécifique s'appliquant aux volontaires et aux organismes de volontariat ?
- La responsabilité civile des volontaires et/ou de la Société nationale est-elle clairement explicitée dans le cas de violation de la réglementation ? Y a-t-il un statut d'immunité pour les volontaires ou des Sociétés nationales ?
- Pouvez-vous identifier des obstacles, notamment une législation sectorielle, pouvant s'opposer au volontariat dans une situation d'urgence ?

### Quelques exemples de législation

Aux Philippines, le chapitre 13 du Disaster Reduction and Management Act (Loi sur la prévention et la gestion des catastrophes) de 2010 stipule que tout volontaire qui serait blessé ou décéderait en réalisant des activités telles que celles relatives aux catastrophes ou aux situations d'urgence a droit à une indemnité et à une assurance accidents individuelle pour le personnel.

Le Mozambique a récemment approuvé une Loi sur le Volontariat (Loi 7/2011 du 11 janvier 2011), permettant aux volontaires de s'absenter de leur emploi régulier jusqu'à trois jours, si le volontariat demandé concerne des missions urgentes afin de répondre à des situations d'urgences, des calamités nationales ou équivalentes. Le temps ainsi passé doit être considéré comme journées de travail, qui sont payées par l'employeur régulier du volontaire (Art 8(1) & (2)).

Au Punjab, le Punjab Emergency Services Act de 2006 stipule qu'un acte ou qu'une omission commis par un volontaire de bonne foi dans le cadre de l'exercice de fonctions relatives à une situation d'urgence, ne soumet pas ce volontaire personnellement à des poursuites judiciaires, réclamations en responsabilité, ou plaintes » et, en outre, que toute procédure ou plainte déposée « sera défendue et indemnisée » par le Punjab Emergency Service .

---

## Sources et plus amples informations

### Instruments internationaux

- Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990)

- Constitution de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (tel que modifiée en 2007)
- Cadre d'action de Hyogo: 2005-2015, U.N. Doc. No. A/Conf.206/6 (2005)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- Stratégie de rétablissement des liens familiaux du Mouvement, Conseil des Délégués (2007)
- Directives opérationnelles sur la Protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (rev 2011).
- Résolution 9, 23<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1977)
- Résolution 15, 25<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1986)
- Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)
- Gestion des dépouilles mortelles lors de catastrophes. Manuel pratique à l'usage des premiers intervenants, CICR, PAHO et OMS (2006).

#### **Législations nationales**

- Autriche: Loi Fédérale sur la reconnaissance de la Croix-Rouge et la Protection de l'emblème de la Croix-Rouge (2008).
- Chine (Hong Kong): Prevention and Control of Disease Ordinance No 14 (2008).
- Djibouti : Loi sur la création d'un cadre institutionnel pour la gestion des risques et catastrophes (2006).
- République Dominicaine : Ley sobre gestión de riesgos (2002) (Loi sur la gestion des risques).
- Philippines : Loi sur la gestion des catastrophes (2010)
- Colombie : Ley de creación de un sistema nacional para la prevención y atención de desastres (1998) (Loi portant création d'un système national pour la prévention et la gestion des catastrophes):
- Hongrie : Loi sur la Croix-Rouge hongroise (1994).
- Inde : Disaster Management Bill (2005).
- Indonésie: Law Concerning Disaster Management (2007).
- Japon : Disaster Relief Act, Loi No. 108 (1947), modifiée le 25 décembre 1984.
- Luxembourg : Loi du 16 août 1923 conférant la personnalité civile à la Société de la Croix-Rouge luxembourgeoise
- Nicaragua : Ley creadora del sistema nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres (Loi n° 337 de 2000 portant création du Système national de prévention, d'atténuation et d'assistance en cas de catastrophes naturelles et mettant en œuvre la réglementation) (Décrets n° 53-2000 et 98-2000).
- Pakistan : National Disaster Management Ordinance, No. 40, Gazette of Pakistan Ex., p.883 (2006).
- Afrique du Sud : Disaster Management Act, Act 57 of 2002, Govt. Gazette, vol. 451, no. 24252 (2003).
- Sri Lanka: Disaster Management Act de 2005 (2005)
- Etats-Unis : Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Public Law, 42 U.S.C. 5121 et seq. (1988), modifiée.
- United States (State of Minnesota), Statute 12.4 (2011).
- Vanuatu: Loi sur la gestion des catastrophes Cap. 267 (2000).

#### **Autres sources**

- Vincent Bernard, "Comment les mesures fiscales d'un gouvernement peuvent renforcer les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge" Revue internationale de la Croix-Rouge, n°313, p. 450-477 (1996).

- Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008).
- Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONGs lors des opérations de secours en cas de catastrophes (1994).
- IASC, Directives opérationnelles sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (rev. 2011)
- CICR, Meilleures pratiques opérationnelles concernant la prise en charge des restes humains et des informations sur les morts pour des non-spécialistes (2004)
- FICR, UPI et VNU, Volontariat et Législation : Note d'orientation (2004).
- Interworks, Model for a Disaster Management Structure, Preparedness Plan and Supporting Legislation (1998).
- Les lignes directrices et normes relatives aux interventions d'urgence dans le domaine de l'élevage (2009)
- OCHA & SIPC, Ensemble de directives et indicateurs pour la mise en œuvre de la priorité 5 du Cadre d'action de Hyogo (2008).
- Projet Sphère : Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes (2011).
- Comité permanent inter organisations des Nations Unies, Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles (2006)
- UNDP, A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management (2005).

Questions législatives sur la gestion des catastrophes  
et la lutte contre les épidémies  
Note d'orientation diplomatique humanitaire 2

## **Chapitre 3**

# Questions législatives: opérations internationales de secours

Bien que de nombreux gouvernements aient mis en place des législations relatives à l'intervention nationale en cas de catastrophe, très peu d'entre elles comportent des détails sur la gestion de l'assistance internationale en cas de catastrophe. Ce manque de préparation se traduit souvent par des retards, de la confusion et une non responsabilisation. Depuis 2001, la FICR étudie cette question en profondeur. Ses recherches dans plus d'une vingtaine de pays et les consultations réalisées à travers le monde ont montré que la période qui suit une catastrophe majeure n'est pas le bon moment pour chercher à élaborer de nouvelles règles et de nouveaux systèmes en vue de traiter ce genre de problèmes.

Cette question revêt une importance croissante aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement. De surcroît, le rôle de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'expert et acteur fondamental en matière de propositions pour la préparation juridique de la réaction internationale aux catastrophes s'est beaucoup accru aussi bien au niveau national, que régional et international.

## Les instruments internationaux clés

### Lignes directrices relatives à l'IDRL

L'instrument international principal pour cette section sont les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe », également appelées « Lignes directrices relatives à l'IDRL ».

### Nature et statut des Lignes directrices

Les Lignes directrices sont une série de recommandations faites aux gouvernements sur la façon de préparer leurs lois et plans relatifs à la gestion de catastrophes, pour les problèmes réglementaires communs aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Elles fournissent aussi des conseils quant aux normes de qualité minimales sur lesquelles les gouvernements devraient insister dans les opérations d'assistance humanitaire, ainsi que les types de facilités juridiques dont ont besoin les agents prêtant secours pour être efficaces dans leurs interventions. Tout en répondant aux problèmes courants d'aujourd'hui, elles sont basées sur des documents juridiques et politiques internationaux existants.

### Origines des Lignes directrices

En 2001, la FICR a démarré son Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes (IDRL), pour étudier comment des cadres juridiques peuvent contribuer à l'amélioration des prestations de secours en cas de catastrophes. A travers ce programme, la Fédération a rassemblé des informations sur la législation internationale et nationale existante, préparé ou commandé plus de deux dizaines d'études de cas individuelles à travers le monde, et mené de larges consultations avec des parties prenantes concernées sur leur expérience des questions juridiques dans les opérations de secours en cas de catastrophes.

En 2003, la 28e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (réunissant les Etats parties aux Conventions de Genève et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) s'est félicitée de ce travail en cours et a appelé la fédération à travailler en collaboration avec ses partenaires pour

élaborer des « Lignes directrices destinée à un usage pratique dans les activités internationales d'intervention en cas de catastrophe ».

En 2006-2007, le Programme IDRL et ses partenaires ont organisé une série de forums régionaux de haut niveau qui ont abouti à l'élaboration des Lignes directrices relatives à l'IDRL. En tout, 140 gouvernements, 140 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que 40 organisations internationales, ONG et réseaux d'ONG ont pris part à ces forums ou apporté leurs contributions à la préparation des Lignes directrices.

### **Statut des Lignes directrices**

Les Lignes directrices ne sont pas contraignantes pour les Etats, mais jouissent d'une autorité de haut niveau international. Elles ont été adoptées à l'unanimité par les Etats et les acteurs de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors de la 30e Conférence internationale du Mouvement en novembre 2007. De plus, l'année suivante, l'Assemblée générale des Nations Unies a également encouragé les Etats à se servir des Lignes directrices relatives à l'IDRL dans trois résolutions distinctes (nos. 63/139, 63/137, et 63/141 de 2008). Depuis lors, l'Assemblée Générale a adopté tous les ans des résolutions semblables (voir Résolutions de l'Assemblée Générale des NU A/RES/65/264, A/RES/65/133, A/RES/64/251, A/RES/64/76, A/RES/63/141).

En 2011, la 31<sup>ème</sup> Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été invitée à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des Lignes directrices et à enjoindre les participants à redoubler d'efforts afin de les diffuser et de promouvoir leur utilisation.

### **Base normative des Lignes directrices**

En plus du processus collaboratif décrit plus haut, le langage des Lignes directrices relatives à l'IDRL est largement emprunté aux Instruments internationaux existants notamment les traités, les résolutions d'organismes internationaux et les codes et orientations acceptés au niveau international. Les Lignes directrices relatives à l'IDRL servent donc de résumé de ces normes internationales. Compte tenu de cela, elles ne seront pas décrites en grand détail dans la présente Note d'Orientation, mais une description complète figure dans l'étude sur documents de l'IDRL et les Annotations relatives aux Lignes directrices. De plus, en 2011, la FICR, l'UN OCHA et l'Union Interparlementaire ont publié une « version pilote » d'une Loi-type relative à la facilitation et la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, destinée à aider les Etats intéressés par la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL dans leur législation nationale.

### **Idées fondamentales des Lignes directrices**

#### **a. Les acteurs nationaux ont le premier rôle**

Les Lignes directrices reconnaissent qu'il incombe au premier chef aux États touchés de traiter les besoins humanitaires sur leur territoire. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge ainsi que d'autres acteurs nationaux de la société civile dans l'Etat touché jouent un rôle essentiel. L'assistance internationale en cas de catastrophe doit être conçue et mise en œuvre de sorte à compléter, plutôt qu'à supplanter, les efforts de ces acteurs nationaux.

#### **b. Les acteurs internationaux prêtant secours ont des responsabilités**

Les Lignes directrices exigent également que les acteurs internationaux prêtant assistance soient tenus responsables du respect de certaines normes humanitaires minimales dans l'assistance en cas de catastrophe. Il s'agit notamment des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, ainsi que des normes minimales de coordination et de qualité concernant les biens, le personnel et les programmes destinés aux secours, inspirées de sources telles que le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, et la Charte humanitaire et normes minimales à respecter lors des interventions en cas de catastrophe du projet Sphere.

#### **c. Les acteurs internationaux ont besoin de facilités juridiques**

Les Lignes directrices définissent des types spécifiques de facilités ou d'arrangements juridiques que les gouvernements devraient offrir aux Etats et organisations humanitaires prêtant assistance, pour leur permettre de faire un travail efficace de réponse aux besoins humanitaires. Par exemple, elles demandent :

- Le traitement rapide des visas et du dédouanement pour le personnel, les biens et le matériel destinés aux secours
- La facilitation du transport des secours
- Des exemptions de taxes, droits et charges pour les activités de secours
- Des moyens simplifiés pour permettre aux organisations humanitaires d'acquérir la personnalité juridique provisoire de l'Etat en question afin d'y intervenir en toute légalité

Certaines de ces dispositions font une distinction entre « secours » et « aide au relèvement initial », dans la mesure où la rapidité est beaucoup plus vitale pour le premier type d'aide que pour le second. Les Lignes directrices encouragent également les Etats à réduire les obstacles juridiques aux secours en cas de catastrophe provenant de leur territoire ou le traversant pour se rendre dans un autre pays touché par une catastrophe, afin d'éviter les retards.

#### **d. Certaines facilités juridiques devraient être conditionnelles**

Pour donner du poids aux responsabilités des organisations humanitaires qui prêtent assistance en particulier, les Lignes directrices encouragent les gouvernements (dans la mesure permise par le Droit international), à conditionner l'octroi de facilités juridiques à ces organisations au vu de leur engagement et de leur respect constant envers les normes minimales décrites plus haut. Les Lignes directrices indiquent qu'il y a plusieurs façons de mettre cette pratique en œuvre, par exemple une simple procédure d'enregistrement, dans l'idéal disponible non seulement dans la période immédiate après une catastrophe mais aussi, en tant que mesure préparatoire à l'avance.

L'Etat qui octroie les facilités doit alors surveiller la performance des organisations enregistrées pour s'assurer du respect constant des normes requises. Les Lignes directrices notent que certains Etats peuvent souhaiter accorder des facilités juridiques à des entreprises privées qui apportent des secours caritatifs en situation de catastrophe. Dans ce cas, ils sont encouragés à les soumettre aux mêmes normes que les organisations humanitaires. Aucune conditionnalité similaire n'est suggérée pour l'aide intergouvernementale, en raison de l'existence de moyens diplomatiques alternatifs pour remédier aux questions de qualité et de coordination.

## **Normes spécifiques concernant l'assistance internationale en cas de catastrophe fournie par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge**

Les Lignes directrices relatives à l'IDRL abordent l'éventail complet de l'assistance fournie par les acteurs internationaux en cas de catastrophe et par conséquent, ne traitent pas spécifiquement en détail l'assistance de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. A la place, dans le préambule et la résolution portant leur adoption, il est clairement stipulé qu'elles sont destinées à compléter, et non à supplanter, les normes internationales existantes pour cette assistance.

Conformément aux Statuts du Mouvement (art. 3.3) et aux principes et Règles de secours en cas de catastrophe de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (art. 6) (tous deux adoptés par les Etats parties aux Conventions de Genève à travers la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), les composantes du Mouvement ont pris l'engagement de s'aider mutuellement au niveau international dans les opérations de secours aux personnes affectées en cas de catastrophe, lorsque la Société nationale locale à elle seule ne peut pas faire face aux besoins. Comme il a été noté au chapitre 1 plus haut, c'est-là une composante du Principe fondamental d'Universalité.

Pour sa part, la FICR s'est vue accorder un rôle essentiel par les Statuts et les principes et Règles dans l'appui aux Sociétés nationales membres pour la mise en œuvre de l'intervention lors de catastrophes et la coordination des efforts internationaux. Afin de l'assister dans cette tâche (et dans d'autres), elle a signé des « accords de statuts » avec plus de 70 gouvernements. Ces accords lui confèrent des privilèges et immunités internationaux semblables à ceux dont jouit l'ONU.

Alors qu'elles n'ont pas été adoptées par les Etats, les composantes du Mouvement ont réglementé davantage leur assistance mutuelle dans le domaine des secours internationaux à travers de l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville), 1997 et ses Mesures complémentaires, adoptés tous deux par le Conseil des Délégués.

---

## **Domaines d'intérêt**

### **Le devoir de chercher assistance**

#### **Le problème**

L'un des domaines les plus difficiles et les plus sensibles de l'intervention internationale en cas de catastrophe est la décision des gouvernements à l'égard de la demande ou de l'autorisation d'assistance internationale immédiatement après une catastrophe. Certains gouvernements peuvent être peu enclins à autoriser l'assistance internationale même lorsqu'elle est nécessaire, de peur que cela ne les fasse passer pour inaptes aux yeux de leur population ou de la communauté internationale. Néanmoins, les gouvernements ont bel et bien des responsabilités internationalement reconnues à cet égard, qu'il convient de reconnaître et d'intégrer dans les systèmes juridiques nationaux et aussi, dans tous les instruments et mécanismes régionaux et internationaux

#### **Questions à poser**

- Est-ce que le cadre juridique et politique national :
  - Envisage et autorise la possibilité de solliciter ou d'accepter l'assistance internationale lorsque se présente une situation de catastrophe qui surpasse les

capacités d'adaptation nationales pour traiter les besoins des personnes touchées ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 3(2)]

- Reconnaît le rôle du gouvernement dans la coordination, la réglementation et la surveillance des secours en cas de catastrophe fournis par les acteurs prêtant assistance dans leur territoire conformément au Droit international ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 3(3)]
- Est-ce que les instruments juridiques et mécanismes d'intervention régionaux et internationaux :
  - Renforcent la responsabilité première des Etats à assurer les secours en cas de catastrophe dans leur territoire ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 3(1)]
  - Soulignent que, lorsqu'une situation de catastrophe surpasse les capacités nationales d'adaptation, les Etats devraient demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 3(2)]
  - Renforcent 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 ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 3(3)]

### Quelques exemples de législation

Au titre du Chapitre 16 de la Loi relative à la prévention et à la gestion des risques de catastrophes des Philippines de 2010, le Président peut déclarer un état de catastrophe naturelle après recommandation du Conseil National. En dehors du Président, le sanggunian local peut également promulguer une déclaration sur recommandation d'un comité de catastrophe local. Cette déclaration dépend de la « portée, de l'ampleur des dommages ou des conséquences des effets néfastes d'une catastrophe. » (selon la Règle 14 de la Loi mettant en œuvre les règles et réglementations de cette PGRC) et doivent « garantir l'aide humanitaire internationale qui pourrait être jugée utile et nécessaire ».

Le Manuel de Procédure pour la gestion de l'aide humanitaire internationale dans des situations de catastrophes de la République de l'Equateur de 2004, établit au paragraphes 2.1.1 la possibilité de demander l'aider humanitaire internationale dans le but de renforcer les efforts nationaux, uniquement dans les cas dans lesquels les capacités nationales qui en sont chargées se trouvent dépassées, ou lorsqu'une ressource particulière non disponible dans le pays s'avère nécessaire.

### Procédure de déclenchement de l'assistance internationale

#### Le problème

Plus fréquemment, les demandes ou acceptations tardives de l'assistance internationale de la part des gouvernements ne découlent pas d'un manque de volonté mais d'une absence de procédures claires pour déterminer quand et comment formuler une telle demande ou accepter des offres.

### Questions à poser

- Est-ce que le cadre juridique et politique national :
  - Etablit un processus clair pour décider en temps opportun s'il y a lieu de demander ou non des secours et les moyens de communiquer promptement ce message ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 10(1)]
  - Garantit que la décision de demander des secours est fondée sur une évaluation des besoins et des capacités nationales disponibles pour intervenir ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 10(1)]
  - Inclut la possibilité d'évaluations conjointes des besoins avec les Nations Unies et d'autres organisations humanitaires prêtant assistance ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 10(1)]
  - Veille à ce que les demandes d'assistance internationale soient 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. [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 10(2)]
  - Veille à ce que les indications de l'Etat quant aux biens, aux services et aux connaissances spécialisées requis/non requis ne limitent pas la capacité des Sociétés nationales à demander à la Fédération internationale des biens, services et connaissances spécialisées qui ont été identifiés comme nécessaires ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 1(b) and (d)]
  - Inclut un processus pour 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. [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 10(3)]

### Quelques exemples de législation

En Grèce, la Loi 3536 de 2006 clarifie la procédure à suivre pour demander l'aide internationale en cas d'urgence. Plus particulièrement, l'article 27 (2) précise que toutes les autorités nationales grecques doivent faire suivre toute demande d'aide internationale au Secrétariat Général pour la Protection Civile. Ensuite, le Secrétariat Général présente la demande d'aide internationale soit auprès des organisations internationales, ou bien en application des accords nationaux.

Le National Disaster Plan du Guyana de 1958 prévoit que le Ministère des Affaires Etrangères (MFA) transmette les demandes d'aide internationale dans le cas d'une urgence ou d'une catastrophe. Le MFA coordonne les offres d'assistance de la part des Missions étrangères résidentes ainsi que de la part de sources ou d'agences extérieures, soit bilatérales, soit multilatérales, et réfère ces offres à la Commission de Défense Civile par le biais du Bureau du Premier ministre. En outre, le Damage Assessment Plan and Needs Analysis (Plan d'Evaluation et Analyse des Besoins) plus récent et datant de 2010 au Guyana fait référence à la création d'une équipe nationale d'évaluation des dommages (National Damage Assessment Team ou NDAT), qui recueille les données relevant des catastrophes nationales et, entre autres, estime l'aide supplémentaire nécessaire de la part de sources locales, nationales ou internationales pour les opérations de secours et de relèvement.

## Entrée (visas, douanes, transport)

### Le problème

Tel que décrit plus haut, l'absence de procédures adéquates pour faciliter l'entrée de personnel, de biens et d'équipement destinés à l'intervention internationale lors de catastrophes peut être problématique, notamment lorsqu'il n'y a pas de procédures claires en place à l'échelon national pour gérer leur arrivée.

### Questions à poser

- Concernant l'entrée de personnel, le cadre juridique et politique national met-il en œuvre les recommandations des Lignes directrices relatives à l'IDRL ? En particulier,
  - Visas
    - 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 ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 16(1)]
    - Dans les opérations de secours en cas de catastrophe, dispenser de l'obligation de visa et de permis de travail, ou accélérer considérablement leur délivrance ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 16(2)]
  - Douane
    - Exempter les biens et les équipements de secours et de relèvement initial de tous droits ou frais de douane, taxes, tarifs ou prélèvements publics, et de toute restriction à l'exportation, au transit ou à l'importation ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 17(1)(a)-(b)]
    - Simplifier et réduire au minimum la documentation de transport requise pour leur exportation, leur transit ou leur importation et aussi, autoriser la réexportation de tout équipement ou bien non utilisé que l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance possède et désire conserver ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 17(c)-(d)]
    - S'agissant uniquement des biens et des équipements de secours en cas de catastrophe, 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 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 ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 17(2)].
    - S'agissant des équipements de télécommunications et de technologie de l'information, lever l'obligation d'obtenir des autorisations ou délivrer rapidement les autorisations nécessaires à leur importation ou leur exportation ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 18(2)]
    - Réduire les obstacles juridiques et administratifs à l'exportation, au transit, à l'importation et à la réexportation de médicaments et de matériel médical ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 18(3)]
    - Modifier ou réduire les prescriptions usuelles en matière de fumigation et d'interdiction et/ou de restrictions liées aux importations et aux exportations de produits alimentaires? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 18(4)]
  - Transports

- Accorder dans les meilleurs délais les autorisations nécessaires pour le passage rapide des véhicules terrestres, navals et aériens utilisés pour acheminer des secours ou une assistance au relèvement initial en cas de catastrophe et, d'autre part, les dispenser des frais applicables ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 19(1)]
- Autoriser le survol du territoire ainsi que l'atterrissage et le décollage d'avions nécessaire à la distribution de l'assistance ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 19(2)]
- La délivrance rapide de tous les visas de sortie, de transit et d'entrée nécessaires au personnel conduisant ces véhicules ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 19(3)]

Il convient de noter que l'octroi des exemptions et facilités ci-dessus devrait aussi être subordonné au respect de certaines normes et qualités, ainsi que mentionné plus haut.

De surcroît, 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. Cependant, ces mesures devraient être adaptées aux exigences de la catastrophe donnée, et en adéquation avec l'impératif humanitaire de répondre aux besoins des populations touchées. [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL Partie 5]

### **Quelques exemples de législation**

La réglementation exécutive de la législation douanière égyptienne adoptée en 2006 considère en tant que priorité l'envoi de secours pour l'exportation, le transit, les admissions temporaires et les importations.

S'agissant des exportations, les envois de secours sont exemptés de la règle d'exportation du Ministère du Commerce afin de faciliter les envois. S'agissant des importations, les envois de secours doivent être importés s'en tenir compte des règles d'importation, et de plus, ils sont soumis aux procédures préalables d'envoi. De surcroît, des procédures simplifiées sont appliquées pour l'entrée des équipements de secours provenant des organisations humanitaires et de secours, telles que le matériel des agences de presse afin de faire la couverture de l'événement.

Le East African Community Customs Management Act du Kenya (Loi relative à la gestion des douanes pour la Communauté de l'Afrique de l'Est) datant de 2004 (applicable uniquement aux importations de biens d'autres Etats membres de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est) prévoit une exemption générale des droits de douanes et des taxes pour les biens importés aux fins de besoins d'urgence dans des zones spécifiques d'Etats partenaires où s'est produit une catastrophe ou une calamité naturelle.

Le Chapitre 5 du Projet de Loi sur la Préparation aux catastrophes nationales de l'Afghanistan déclare que le Ministère des affaires Etrangères doit créer (1) un système pour l'émission rapide de visas à des fins humanitaires et (2) des procédures douanières rapides et simplifiées afin de prendre des mesures lors de situations d'urgence. De plus, la loi dispose que des privilèges de vol seront accordés, de même que des exonérations de droits de douanes et autres taxes aux transports aériens et terrestres chargés de la distribution des secours et du transport des équipes opérationnelles étrangers.

## Statut juridique et enregistrement

### Le problème

Une préoccupation particulière pour les acteurs des opérations d'assistance en cas de catastrophe est la nécessité d'obtenir un statut juridique approprié pour leur permettre d'intervenir efficacement dans le pays. Sans ce statut, les prestataires de secours ont du mal à mener des activités fondamentales comme ouvrir des comptes bancaires, effectuer des opérations de change, embaucher du personnel local, et signer des baux et autres contrats dans le pays touché.

Le type de statut juridique offert dépend de la nature de l'organisation concernée.

Les Nations Unies et les agences spécialisées connexes bénéficient de Conventions internationales qui leur accordent la personnalité juridique ainsi qu'un certain nombre de privilèges et d'immunités et aussi, d'accords de siège qui fournissent beaucoup plus de détails concernant la portée des activités dans des pays donnés. Les organisations intergouvernementales aussi bénéficient de la personnalité juridique internationale et les gouvernements peuvent bénéficier à titre individuel de privilèges et immunités dans certaines circonstances.

Les organisations non gouvernementales, en revanche, sont souvent tenues de s'enregistrer en tant qu'ONG nationales dans le pays touché, un processus qui, parfois, peut prendre des mois, voire des années, et qui ne convient donc pas aux situations d'urgence qui requièrent une mobilisation rapide.

La Fédération internationale et le Comité international de la Croix-Rouge sont considérés comme étant de nature unique dans leur genre – ni des ONG ni des organisations intergouvernementales. Le statut juridique pour intervenir dans différents pays est généralement confirmé par la conclusion d'accords de statut juridique avec chaque gouvernement particulier qui confère des privilèges et immunités qui sont les mêmes que ceux dont jouissent les Nations Unies, ou similaires.

Les Sociétés nationales partenaires, en revanche, sont généralement considérées comme des ONG par les gouvernements hôtes et donc, soumises aux exigences d'enregistrement des ONG. Cependant, compte tenu du Principe fondamental d'Unité, qui requiert qu'il n'y ait qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans chaque pays, cette option est exclue. Ainsi, les Sociétés nationales partenaires présentes en situation d'opération internationale de secours lors de catastrophes travaillent généralement sous les auspices de la Fédération internationale ou par le biais de la Société nationale hôte. Il y a cependant des pays où la Fédération internationale et les Sociétés nationales partenaires doivent opérer sans accord de statut juridique.

Pour aider dans les situations où des ONG étrangères ou parfois, les Composantes du Mouvement, peuvent avoir des difficultés à obtenir le statut juridique nécessaire, les Lignes directrices relatives à l'IDRL recommandent que soit délivrée une autorisation temporaire d'intervention dans le territoire pour leur permettre de mener leurs activités.

### Questions à poser

- Est-ce que les cadres juridiques et politiques nationaux :
  - Incluent un processus pour accorder temporairement aux entités concernées 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 ? L'autorisation est-elle accordée dès l'arrivée ou dans les meilleurs délais. [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 20(1)]

- 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 ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 20(2)]
- Autorisent les États et les organisations humanitaires à conclure et à résilier légalement les contrats de travail du personnel local ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 20(3)]

### Quelques exemples de législation

Les Directives indonésiennes sur le Rôle des Organisations internationales et des ONG étrangères pendant les opérations d'intervention d'urgence de 2011 (Chapitre 11, D.1) précise que « les pourvoyeurs d'assistance sont autorisés à disposer de devises et de monnaie en roupies vers et depuis l'Indonésie selon la réglementation sur les devises et obtenir la valeur au taux de change légal en accord avec les opérations de secours d'urgence en cas de catastrophe (point e) et que « si le personnel étranger a besoin d'ouvrir » des comptes en banque personnels pour des besoins opérationnels afin d'assurer les activités humanitaires, leurs ambassades respectives en Indonésie sont priées de le confirmer (point f). En outre, des dispositions plus générales du même Chapitre, soulignent que des « facilités nationales légales seront octroyées aux intervenants internationaux afin qu'ils puissent réaliser les activités à l'aide humanitaire ». De plus, s'agissant de l'enregistrement, les directives indonésiennes exigent des organisations internationales et des ONG étrangères de s'enregistrer en soumettant la liste et les qualifications de leur personnel, le lieu où vont se dérouler les activités et les biens nécessaires (Chapitre II, D.2).

### Fiscalité, accès et qualifications professionnelles

#### Le problème

Afin de prêter une assistance internationale rentable et efficace, les prestataires de secours ont aussi besoin d'un certain nombre d'autres facilités relatives à la fiscalité, à l'accès aux zones touchées et à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cependant, fréquemment, le Droit national ne contient pas de mesures spécifiques pour traiter ces questions.

#### Questions à poser

- Est-ce que les cadres juridiques et politiques nationaux:
  - Prévoient des exemptions pour les États et les organisations humanitaires éligibles 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 ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 21]
  - Facilitent 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 ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 16(d)]

- Établissent 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'organisation qui les envoie ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 16(c)]

### Quelques exemples de législation

La proclamation éthiopienne relative à la Taxe sur la Valeur Ajoutée n°285 de 2002 exonère les fournitures de biens et services sous la forme d'aide humanitaire ainsi que les importations de biens transférés aux agences gouvernementales d'Éthiopie et aux organisations publiques et qui sont destinés à la remise en état après des catastrophes naturelles, des accidents industriels ou tout autre catastrophe.

Dans le même sens, selon l'Article 2 de la Loi péruvienne 29081 (2007) sur l'importation de biens dans le cadre de l'aide humanitaire à l'issue de la déclaration de l'état d'urgence pour catastrophe, les dons venant de l'étranger sont exemptés des droits de douane, de TVA et de droits d'accises durant la période de situation d'urgence provoquée par une catastrophe naturelle.

Au Viêt Nam, les réparations et la construction d'infrastructures publiques et habitations résidentielles financées par l'aide humanitaire sont considérées comme objet non imposable (Article 5, Loi relative à la Taxe sur la Valeur Ajoutée n) 13/2008/QH12 de 2008). De surcroît, les biens importés en tant qu'aide humanitaire et les dons ainsi que les cadeaux destinés à des individus résidant au Viêt Nam (dans le cadre des quotas fixés par le gouvernement) sont également non imposables.

### Qualité, responsabilité et coordination

#### Le problème

Un aspect d'une très grande importance dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe, en particulier quand des prestataires de secours nombreux et variés sont présents, ce sont les exemples de mauvaises coordination, qualité et responsabilisation. Même les actions d'une poignée d'entre eux seulement peuvent compromettre les efforts de secours et ternir la réputation de la communauté humanitaire internationale dans son ensemble. Certes, d'importants efforts ont été déployés par les prestataires de secours internationaux et le Mouvement de la Croix-Rouge en particulier, pour élaborer des codes de conduite et normes internationaux pour l'assistance internationale, mais ceux-ci sont rarement mis en application par les gouvernements des pays touchés, et dépendent plutôt essentiellement de la surveillance des pairs et de l'auto surveillance ou de rapports défavorables des médias.

Les Lignes directrices relatives à l'IDRL proposent cependant que l'adhésion à un certain nombre de ces principes et normes serve de critère pour l'octroi des diverses exemptions et facilités décrites plus haut aux prestataires de secours. Les Lignes directrices relatives à l'IDRL font référence aux organisations qui adhèrent à ces normes en tant qu'« organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ».

### Questions à poser

- Est-ce que les cadres juridiques et politiques nationaux :
  - Etablissent des critères pour aider les organisations humanitaires cherchant des facilités juridiques, incluant la volonté et la capacité des organisations à se conformer aux « Responsabilités des acteurs prêtant assistance » décrites dans les Lignes directrices relatives à l'IDRL para. 4 ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 14(2)]
  - Incluent un processus pour assurer le respect continu des dispositions par les organisations prêtant assistance en vue du maintien des facilités ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 14(5)]

### Quelques exemples de législation

La Loi relative à la prévention et à la gestion des catastrophes de 2010 aux Philippines engage l'Etat, à l'article 2 (j), à garantir que la prévention des risques de catastrophes et les mesures pour faire face au changement climatique prennent en compte le sexe, sont sensibles aux systèmes de connaissances autochtones et respectent les droits de l'homme".

En Indonésie, le Décret n° 23 de 2008, relatif à la participation des Agences internationales et des Organisations Non Gouvernementales étrangères, prévoit "la réglementation de la participation des institutions internationales et des organisations non gouvernementales" dans la gestion des catastrophes en Indonésie... conformément à la législation internationale et nationale en vigueur, y compris la législation sur les droits humains et humanitaires". De même, en Indonésie, les "Directives sur le rôle des Organisations Internationales et des Organisations Non Gouvernementales étrangères durant les opérations d'intervention d'urgence" de 2011 établissent les principes relatifs à la satisfaction des différents besoins des hommes et des femmes, la prise en charge des groupes vulnérables et en particulier, le respect et la protection des la "dignité et des droits" des personnes affectées (Ch. I, F).

### Terminaison

#### Le problème

Les lois relatives à la gestion de catastrophes énoncent rarement des procédures pour mettre fin aux facilités juridiques fournies aux répondants internationaux des opérations en cas de catastrophes qui terminent leurs programmes. Souvent, ces décisions sont prises de façon arbitraire, les gouvernements étant pressés d'assurer à tout le moins l'apparence d'un retour à la normale dans leurs pays. Par ailleurs, de nombreux acteurs internationaux terminent leurs activités sans consultation adéquate ou dispositions pour passer le relais.

### Questions à poser

- Est-ce que les cadres juridiques et politiques nationaux prévoient des délais appropriés et la consultation avec les acteurs prêtant assistance en tenant compte des conséquences que la fin de l'assistance pourrait avoir sur les populations touchées par la catastrophe ? [Voir Lignes directrices relatives à l'IDRL 12]

### Quelques exemples de législation

La Loi n° 147-02 sur la Gestion des Risques de la République Dominicaine de 2002 prévoit une procédure pour émettre une déclaration de retour à la normalité, en vertu de laquelle le Conseil National pour la prévention, l'atténuation et la réponse aux catastrophes donne sa recommandation afin de mettre un terme à la Déclaration d'état d'urgence (art. 25).

Le Chapitre V des Directives indonésiennes sur le Rôle des Organisations Internationales et des Organisations Non Gouvernementales étrangères pendant les opérations d'intervention d'urgence (2011) prévoit que « le gouvernement émet une déclaration pour mettre fin à la phase d'intervention d'urgence » et que « cela peut être également fait avant la date établie comme celle de fin au début de l'assistance internationale pour la situation d'urgence ». A la fin de la phase d'intervention d'urgence, l'organisme responsable de la gestion de la catastrophe émet un courrier mettant un terme à l'aide internationale durant la période d'intervention d'urgence (Formulaire 10) qui doit contenir : un rapport faisant le point sur la situation et les conditions, les résultats des opérations d'intervention d'urgence (y compris la participation des acteurs internationaux et nationaux), ainsi qu'une date fixée pour déclarer la fin de la phase d'intervention d'urgence.

---

### Sources et plus amples informations

#### *Instruments internationaux*

- Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, 30<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2007)
- Principes et règles relatifs aux secours en cas de catastrophe, 21<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge (Istanbul, 1969, modifiés jusqu'en 1995)
- Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, 1994
- Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Accord de Séville), 1997 et Mesures supplémentaires.
- Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, modifiée en 1999 (Convention de Kyoto)
- Istanbul Convention on Temporary Admission, 1990 (Istanbul Customs Convention)
- Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, 1998 (Convention de Tampere)
- Cadre d'action de Hyogo 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, 2005

#### *Législation et politiques nationales*

- Afghanistan: Draft National Disaster Preparedness Act (2011).
- République Dominicaine: Loi No. 147-02 relative à la Gestion des risques (2002).
- Ethiopie: proclamation No. 285 (2002) relative à la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).
- Grèce: Loi No. 3536/2006, Special arrangements for issues of immigration policy and other issues under the competence of the Ministry Interior, Public Administration and Decentralization (2006).
- Guyana: National Disaster Plan (1985).
- Indonésie: Disaster Management Act (2007).

- Indonésie: Décret gouvernemental n°23 sur la Participation des Organisations Internationales et des Organisations Non Gouvernementales étrangères (2008).
- Indonésie: Directives indonésiennes sur le Rôle des Organisations Internationales et des Organisations Non Gouvernementales étrangères pendant les opérations d'intervention d'urgence (2011).
- Kenya: East African Community Customs Management Act (2004).
- Pérou: Loi 29081 relative à l'importation de biens pour l'aide humanitaire (2007).
- Philippines: Disaster Risk Reduction and Management Act (2010).
- Viet Nam: Loi relative à la Taxe sur la Valeur Ajoutée No. 13/2008/QH12 (2008).

**Autres sources**

- FICR, Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents (2007)
- FICR, Introduction aux 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 (2008)
- FICR, Annotations relatives aux Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales d'opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (2007)
- FICR, OCHA & UPI, Loi-type relative à la facilitation et la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe Version pilote (2011).

Questions législatives sur la gestion des catastrophes  
et la lutte contre les épidémies  
Note d'orientation diplomatique humanitaire 2

# Chapitre 4

## Questions législatives: opérations de relèvement et de réhabilitation

A mesure que le temps passe après une catastrophe majeure, l'intérêt du public et son attention pour le sort des personnes touchées a tendance à retomber. Pourtant, la phase de relèvement est cruciale, aussi bien pour l'avenir des communautés touchées que pour le progrès général du développement du pays. Il est, par conséquent, important que la législation garantisse un suivi adéquat durant toute la « phase de relèvement ».

---

## **Instruments internationaux clés**

L'importance des mécanismes de relèvement et de réhabilitation après une catastrophe a été soulignée dans diverses déclarations et résolutions internationales, reconnaissant le rôle de ces programmes comme essentiel pour la communauté touchée.

### **Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies**

Dans la Résolution 46/182 (1991) sur le « Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire en situation d'urgence des Nations Unies Résolution de l'AG 1991 »), l'Assemblée générale des Nations Unies a défini des principes directeurs pour l'intervention en cas de catastrophes ainsi que le passage des secours à la réhabilitation.

Le Principe 9 de cette résolution établit le lien entre urgence, réhabilitation et développement et met l'accent sur la nécessité d'apporter l'aide au relèvement de façon à promouvoir le développement à long terme. Le Principe 10 souligne que la croissance économique et le développement durable sont intrinsèques à la préparation contre les catastrophes et que l'assistance humanitaire doit être fournie en gardant présent à l'esprit ce lien. Le Principe 41 affirme également que la coopération internationale et l'appui à la réhabilitation et la reconstruction doivent « se poursuivre avec une intensité soutenue » après la phase de secours.

### **Instruments de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

L'Agenda pour l'action humanitaire 2003 de la 28<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge énonce également des buts et actions concernant le relèvement et la réhabilitation. L'objectif final 3.1 parle de « soutien aux efforts de relèvement durable ; et optimisation des possibilités de renforcement des capacités pour les populations vulnérables ».

De même, les Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe (1995) stipulent, dans le cadre du devoir d'assistance, Principe 2.2 :

« Nous admettons que pour aider les victimes de catastrophes à survivre, les programmes de secours doivent envisager aussi l'avenir et veiller à ne pas laisser plus de vulnérables exposés aux catastrophes futures. Ils devraient autant que possible se fonder sur les aptitudes des assistés, les faire participer à leur gestion et exécution et s'appliquer dans un esprit de responsabilité envers eux ».

Les Sociétés Nationales membres de la FICR ont adopté plusieurs politiques visant particulièrement la période de relèvement. La Politique relative à la réhabilitation après catastrophe de 1999 insiste sur la coordination, notamment avec les autorités gouvernementales, et suggère que la « reconstruction des systèmes de prise en charge sanitaire et d'infrastructure de santé publique, la mise à disposition de services de suivi, de systèmes pour garantir la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau potable et la reconstruction

d'abris » doivent être objet d'une attention particulière du travail de reconstruction des Sociétés nationales. La même année, les Sociétés nationales ont également adopté la Politique sur l'intégration du relèvement, la reconstruction et le développement qui les invitent à s'engager afin d'établir un lien plus fort entre leur travail pour le relèvement à court terme et la récupération à long terme. Les deux documents soulignent l'importance du plaidoyer des Sociétés nationales vis-à-vis de tierces parties, y compris concernant l'intégration de l'atténuation et de la récupération dans la programmation du relèvement.

## Domaines d'intérêt

### Participation communautaire

#### Le problème

Bien qu'elle concerne leur avenir à long terme, la planification du relèvement exclut souvent les communautés touchées du processus de prise de décision.

#### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Le Principe 2.2 des Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe met l'accent sur l'évaluation des capacités et la planification du futur avec la participation des communautés touchées. Cela inclurait toutes les sections de la communauté, y compris les plus vulnérables telles que les femmes, les enfants et les personnes âgées.

La « Politique relative à l'intervention en cas de catastrophe » de la FICR adoptée en 1997 met l'accent sur les données et les informations en tant qu'élément clé, nécessaires pour la participation des bénéficiaires et de l'organisation locale.

La Politique relative à la réhabilitation après catastrophe », de la FICR adoptée en 1999, souligne l'importance d'une « participation active de la communauté à la planification et à la mise en œuvre d'activités de [réhabilitation] sur la base d'une évaluation profonde et en temps utile des besoins non couverts et de la capacité de réponse existante, et de veiller à ce que, si l'assistance est fournie, elle cible les groupes les plus démunis et les plus vulnérables et complète plutôt qu'elle ne remplace les responsabilités et activités des services gouvernementaux ».

La « Politique d'intégration des secours, de la réhabilitation et du développement » de la FICR adoptée en 1999 stipule que la planification et la mise en œuvre des activités de secours, de réhabilitation et de développement « requièrent une consultation étroite avec les personnes touchées au niveau de la communauté et d'autres fournisseurs de services ».

La « Politique de sécurité alimentaire et de nutrition » adoptée en 2003 stipule qu'il est nécessaire de surveiller et d'évaluer les programmes de sécurité alimentaire de façon participative. Elle met l'accent sur la nécessité de prendre en compte les questions relatives au sexe en matière d'insécurité alimentaire ainsi que des approches afin d'être sensibilisé aux cultures locales.

#### Questions à poser

- La législation relative à la gestion de catastrophes de votre pays comporte-t-elle des dispositions concernant la consultation des communautés touchées lors de la planification de la réhabilitation ?

- Si oui, quelles sont les méthodes et manière de cette consultation ?
- Y a-t-il un comité de membres communautaires impliqué dans la planification de projets de relèvement ?
- Y a-t-il des dispositions pour la consultation de l'ensemble des membres de la communauté, y compris ceux qui sont les plus vulnérables tels que les femmes, les personnes handicapées et les personnes âgées ?
- Les informations concernant les projets de secours et de relèvement sont-elles diffusées auprès des communautés touchées, et y a-t-il un mécanisme pour les contributions avant la finalisation de ces plans ?

### **Quelques exemples de législation**

A la suite d'un tremblement de terre dans l'Etat indien de Mah arashtra, le gouvernement a mis en place le « *Mah arashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Program* » (MEERP) qui a nécessité la participation de la communauté aux programmes de reconstruction. Le programme a mis sur pied des groupes communautaires qui ont participé et ont été consultés à tous les stades du programme de relèvement après la catastrophe. Cette approche a non seulement facilité le ciblage des programmes en fonction des besoins de la communauté, mais elle a également permis d'avoir plus de contributions à la conception des programmes. Les contributions de la communauté ont été décisives dans le processus de reconception des villages qui avaient été choisis pour la réinstallation ainsi que de ceux qui nécessitaient des reconstructions à grande échelle.

Le Disaster Management Act de 2010 en Zambie prévoit la création de comités « satellites » de gestion de la catastrophe couvrant un ou plusieurs villages. Ces comités sont élus au niveau local, mais ses membres doivent spécifiquement inclure un représentant de l'autorité traditionnelle, au moins trois résidents locaux formés à la gestion des catastrophes, un représentant d'une organisation communautaire de la région, deux femmes et deux hommes de la région, au moins un jeune, un homme d'affaires ou un fermier et un représentant local d'une ONG. Leurs fonctions, entre autres, consistent à vérifier la préparation aux catastrophes, les secours et les activités de relèvement des individus et des familles dans la région.

### **Egalité et Non-discrimination**

#### **Le problème**

La discrimination constitue un véritable problème dans les situations de réhabilitation et de relèvement, bien que souvent pas ouvertement. Par exemple, les gouvernements mettent souvent à la disposition des propriétaires des fonds, des terres et d'autres formes d'assistance pour leur permettre de reconstruire. Cependant, les locataires et en particulier les personnes qui ne peuvent pas apporter la preuve légale de possession de leurs terres sont généralement exclus de ces programmes, ou reçoivent beaucoup moins. De même, l'aide à la réinsertion peut être conçue de manière à être principalement accessible aux hommes et pas aux femmes.

#### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

L'un des sept Principes fondamentaux des principes et règles du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est celui de l'Impartialité. Cela veut dire qu'il ne doit y avoir aucune discrimination dans les opérations d'assistance et de secours.

L'objectif final 3.1 de l'Agenda pour l'action humanitaire dispose en outre : « Il est particulièrement important de faire porter ces efforts sur les populations qui sont le plus exposées, notamment celles qui sont marginalisées à cause de la pauvreté, de la discrimination ou de l'exclusion sociale, et celles qui, en raison des circonstances ou de leur statut juridique, ne bénéficient pas des programmes de préparation aux catastrophes et d'action en cas de catastrophe ».

### Questions à poser

- L'aide et l'assistance sont-elles conditionnées à certains facteurs tels que l'appartenance à une communauté, un groupe social ou une ethnie donnés, la religion ou le genre ?
- Y a-t-il équité dans l'assistance fournie aux personnes qui possèdent des titres fonciers et à celles qui n'en possèdent pas ?
- La réglementation relative à la gestion de catastrophes et/ou à la réhabilitation de votre pays interdit-elle l'offre discriminatoire d'aide à la réhabilitation ?

### Quelques exemples de législation

Un exemple de participation accrue des femmes et d'égalité est noté dans le cas d'Aceh, en Indonésie. A la suite du tsunami en 2005, la Law on Governing Aceh (LoGA) a été formulée et est entrée en vigueur en 2006. Au cours de la discussion sur les dispositions, des groupes de femmes ont plaidé en faveur de l'adoption de dispositions sur l'égalité des sexes. L'une des plus importantes d'entre elles avait trait à l'inclusion des femmes dans les actes et titres fonciers. En conséquence, la LoGA stipule que les femmes sont nommément enregistrées en tant qu'individus ou copropriétaires, marquant ainsi une rupture avec la pratique existant auparavant, qui prévoyait habituellement que les titres fonciers soient conférés aux hommes.

Après le tremblement de terre de Pisco en 2007 au Pérou, le gouvernement et les organisations humanitaires ont coopéré afin de trouver rapidement les moyens permettant de reconnaître les droits de propriété, grâce à une documentation souple et la participation directe de la communauté, pour sélectionner les bénéficiaires de la reconstruction. La Croix-Rouge américaine s'est basée sur des critères de vulnérabilité, ainsi que sur des critères liés à la propriété foncière et aux droits de la propriété bâtie. Elle a réalisé un recensement de la région afin de recueillir des informations sur les familles qui y vivaient, puis a demandé des preuves de la propriété foncière sous quelque forme que ce soit. Ces preuves pouvaient être n'importe quel document allant de certificats de propriété, procès-verbaux de contrats d'acquisition et déclarations par des parents qu'ils avaient l'intention de donner la terre à leurs enfants. La Croix-Rouge allemande, dépendant de la Croix-Rouge péruvienne et des autorités locales pour la sélection des bénéficiaires, a demandé à ce que les municipalités fournissent une garantie, mais ne s'est pas chargée d'évaluer la validité des documents présentés.

### Accès à l'aide à l'hébergement

#### Le problème

Nombre de catastrophes vont de pair avec la perte de logement, découlant soit directement de l'évènement, soit du relogement des communautés. Bien qu'il y ait souvent des tentatives concertées, aussi bien de la part d'intervenants gouvernementaux que non gouvernementaux, pour offrir aux personnes déplacés des solutions en matière d'abri, l'accès à cette assistance n'est pas toujours proposée de façon uniforme.

Par exemple, des personnes touchées ayant perdu des documents juridiques, tels que des titres fonciers, auront des difficultés à recevoir une aide pour l'aide à la reconstruction des maisons endommagées. Il peut également être difficile d'établir à qui appartient une parcelle lorsque les points de repère sont détruits ou que les bureaux des titres eux-mêmes ont subi des dégâts du fait de la catastrophe. En outre, comme il a été noté plus haut, dans de nombreuses sociétés, les droits fonciers informels sont la norme et sont particulièrement difficiles à régler à la suite d'une catastrophe.

De plus, il arrive souvent que des familles à faible revenu qui ont reçu dans une phase initiale des abris provisoires ou transitoires (tels que des tentes) soient oubliées longtemps après la catastrophe (en particulier après que l'intérêt initial du public est retombé).

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Alors que ce document était en cours de réalisation, ces questions ont été portées à l'ordre du jour de la 31<sup>ème</sup> Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et elles ont fait l'objet d'un projet de résolution sur le renforcement de la législation sur les catastrophes.

En, outre, les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, adoptées par le Comité permanent inter organisations (IASC) (rev 2011), un organisme des Nations-Unies chargé d'élaborer des politiques auquel participent la FICR et le CICR comme observateurs, stipulent qu'il faut mettre en place des procédures permettant aux propriétaires de terres ou de biens de récupérer la propriété de leurs biens le plus vite possible (C2.4-C.2.5). Des procédures légales seront mises en place pour examiner les revendications concurrentes de terrains avec l'application régulière de la loi et sans délais. En outre, des dispositions spéciales seront prises pour permettre et pour faciliter la reconnaissance des droits de franges particulièrement vulnérables telles que les femmes et les enfants ainsi que la prétention au titre de propriété des populations autochtones et indigènes. (Directives opérationnelles de l'IASC, C2.6-C.2.7)

### **Questions à poser**

- Y a-t-il des garanties juridiques pour la fourniture d'abris en cas de déplacement dû à des catastrophes ?
- La législation demande-t-elle que la planification de la réhabilitation se poursuive à la vitesse nécessaire pour transférer les familles de leurs abris provisoires à des logements permanents ?
- Y a-t-il une procédure pour prendre en compte les conflits juridiques portant sur les titres de propriété de terres et de biens ?
- Y a-t-il une procédure légalement définie en cas de perte d'archives ou de documentation ?
- Quelle est la durée du processus de réaffirmation de titre et de résolution de conflit ? Y a-t-il des délais indiqués dans la législation ? Existe-t-il une procédure rapide lors de la survenue d'une catastrophe (avec éventuellement une cartographie de la zone établissant les droits fonciers) ?
- L'aide juridique est-elle fournie en cas de conflits de ce genre ?

### **Quelques exemples de législation**

Après le tremblement de terre du Chili en février 2011, de nombreuses familles n'ont pas été en mesure de bénéficier d'aides au logement afin de réparer ou reconstruire leur maison car elles ne disposaient pas de titre de propriété. Le gouvernement a adopté une

nouvelle loi en août 2011 modifiant les normes pour la régularisation de la propriété foncière, ce qui accélère le processus qui passe ainsi de deux ans à six mois, toutes les charges incombant à l'Etat.

Un exemple de mesure judiciaire pour résoudre les conflits liés aux titres et possessions est le cas de la Thaïlande après le tsunami. Une sous-commission foncière spéciale a été mise sur pied pour résoudre les conflits fonciers. Elle veille à ce qu'en cas de conflit, aucune construction ne puisse être érigée tant que le différend n'est pas réglé. Cette autorité judiciaire a été considérée comme une réussite dans la résolution des conflits et la garantie des droits des communautés locales.

Au Sri Lanka, la Commission Nationale des droits de l'homme a mis sur pied une « Unité de secours en cas de catastrophe » après le tsunami de 2004. Son rôle était de surveiller les opérations de secours et les activités de reconstruction à l'issue du tsunami, y compris « les services gouvernementaux et les activités de la société civile liées au secours, avantages, titres fonciers et moyens de subsistance des victimes du Tsunami dans une perspective de droits de l'homme ». Outre la réception des plaintes, elle organisait des réunions de consultation avec les communautés touchées par le tsunami et a mis au point un code de conduite destiné aux fonctionnaires. Elle est également intervenue auprès de responsables gouvernementaux ainsi que de pourvoyeurs d'aide non gouvernementaux afin de jouer un rôle de médiateur dans les conflits.

Après le tremblement de terre de Haïti en 2010, ceux qui étaient chargés de fournir des abris se sont demandés comment avoir la certitude juridique bien documentée prouvant la propriété sur un bien sur lequel des gens avaient vécu auparavant. L'organisme inter organisation Shelter Cluster a mis au point un document exigeant la signature de trois personnes, y compris l'administration locale, le bénéficiaire ou sa famille, et le propriétaire légal du terrain concerné. De façon effective, ce document créait un bail pour les trois ans d'espérance de vie des abris transitoires.

## **Le droit de choisir son lieu de (ré)installation**

### **Le problème**

Pour des raisons d'économie, de planification urbaine ou sociale, et de convenance, les gouvernements dictent souvent des termes assez restrictifs concernant le lieu et la façon dont les personnes déplacées peuvent se réinstaller après que leurs maisons ont été endommagées ou détruites par une catastrophe. Il est clair que cela peut se justifier quand l'emplacement initial était exposé aux catastrophes à un point tel que les mesures préventives de reconstruction étaient irréalisables. Cependant, lorsque le retour n'est pas autorisé pour ces raisons, il convient d'envisager de traiter la perte éventuelle de liens communautaires et de possibilités de moyens d'existence.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'y a pas de politique spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge sur le choix du lieu de réinstallation, mais les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays des Nations Unies détermine qu'elles devraient pouvoir choisir de retourner dans leurs anciens foyers ou de se réinstaller ailleurs dans leur pays. En particulier, elles ne devraient pas être forcées de retourner dans des zones présentant un risque pour elles.

### Questions à poser

- La législation de votre pays régissant la réhabilitation après une catastrophe dispose-t-elle que les communautés touchées ont le droit de retourner vivre sur leur lieu de résidence habituel, ou de choisir de se réinstaller ailleurs ?

### Quelques exemples de législation

Après le tremblement de terre survenu au Pakistan en 2005, beaucoup de personnes n'ont pas pu retourner dans leurs foyers à cause des pertes de logement ou de terres. Pour faire face à ce besoin, le Gouvernement du Pakistan, en consultation avec d'autres parties prenantes tels que les organisations internationales, les organisations locales et les bailleurs de fonds ont adopté une politique intitulée *Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority Rural Landless Policy*. Cette politique autorisait le décaissement de subventions pour permettre aux personnes sans terre d'en acquérir et de construire des maisons résistantes aux tremblements de terre à l'endroit de leur choix. En outre, la politique incluait également les femmes chefs de famille.

### Qualité de l'hébergement offert

#### Le problème

Dans certains cas, les personnes déplacées par la catastrophes ont bénéficié de solutions d'abri de mauvaise qualité, mettant ainsi en danger leur santé, le sécurité et leur dignité. Par exemple, des tentes non adaptées aux conditions hivernales ont souvent été mises à disposition sous des climats froids, des abri temporaires ont été construits dans le style des dortoirs, sans tenir compte des us et coutumes culturels locaux, notamment concernant la privauté, et des installations, temporaires ou nouvelles, ont été montées dans des lieux éloignés, rendant ainsi difficile l'accès aux moyens de subsistance pour les résidents.

#### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a contribué et recouru activement à la Charte humanitaire et Normes minimales pour les interventions lors de catastrophe de Sphere (rev 2011), qui constitue un guide détaillé sur la qualité minimale des abris après une catastrophe, entre autres. Bien qu'ils soient volontaires et qu'ils aient été élaborés aux fins de leur utilisation par les organisations humanitaires, les Normes Sphere invitent également les gouvernements à en faire usage.

### Questions à poser

- Existe-t-il des normes minimales à respecter dans la législation ou la politique nationale pour fournir des abris après une catastrophe, notamment concernant l'espace à vivre, le lieu et le respect de la privauté, la sécurité sanitaire et l'accès aux services essentiels.
- Si tel est le cas, ces normes protègent-elles au moins autant que celles établies dans les Normes Sphere ?

### Quelques exemples de législation

L'Agence nationale de coordination pour la prévention de catastrophes du Guatemala, CONRED, a adopté formellement les Normes Sphere, exigeant que toutes les demandes d'assistance respectent les Normes Sphere. De même, en 2009, la Municipalité Métropolitaine d'Ekurhuleni, dans la Province de Gauteng en Afrique du Sud, a accepté

les Normes Sphere en tant que Directive du Conseil guidant la mise en oeuvre de l'aide humanitaire en cas d'urgence.

De son côté, la Loi sur la Gestion des risques de catastrophes des Philippines en 2010, déclare "politique nationale" "l'adoption et l'adhésion à des normes, principes et règles universels d'aide humanitaire et, l'effort général de prévention des risques est considéré comme l'expression concrète de l'engagement du pays à prendre en charge la souffrance humaine en raison des catastrophes récurrentes" (art. 2)

## Restauration des moyens d'existence

### Le problème

La reprise rapide du travail productif est cruciale au niveau familial, communautaire et national après une catastrophe. Les moyens d'assurer le gagne-pain sont souvent affaiblis ou détruits par les catastrophes. Cela peut nécessiter le remplacement du matériel qu'il faut, le recyclage ou d'autres mesures d'assistance.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

La politique « Integrating Relief, Rehabilitation and Development Policy » (intégration des secours, de la réhabilitation et du développement) stipule que les activités de secours devraient jeter les bases de la restauration des moyens d'existence de façon à ce qu'elles soient plus résistantes à de futures catastrophes. En outre, la Politique affirme l'importance du renforcement des capacités locales, telles que l'utilisation de matériaux et ressources locaux, ainsi que de la prise de mesures pour régénérer les moyens d'existence.

L'« Emergency Response Policy » (politique d'intervention en cas d'urgence) de la FICR stipule que les Sociétés nationales et la Fédération internationale doivent concevoir les programmes pour maximiser la possibilité pour les bénéficiaires de retrouver leur style de vie normal dans les meilleurs délais ou, si cela n'est pas possible, d'atteindre une qualité de vie sans aide extérieure. De plus, elle insiste sur la nécessité d'œuvrer en vue de l'autonomie de la communauté touchée, tenant compte de « l'effet à long terme de l'aide en cas d'urgence sur les opportunités de développement futur ».

La « Politique de sécurité alimentaire » de la FICR de 2003 affirme la nécessité de développer des ressources en tant qu'aspect essentiel de la sécurité alimentaire.

### Questions à poser

- Les communautés touchées par les catastrophes ont-elles droit à l'assistance pour des moyens d'existence alternatifs dans le cadre de la législation ou de la politique existantes?
- Y a-t-il dans la législation des dispositions pour orienter l'offre d'assistance pour les moyens d'existence après une catastrophe?

### Quelques exemples de législation

Aux Maldives, sous les auspices du ministère et avec le financement de divers bailleurs de fonds, notamment la Banque asiatique de développement, le National Economic Recovery and Reconstruction Program (NERRP), un programme national pour la relance économique et la reconstruction, a mis au point et exécuté divers programmes de restauration des moyens d'existence après le tsunami en 2005. On peut notamment citer

le programme de restauration des moyens d'existence pour les agriculteurs touchés par le tsunami.

---

## **Sources et plus amples informations**

### *Instruments internationaux*

- Résolution 46/182 (1991) de l'Assemblée générale des Nations Unies
- Agenda pour l'action humanitaire de la 28<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2003)
- Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998)
- Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe (1995)
- Cadre d'action de Hyogo 2005-2015
- Principes de restitution des logements et des biens dans le cadre du retour des réfugiés et autres personnes déplacées (2005)

### *Législation nationale*

- Pakistan: Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority Rural Landless Policy (2005).
- Philippines: Disaster Risk Management Act (2010).
- Inde (Maharashtra): Emergency Earthquake Rehabilitation Program.
- Zambie: Disaster Management Act (2010).

### *Autres sources*

- IASC, Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles (2006)
- Banque mondiale, « Community Participation in Post-Disaster Reconstruction: Lessons Learned from the Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Program », Banque mondiale, Washington DC
- Valency, R. A. (dir.), « Gender Perspective: Working Together for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned », Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies, Genève, 2007.
- Lilianne Fan, « The Struggle for Land Rights in Post-Tsunami and Post-Conflict Aceh, Indonésie », Banque mondiale, Land Policies and Legal Empowerment of the Poor, 2006.
- Erica Harper, International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations, Organisation internationale du droit du développement (2009).

Questions législatives sur la gestion des catastrophes  
et la lutte contre les épidémies  
Note d'orientation diplomatique humanitaire 2

# Chapitre 5

## Questions législatives: opérations nationales en cas d'épidémie

Comme les catastrophes naturelles majeures, les épidémies peuvent non seulement provoquer la mort ou l'incapacité d'un grand nombre de personnes, mais aussi, avoir une forte incidence sur les économies locales et nationales et la cohésion sociale. Cependant, elles soulèvent des dilemmes encore plus sensibles, compte tenu des intérêts parfois conflictuels de ceux qui sont infectés et ceux qui cherchent à éviter la contagion.

---

## **Instruments internationaux clés**

### **Le Règlement sanitaire international**

En 2005, l'Assemblée mondiale de la santé a adopté une version révisée du Règlement sanitaire international (RSI), un traité qui est devenu contraignant pour tous les Etats membres de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) – qui inclut pratiquement chaque pays dans le monde – en 2007.

Le RSI révisé a créé un nouveau système international de notification et de reporting pour toute urgence de santé publique « de portée internationale ».<sup>1</sup> Les Etats sont tenus de désigner un point focal national qui doit être à tout moment à même de communiquer avec l'OMS. Les points focaux doivent aussi fournir à l'OMS des informations rapides relatives à l'apparition de maladies. L'OMS est autorisée à demander des informations auprès de sources gouvernementales, y compris d'acteurs de la société civile, et de s'y fier. Une procédure est établie permettant à l'OMS de lancer des alertes même en passant outre l'objection de l'Etat concerné, au besoin.

Tout aussi important, il y a les engagements des Etats parties au RSI à renforcer leurs systèmes nationaux de surveillance et d'intervention, conformément aux normes du RSI. Le RSI indique des procédures particulièrement détaillées pour les questions transfrontalières, notamment en ce qui a trait aux inspections d'aéronefs, de navires, de cargos et de voyageurs.

En ce qui concerne ces derniers, le RSI dispose que les Etats peuvent exiger des voyageurs un examen médical, une vaccination ou une autre mesure de prophylaxie ou la preuve des vaccinations ou des autres mesures de prophylaxie lorsque cela est nécessaire pour déterminer s'il existe un risque pour la santé publique ; comme condition d'entrée pour tout voyageur qui sollicite la résidence temporaire ou permanente ; ou comme condition d'entrée pour tout voyageur pour atteindre le niveau de protection sanitaire établi dans les recommandations de l'OMS. De surcroît, si l'existence d'un risque imminent pour la santé publique est établie, les Etats peuvent, conformément à la législation nationale et dans la mesure nécessaire pour lutter contre ce risque, obliger le voyageur à, ou lui conseiller de, se soumettre à « l'examen médical le moins invasif et le moins intrusif possible pour atteindre l'objectif de santé publique visé ; se faire vacciner ou se soumettre à une autre mesure de prophylaxie ; ou se soumettre à des mesures sanitaires établies supplémentaires qui permettent de prévenir ou d'endiguer la propagation de la maladie, y compris l'isolement, la quarantaine ou le placement en observation à des fins de santé publique » (art. 1).

---

<sup>1</sup> Selon le RSI, une urgence de santé publique « de portée internationale » s'entend d'un événement extraordinaire dont il est déterminé qu'il constitue un risque pour la santé publique dans d'autres Etats en raison du risque de propagation internationale de maladies; et qu'il peut requérir une action internationale coordonnée. (RSI, article 1, définitions.) La procédure pour déterminer une urgence de santé publique de portée internationale est indiquée à l'article 12 du RSI.

Le RSI énonce deux considérations générales d'importance particulière. La première est que ses dispositions doivent être mises en oeuvre en respectant pleinement la dignité des personnes, les droits de l'homme et les libertés fondamentales (art. 3(1)). La deuxième est que les mesures de contrôle de la santé publique doivent être appliquées en évitant de créer des entraves inutiles au trafic et au commerce internationaux (art. 2). Cela signifie que les mesures ne doivent pas être plus restrictives que nécessaire (art. 17).

### **Instruments des droits de l'homme**

Dans le préambule de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 1946, la communauté internationale reconnaît que « La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale ». Deux ans plus tard la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que toute personne « a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». Le droit à la santé a été par la suite confirmé dans plusieurs instruments des droits de l'homme.<sup>2</sup>

Dans ces instruments, les Etats reconnaissent l'obligation de respecter, protéger et remplir les droits fondamentaux à la santé, y compris l'accès à un système de protection sanitaire (soins de santé et construction d'hôpitaux, accès aux médicaments essentiels, à une prévention appropriée, au traitement et au contrôle des maladies) ; à l'eau potable et à une hygiène adéquate ; à une nutrition et un logement adéquats ; à des conditions de travail et environnementales saines ; à l'éducation et l'information liées à la santé ; à l'égalité des sexes.

---

## **Domaines d'intérêt**

### **Déclaration d'états d'urgence**

#### **Le problème**

Dans de nombreux Etats, les lois relatives aux urgences sanitaires disposent que des régimes d'intervention spéciaux sont déclenchés par une déclaration officielle d'état d'urgence. Par conséquent, les procédures pour une telle déclaration doivent être clairement indiquées dans la législation en tenant dûment compte des diverses agences qui pourraient être impliquées dans la prise de cette décision, ainsi que du partage de la responsabilité, que ce soit au niveau national, régional ou local.

#### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question.

---

<sup>2</sup> Parmi les Instruments internationaux des droits de l'homme qui défendent le droit à la santé figurent la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965, art. 5,e,iv) ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966, art. 12) ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979, arts. 11,1,f; 12; 14,2,b) ; la Convention relative aux droits de l'enfant (1989, art. 24) ; la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990, arts. 28, 43,e; 45,c) ; la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006, art. 25).

### Questions à poser

- La législation nationale définit-elle des procédures claires et souples pour déterminer s'il y a lieu de déclarer un état d'urgence ?
- Est-ce qu'elle répartit clairement les rôles et responsabilités dans la chaîne décisionnelle ?
- La législation nationale exige-t-elle qu'une telle déclaration soit limitée dans le temps et l'espace ?
- Stipule-t-elle que la déclaration d'état d'urgence doit contenir des spécifications claires quant à ses conséquences, particulièrement en ce qui concerne les limites des droits constitutionnels ?

### Quelques exemples de législation

La Loi canadienne sur les mesures d'urgence de 1985 (Canada Emergencies Act) contient des dispositions détaillées pour la Déclaration de sinistre. Concernant l'autorité responsable, la Loi dispose que « Le gouverneur en conseil peut par proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un sinistre justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire, après avoir procédé aux consultations (...), faire une déclaration à cet effet »

Cette déclaration de sinistre comporte « (a) une description sommaire du sinistre ; (b) l'indication des mesures d'intervention que le gouverneur en conseil juge nécessaires pour faire face au sinistre ; et (c) si le sinistre ne touche pas directement tout le Canada, la désignation de la zone directement touchée ». La déclaration de sinistre « prend effet à la date de la proclamation, sous réserve du dépôt d'une motion de ratification devant chaque chambre du Parlement pour étude (...) » ; et cesse d'avoir effet « après quatre-vingt-dix jours, sauf abrogation ou prorogation antérieure en conformité avec l[a] loi ».

### La distanciation sociale (telle que l'isolement et la quarantaine)

#### Le problème

Les mesures de distanciation sociale telles que l'isolement, la quarantaine, les rassemblements publics limités, la fermeture d'institutions (écoles, lieu de travail ou de culte), sont des outils essentiels, mais aussi extrêmement sensibles, de lutte contre les épidémies.<sup>3</sup> En l'absence de telles mesures, il peut être impossible d'endiguer les épidémies ; toutefois, elles peuvent aussi avoir des impacts dramatiques sur les libertés civiles et la dignité des personnes et des communautés, qu'elles aient été infectées ou pas par la maladie.

Dans certains pays, les pouvoirs et les procédures pour l'exécution de ces mesures ne sont pas suffisamment clairs pour permettre leur déploiement rapide en cas d'urgence. Dans d'autres, ces pouvoirs ne sont pas suffisamment tempérés par des mesures de protection contre des restrictions inutiles des libertés civiles, telles que des procédures pour revoir les décisions de quarantaine, ou des exigences de garantie de la dignité et du confort des personnes affectées. De plus, la quarantaine et l'isolement peuvent

<sup>3</sup> Quarantaine s'entend ici de la restriction des activités et/ou de la mise à l'écart des personnes suspectes qui ne sont pas malades ou des bagages, conteneurs, moyens de transport ou marchandises suspects, de façon à prévenir la propagation éventuelle de l'infection ou de la contamination. Isolement s'entend de la mise à l'écart de malades ou personnes contaminées ou de bagages, conteneurs, moyens de transport, marchandises ou colis postaux affectés de façon à prévenir la propagation de l'infection ou de la contamination.

avoir des impacts économiques handicapants sur les personnes et les communautés touchées, auxquels les Etats devraient être prêts à faire face.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question.

### **Questions à poser**

- La législation nationale définit-elle qui est l'autorité compétente pour émettre un ordre de mise en quarantaine ou en isolement ?
- La législation nationale énonce-t-elle la procédure légale pour émettre un tel ordre ?
- Indique-t-elle que la quarantaine et d'autres mesures d'isolement sont des ressources extrêmes et que d'autres options viables devraient être examinées avant de l'appliquer ?
- Contient-elle une interdiction de la discrimination lors de la prise de décision sur la quarantaine ?
- La législation nationale établit-elle des dispositions pour les libertés individuelles (en particulier lorsqu'elles sont soumises à la détention et/ou l'isolement) ainsi que des normes minimales de traitement sanitaire et de conditions de détention ?
- Autorise-t-elle les personnes affectées à communiquer avec leurs familles, leurs conseillers juridiques et les médias (s'il existe des moyens de le faire sans risque) ?
- Instaure-t-elle un système d'indemnisation pour les pertes économiques des personnes mises en quarantaine ou en isolement?

### **Quelques exemples de législation**

La Public Health Act d'Ecosse (2008) (Loi sur la santé publique) comporte les critères pour déterminer la nécessité de la mise en quarantaine de personnes. Premièrement, un conseil sanitaire « sait ou soupçonne qu'une personne présente dans son aire géographique (i) est atteinte d'une maladie infectieuse ; (ii) a été exposée à un organisme qui provoque une telle maladie » ; et deuxièmement, « il apparaît au conseil qu'en conséquence (i) il y a ou il peut y avoir un risque pour la santé publique ; et (ii) il est nécessaire, pour éviter ou réduire au minimum ce risque, que la personne soit mise en quarantaine ».

Si ces conditions sont réunies, « le conseil peut demander à tout shérif chargé de sa zone un (...) « ordre de mise en quarantaine ». Une telle demande doit préciser entre autres, (i) la personne faisant l'objet de la demande de quarantaine ; (ii) pourquoi le conseil estime qu'il est nécessaire qu'elle soit mise en quarantaine ; (iii) le lieu de quarantaine proposé ; et la période de quarantaine proposée.

Un point très important, la Loi inclut le devoir de réexaminer les ordres d'exclusion et de restriction : en conséquence, « [Un] membre compétent du conseil sanitaire concerné doit, pendant une période d'une semaine qui prend fin le jour indiqué, examiner si les conditions qui ont motivé la mise en quarantaine de cette personne continuent de s'appliquer ; et si une telle mesure « est toujours nécessaire, mettre l'ordre à exécution pour éviter ou réduire au minimum un risque considérable pour la santé publique ».

Un autre mécanisme important est la possibilité de faire appel des ordres de quarantaine et d'internement en milieu hospitalier. Selon la Loi, une personne mise en quarantaine ou « toute personne qui se préoccupe du bien-être de ladite personne » peut

faire appel auprès du shérif principal contre (a) l'établissement de l'ordre ; (b) s'il s'agit d'un ordre de quarantaine, toute condition imposée par l'ordre ; (c) toute autre mesure prise relativement à ces dispositions.

## Protection des populations vulnérables

### Le problème

Lorsque les communautés sont confrontées à des urgences telles que des épidémies, leurs membres n'ont pas tous la même capacité d'adaptation, et certains ont des besoins spéciaux. Les populations vulnérables – telles que les communautés à faible revenu, les handicapés physiques ou mentaux, les minorités, les personnes âgées, et les personnes déplacées peuvent ne pas avoir le même accès aux ressources d'adaptation telles que des moyens de transports privés pour l'évacuation, de la nourriture et de l'eau supplémentaires, des soins médicaux et des abris sûrs lors des situations d'urgence. En outre, les effets négatifs des mesures prises afin de contrôler les épidémies retombent souvent de façon disproportionnée sur les épaules des minorités défavorisées, soit en raison de la discrimination ou de par leur manque de ressources.

En conséquence, le cadre juridique approprié pour les épidémies devrait prendre en considération les besoins des personnes dans des circonstances particulières et, dans la mesure du possible, prémunir contre les conséquences discriminatoires de toute mesure d'urgence.

### L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

Bien que ne se référant pas nécessairement directement à la situation des épidémies, de nombreux documents de politique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge insistent sur la nécessité de prêter une attention particulière aux populations vulnérables. Par exemple, la Résolution 20 de la 25<sup>ème</sup> Conférence Internationale de la Croix-Rouge « [a] exhort[é] les gouvernements, les Sociétés nationales, la Ligue, le CICR et d'autres organismes de secours d'urgence de prendre particulièrement soin des enfants en cas de situation d'urgence et de les protéger de toutes formes de d'abus ou d'atteintes physiques ou mentales ». De même, la Résolution 9 du Conseil des Délégués de 1991 a appelé le Mouvement « à agir vigoureusement en faveur des réfugiés, des demandeurs d'asile, des personnes déplacées et des rapatriés » et la « Politique sanitaire » de la FICR de 2005 a engagé les Sociétés nationales à « Lutter afin d'être une voix puissante de conscience sociale pour la protection et la promotion de la santé des populations les plus vulnérables ».

### Questions à poser

- La législation relative aux épidémies et autres urgences sanitaires prend-elle en considération les circonstances particulières qui peuvent se solder par une vulnérabilité accrue ?
- Prévoit-elle des mesures spécifiques pour lutter contre une telle vulnérabilité ?

### Quelques exemples de législation

L'article 14 de la loi n° 57 en Suède relative à la protection contre les menaces internationales faites à la santé humaine de 2006, note que « les mesures de protection de la santé humaine prises au titre de cette loi se fondent sur la science et l'expérience démontrée et ne peuvent être plus restrictives que nécessaires pour parvenir à cette

protection. Des mesures seront prises à l'égard de chaque être humain et de la vie privée des individus. Les actions concernant les enfants doivent prêter une attention toute particulière à ce que requièrent les intérêts des enfants »..

## **Le droit à l'information**

### **Le problème**

Souvent, les gouvernements hésitent à rendre publiques des informations sur des apparitions de maladies. Les raisons sont variées et souvent convaincantes, allant de la crainte de provoquer une panique injustifiée et l'ostracisme social des personnes soupçonnées d'être porteuses de la maladie à l'impact économique potentiel (souvent considérable). Par ailleurs, le public a clairement le droit d'attendre qu'on lui donne les informations dont il a besoin pour se prémunir autant que possible contre des maladies qui constituent une menace pour la vie.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question.

### **Questions à poser**

- La législation nationale permet-elle à l'opinion publique d'être convenablement informée de l'apparition de foyers de maladies et des mesures préventives ?
- Etablit-elle des responsabilités spécifiques vis-à-vis des organismes concernés à l'égard du droit à l'information en situations d'urgence ?

## **Protection de la vie privée et renseignements médicaux personnels**

### **Le problème**

Dans la plupart des pays, les renseignements médicaux personnels sont protégés par la loi. Cependant, ces lois autorisent souvent que ces renseignements soient révélés en cas d'urgence ou d'autres circonstances de nature urgente, même sans le consentement de la personne. De telles exceptions peuvent être décisives pour une intervention efficace et rapide face à une épidémie naissante, mais doivent aussi être soigneusement contrôlées afin de ne pas détruire le but de la protection de la vie privée.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question.

### **Questions à poser**

- La législation nationale protège-t-elle les renseignements médicaux personnels ?
- Contient-elle des dispositions spécifiques sur les circonstances dans lesquelles de telles informations peuvent être divulguées, le type d'informations qui peuvent être révélées et à qui, et les autorités compétentes pour délivrer un tel ordre ?
- Inclut-elle des dispositions relatives à la responsabilité concernant les autorités sanitaires lorsqu'elles divulguent des renseignements médicaux privés ?

### **Quelques exemples de législation**

Au Canada, la Loi de 2004 sur la protection des renseignements personnels sur la santé réglemente la collecte, l'utilisation et la divulgation de renseignements personnels sur la santé. La loi protège les renseignements personnels sur la santé en stipulant qu'« Un dépositaire de renseignements sur la santé ne doit pas recueillir, utiliser ou divulguer de renseignements personnels sur la santé concernant un particulier sauf si le particulier a donné son consentement en vertu de la présente loi et la collecte, l'utilisation ou la divulgation, selon le cas, est nécessaire, au mieux de sa connaissance, à une fin légitime ». Cependant la Loi contient aussi une clause concernant la collecte, l'utilisation et la divulgation de ces informations « si le dépositaire de renseignements a des motifs raisonnables de croire que cela est nécessaire pour éliminer ou réduire un risque considérable de blessure grave menaçant une personne ou un groupe de personnes ».

La loi allemande sur la prévention et le contrôle des maladies infectieuses établit une liste de maladies infectieuses pour lesquels la déclaration est obligatoire (paragraphe 6). Le médecin/hôpital qui établit le diagnostic de la maladie doit immédiatement le déclarer aux autorités sanitaires locales (paragraphe 8). L'objectif de la protection des données est due au fait que pour certaines maladies il n'est pas nécessaire de transmettre le nom de la personne affectée (paragraphe 9, 10), et de faire l'énumération de données probantes (paragraphe 11). De plus, les données reçues ne peuvent être utilisées que conformément à l'objectif de la loi (paragraphe 16).

### **Besoin de capacité d'accélération et de ressources extraordinaires**

#### **Le problème**

Pour répondre à une urgence sanitaire, les organismes de santé publique auront souvent besoin d'accès rapide à des ressources financières, humaines et matérielles. En conséquence, il faut des pouvoirs judiciaires spéciaux pour transférer des fonds publics pour les besoins de la situation d'urgence. En outre, il peut s'avérer nécessaire de prescrire des mesures de partage des charges entre les différentes juridictions d'un pays, par exemple, en transportant les malades dans des structures sanitaires des régions voisines, ou en apportant des fournitures et du personnel médical dans la zone sinistrée. D'autres mesures appropriées peuvent inclure des listes régionales et nationales de personnel qualifié pour les situations d'urgence et des stocks de fournitures médicales prêtes à être mobilisées en cas d'urgence, voire la réquisition de bâtiments publics et privés pour renforcer la capacité d'accueil.

#### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question

#### **Questions à poser**

- La législation nationale établit-elle des mécanismes pour les procédures automatiques de libération et/ou de remboursement de fonds pour faire face aux situations d'urgence ?
- Contient-elle des dispositions claires quant à qui peut accéder à ces fonds et dans quelles circonstances ?
- La législation nationale prévoit-elle des mécanismes de remboursement des ressources de la CR/CR engagées dans l'opération ?

- La législation nationale prévoit-elle des mécanismes pour la capacité d'accélération, tels que la coordination inter états ; des listes des stocks médicaux nationaux ou des volontaires de la santé ?
- Contient-elle des procédures pour la réquisition de terrains, de bâtiments et de véhicules, assorties de dédommagements appropriés au besoin ?

### **Quelques exemples de législation**

En 2007, le Cambodge a mis sur pied un Plan national général pour la grippe aviaire et humaine, qui régit au Chapitre 4 la réaction au niveau national (coopération interministérielle) à une préparation de pandémie de grippe. Le Comité National pour la Gestion des Catastrophes (NCDM) assume des rôles et des responsabilités spécifiques en cas de pandémie de grippe et le Département d'intervention d'urgence et de réhabilitation est chargé de demander (sous l'autorité du Ministère de la santé) la mise à disposition de fonds de secours d'urgence.

Les *Guidelines for Public Officials* du Nebraska aux Etats-Unis, mis à jour en 2008, contiennent une politique de remboursement en cas de déclaration de sinistre au niveau étatique ou fédéral. Selon ces Lignes directrices, « les Juridictions touchées qui ont une Déclaration de sinistre locale signée peuvent avoir droit au remboursement dès le début de l'évènement, lorsque : 1) Le Gouverneur déclare la Juridiction Zone sinistrée ; 2) la Juridiction remplit une Demande d'assistance de l'Etat (Application for State Assistance) à inclure dans la documentation reçue de la Nebraska Emergency Management Agency (NEMA) ; et 3) Le Représentant autorisé a soumis à la NEMA la documentation concernant les dépenses effectuées ». De plus, les Lignes directrices expliquent qu'en l'absence d'un Accord d'assistance mutuelle existant, ou s'il n'y a pas de montants en dollars pour les services dans les Accords d'assistance mutuelle existants, il peut y avoir un accord verbal concernant le type, la portée, les termes, les conditions et les coûts de l'assistance, lorsque celle-ci est requise par la juridiction touchée. Dans ce cas, « les accords verbaux post évènement doivent être documentés par écrit dans les meilleurs délais. L'Accord doit être signé et daté par l'ensemble des parties concernées au plus tard dans les 72 heures qui suivent l'évènement.

### **Protection des droits des personnes dont les biens sont saisis ou abattus**

#### **Le problème**

Certains des outils ou méthodes d'intervention en cas d'urgence sanitaire décrits plus haut peuvent imposer d'importantes pertes économiques aux populations, telles que la saisie ou l'abattage de bétail, l'accaparement de propriétés privées, l'accès restreint aux installations ou aux affaires, la réorientation des ressources, ou l'interruption d'autres activités et évènements. Si elles ne sont pas prises en charge correctement, ces mesures peuvent non seulement paralyser le bien-être financier des personnes touchées, mais aussi, provoquer de la résistance et de la dissimulation pour éviter d'en arriver là.

Ainsi, pour s'assurer que la population respecte largement les mesures d'urgence, le cadre juridique doit contenir une méthodologie prescriptive de saisie et destruction de biens privés, et fournir une réglementation et des fonds appropriés pour les indemnités. Si le grand public est conscient de la nécessité de ces mesures et s'il a confiance que ces pertes seront dédommagées, il sera moins enclin à enfreindre les procédures d'urgence formelles.

Il est important que de telles mesures soient prises seulement en cas de nécessité absolue et s'ils ont des effets positifs avérés. Il convient pour cela de suivre les Lignes directrices et les éléments probants émanant d'acteurs reconnus tels que l'OMS ou l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Lorsque de telles mesures sont prises de façon arbitraire (ou considérées comme arbitraires), elles auront pour effet des pertes de moyens de subsistance et de confiance dans les pouvoirs publics, avec des conséquences négatives dans les opérations futures.

La protection du bétail et le contrôle de l'entrée et la sortie d'animaux en provenance et en direction de zones sinistrées doivent aussi être envisagés, en particulier dans les sociétés rurales où la survie des populations dépend de ces actifs.

### **L'approche de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge**

Il n'existe aucun instrument spécifique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge traitant cette question

### **Questions à poser**

- La législation nationale contient-elle des méthodes claires et équitables pour la saisie ou la destruction de biens (y compris l'abattage du bétail) ?
- Prévoit-elle des indemnisations adéquates pour les biens saisis et d'autres pertes économiques dues à des mesures de santé publique ?

### **Quelques exemples de législation**

En Australie, l'« Act to provide for the adoption of measures necessary for the protection of life and property from the effects of disasters and emergencies and for other purposes » (législation relative à l'adoption de mesures nécessaires à la protection de la vie et des biens contre les effets des catastrophes et des situations d'urgence ainsi qu'à d'autres objectifs) prévoit des pouvoirs spéciaux lors des situations de sinistre, y compris la saisie de biens.

Selon cette loi, « lors d'une situation de sinistre, le Territory Controller (Contrôleur du territoire), ou toute [autre] personne autorisée peut, aux fins de mener des opérations de lutte contre le sinistre ou pour la sécurité du public : (a) demander au propriétaire ou à la personne ayant en sa possession tout bien personnel de le céder ou de le placer sous le contrôle et la direction de la personne qui fait la réquisition ; (b) demander à toute personne d'aider aux tâches pour sauver des vies ou des biens en danger immédiat ; (c) donner ordre au propriétaire ou à la personne apparemment en charge de tout lieu d'affaires, de culte ou de loisir de fermer cette place au public (...) pour la période prescrite ; (d) (...) ordonner l'évacuation et l'exclusion de toute personne de tout lieu (...) (e) entrer, si nécessaire en faisant usage de force raisonnable, dans tout terrain ou lieu où il a des motifs raisonnables de penser qu'il est nécessaire de le faire : (i) pour sauver des vies humaines ou empêcher que des personnes soient blessées ; (ii) pour sauver une personne blessée ou en danger ; (iii) pour enlever ou sécuriser tout ce qui se trouve sur ce terrain ou dans ce lieu, et dont il pense que la présence ou l'état d'insécurité constitue une menace pour la vie ou la santé des voisins (...) ou (iv) pour faciliter la mise en œuvre d'autres mesures d'urgence relatives au soulagement des souffrances et de la détresse ; (f) s'il est d'avis qu'il est nécessaire de le faire pour la conduite d'opérations de lutte contre le sinistre, fermer à la circulation toute route au sens de la Control of Roads Act ou fermer tout autre lieu ouvert au public ou utilisé par le public ; et (g) enlever de tout endroit un véhicule qui gêne les opérations de lutte contre la catastrophe ».

La loi stipule en outre qu'une personne ayant subi des pertes ou des dommages sur ses biens en raison de l'exercice des pouvoirs conférés par [cette Loi] aura le droit de recevoir une indemnisation juste et raisonnable du Territoire pour ces pertes ou dommages.

## Sources et plus amples informations

### *Instruments internationaux*

- Le Règlement sanitaire international (RSI)
- La Charte humanitaire et normes minimales à respecter lors des interventions en cas de catastrophe du projet Sphere, 2004
- Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, 1994

### *Législations nationales*

- Australie: Act to provide for the adoption of measures necessary for the protection of life and property from the effects of disasters and emergencies and for other purposes
- Australie : Emergencies Act de 2004 modifiée en 2009
- Canada : Loi canadienne sur les mesures d'urgence de 1985
- Canada : Loi de 2004 sur la protection des renseignements personnels sur la santé
- Nouvelle-Zélande: Health Amendment Act of 2006
- Suède: Loi n°57 relative à la protection contre les menaces internationales faites à la santé humaine (2006)
- Royaume-Uni (Ecosse): The Public Health Act of Scotland de 2008
- États-Unis (Nebraska): Guidelines for Public Officials (2008)

### *Autres sources*

- Communicable disease risk assessment: protocol for humanitarian emergencies, Organisation mondiale de la santé, juin 2007 (WHO/CDS/NTD/DCE/2007.4)
- Checchi, Francesco, et al., Public health in crisis affected populations A practical guide for decision-makers. Numéro 61, décembre 2007, Network Paper Overseas Development Institute, Londres, Royaume-Uni, 2007.
- « The National Action Agenda for Public Health Legal Preparedness,” Journal of Law, Medicine & Ethics, Special supplement. Vol. 36, 1. Etats-Unis, Printemps 2008.

# Conclusion

L'un des atouts fondamentaux des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le monde est la confiance qu'elles ont gagnée auprès des communautés, des autorités gouvernementales et de leurs nombreux partenaires, particulièrement à l'égard de leur travail et de leur expertise dans la gestion des catastrophes et la réaction aux épidémies. Grâce à leurs structures de volontariat fondées sur la communauté, les Sociétés Nationales sont bien placées, et elles sont souvent invitées, à soutenir les gouvernements dans leurs efforts afin de développer une législation et des politiques dans ces domaines.

Nous espérons que cette Note d'orientation aidera les Sociétés Nationales à assumer cette tâche. Bien qu'aucune référence internationale ne puisse remplacer l'essentielle expérience opérationnelle même des Sociétés Nationales pour formuler des conseils aux législateurs, cette note cherche néanmoins à capitaliser sur les réseaux mondiaux de la FIRC afin de soumettre des idées, des positions en matière de politiques et des exemples issus de différents lieux dans le monde. Ils peuvent constituer une contribution supplémentaire importante à des arguments fondés sur des circonstances locales.

La législation sur les catastrophes a toujours été un sujet obscur dans de nombreux pays. Les spécialistes ont eu tendance à se concentrer sur des plans et des procédures plus informels, et les législateurs ont généralement consacré peu d'attention à cette question, excepté dans la période qui suit un événement majeur. Cela change lentement, à mesure que l'incidence et les conséquences des catastrophes augmentent et que les preuves démontrant l'efficacité d'une bonne législation sont plus nombreuses. Les Sociétés Nationales peuvent jouer un rôle clé dans ce changement et, ainsi, multiplier grandement l'impact potentiel qu'elles ont pour réduire les vulnérabilités et amoindrir la souffrance humaine.

# Les Principes fondamentaux

## du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

**Humanité** / Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

**Impartialité** / Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes.

**Neutralité** / Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

**Indépendance** / Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

**Volontariat** / Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

**Unité** / Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

**Universalité** / Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.



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

[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org) **Sauver des vies, changer les mentalités**