



PRÉPARATION JURIDIQUE À L'AIDE INTERNATIONALE D'URGENCE EN AFRIQUE AUSTRALE

Évaluation régionale

© **Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2021**

La présente publication peut, en partie ou dans sa totalité, être citée, copiée, traduite dans d'autres langues ou adaptée aux besoins locaux sans autorisation préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à condition que la source soit clairement indiquée.

Les demandes de reproduction à des fins commerciales doivent être adressées au Secrétariat de la Fédération internationale.

Adresse: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Genève, Suisse

Adresse postale: Case postale 303, 1211 Genève 19, Suisse

Tél +41 (0)22 730 42 22 | **Fax** +41 (0)22 730 42 00 | **Courriel** disaster.law@ifrc.org | **Web** ifrc.org

Préparation juridique à l'aide internationale d'urgence en Afrique australe

Évaluation régionale

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été élaboré à l'initiative de [l'équipe Droit relatif aux catastrophes](#) de la Fédération internationale. Il a été écrit par Jeanique Serradinho, qui a bénéficié de l'assistance de Candela Navarro Casquete et de l'appui et du suivi techniques de María Martínez.

Nous tenons à remercier Bernadette Bock (Croix-Rouge de Namibie), Michael Charles (Fédération internationale), Prisca Chisala (Croix-Rouge du Malawi), Isabelle Granger (IFRC), Elliot Jele (Croix-Rouge Baphalali Eswatini), Rachel McLeod (Fédération internationale), Ireen Mutombwa (Croix-Rouge sud-africaine), Mulambwa Mwanang'ono (Croix-Rouge de Zambie), Stella Ngugi (Fédération internationale) et Lwando Zandile (Croix-Rouge sud-africaine) pour l'examen et l'appui techniques qu'ils ont apportés aux fins de l'élaboration de ce rapport.

Ce rapport a été élaboré avec l'aide financière de l'Union européenne, de la Croix-Rouge finlandaise et du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement. Les opinions exprimées dans ce document ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant l'opinion officielle de l'Union européenne, de la Croix-Rouge finlandaise ou du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement.

La Fédération internationale tient à remercier l'Union européenne, la Croix-Rouge finlandaise et le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement, dont le soutien a permis l'élaboration de ce rapport.



European Union
Civil Protection and
Humanitarian Aid

Table des matières

Remerciements	4
Résumé	7
Introduction	11
Évaluation régionale	17
Conclusion	33



Mozambique, district de Beira, 2020. Un an après Idai, les gens luttent toujours pour s'en remettre. Toujours aux prises avec les conséquences Idai, ils sont frappés par des inondations. © IFRC / Anette Selmer-Andresen

RÉSUMÉ

Le présent rapport rend compte des conclusions d'une vaste étude des cadres juridiques nationaux relatifs à l'assistance internationale en cas de catastrophe de 10 pays d'Afrique australe, à savoir l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, Eswatini, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Zambie et le Zimbabwe. Dans le cadre de cette étude, la législation, les politiques et les réglementations de ces pays ont fait l'objet d'un examen analytique. Une version plus longue du présent rapport, présentant les travaux de recherche qui en sont à l'origine, notamment la cartographie des cadres relatifs au droit des opérations internationales lors de catastrophes (IDRL) aux niveaux mondial, régional, sous-régional et national (profils de pays), est consultable sur le site internet de la Fédération internationale consacré au Droit relatif aux catastrophes (en anglais uniquement).

L'objet de ces travaux de recherche est de définir la mesure dans laquelle des États d'Afrique australe sont juridiquement prêts à faciliter une aide internationale dans le cas où une catastrophe dépasserait les capacités nationales. L'évaluation présentée dans ce rapport a été réalisée à l'aide des 10 questions d'orientation contenues dans la [Liste de contrôle sur la facilitation et la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe](#) (Liste de contrôle « IDRL »). Cette Liste de contrôle IDRL se fonde sur les [Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe](#) (Lignes directrices IDRL)¹. Les Lignes directrices IDRL, adoptées à l'unanimité par la XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue en 2007, sont un ensemble de recommandations concernant la préparation juridique des pays à une assistance internationale en cas de catastrophe.

S'agissant de la préparation juridique des pays d'Afrique australe à une assistance internationale en cas de catastrophe, le présent rapport met en évidence les points forts et opportunités suivants :

- La plupart des pays étudiés sont dotés d'une législation spécifique concernant la gestion des risques de catastrophe, et certaines de ces lois contiennent des dispositions relatives à l'assistance internationale en cas de catastrophe. Un certain nombre de pays mentionnent par ailleurs la nécessité d'intégrer des réglementations ou des documents d'orientation sur l'assistance internationale en cas de catastrophe dans leurs lois relatives à la gestion des risques de catastrophe, ce qui indique qu'ils reconnaissent l'importance de réglementer et de faciliter l'aide internationale en cas de catastrophe. Dans certains cas, les dispositions légales relatives à l'assistance internationale en cas de catastrophe sont limitées, mais des politiques pertinentes pour la gestion des risques de catastrophe contiennent des dispositions plus détaillées ;
- Certains des pays étudiés sont dotés de lois sectorielles prévoyant d'accorder des facilités juridiques aux acteurs internationaux prêtant assistance. Ainsi, les États parties à l'Accord sur l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU), à savoir l'Afrique du Sud, le Botswana, Eswatini, le Lesotho et la Namibie, prévoient que les biens importés à des fins de secours aux personnes en cas de famine ou d'autre catastrophe nationale soient entièrement dédouanés et non soumis à la TVA ;

1 Fédération internationale, Présentation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Lignes directrices IDRL) (2008). Veuillez noter que cette présentation a été republiée en 2011 et en 2017, accompagnée de nouveaux avant-propos.

- Et plusieurs pays de la sous-région, comme Eswatini, le Lesotho, le Malawi et le Zimbabwe, révisent actuellement leur cadre de gestion des risques de catastrophe. Ce processus est une occasion importante d'intégrer dans de nouvelles lois de gestion des catastrophes des dispositions qui facilitent et réglementent l'assistance internationale en cas de catastrophe, conformément aux Lignes directrices IDRL.

Le présent rapport met en outre en évidence plusieurs lacunes dans la préparation juridique des pays d'Afrique australe à l'assistance internationale en cas de catastrophe, à savoir :

- La plupart des pays étudiés suivent une approche dualiste du droit international, c'est-à-dire que pour que des accords internationaux soient contraignants au niveau national, des lois de promulgation doivent être adoptées. Or, nombre des pays étudiés n'ont pas adhéré à la plupart des traités importants en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe, ou ne les ont pas intégrés dans leur droit national ;
- À l'heure actuelle, il n'existe pas au niveau régional ou sous-régional de cadre d'orientation relatif à l'assistance internationale en cas de catastrophe qui promouvrait une approche uniforme de l'aide internationale en cas de catastrophe en Afrique australe. Par conséquent, l'approche adoptée à cet égard varie largement d'un pays à l'autre de la sous-région ;
- Certains pays, comme le Botswana, n'ont pas adopté de législation spécifique concernant la gestion des risques de catastrophe, et se fondent plutôt sur des documents stratégiques pour orienter les activités de gestion des risques de catastrophe au niveau national ;
- Bien que l'approche suivie en matière d'aide internationale en cas de catastrophe varie entre les pays étudiés, la législation relative à la gestion des risques de catastrophe ne contient généralement pas de dispositions détaillées concernant l'aide internationale d'urgence, et aucun des cadres juridiques étudiés n'est pleinement conforme aux Lignes directrices IDRL. Dans la plupart des cas, les dispositions concernant l'assistance internationale en cas de catastrophe sont fragmentées ; on retrouve ainsi certaines dispositions directement ou indirectement pertinentes dans des lois et politiques relatives à la gestion des catastrophes, ainsi que dans différentes lois et réglementations sectorielles. Si l'on peut appliquer des lois et réglementations sectorielles à l'assistance en cas de catastrophe, cette situation crée des incertitudes pour les acteurs internationaux prêtant assistance, qui n'ont pas une bonne connaissance du cadre juridique national et peuvent peiner à définir le droit applicable et à déterminer le caractère applicable des différentes lois dans le cadre de leurs opérations ;

Zambie, 2013. Une mère et sa fille, qui font partie des 1500 personnes déplacées par l'inondation des nappes phréatiques dans le centre de la Zambie en janvier, cuisinent dans le camp de relocation où elles vont passer les prochains mois. © IFRC / Stanley Ndhlovu



- Et dans le même ordre d'idées, il est difficile de localiser et de consulter en ligne les lois primaires et secondaires, les politiques, les directives et les codes pratiques de plusieurs pays étudiés ici. Même dans les cas où ces documents sont accessibles, il est difficile de déterminer si les lois, réglementations et politiques sont à jour, ou si elles ont été modifiées, abrogées ou remplacées. Ces difficultés créent des incertitudes supplémentaires pour les acteurs internationaux prêtant assistance qui connaissent mal les cadres juridiques en question.

Au vu de ces observations, le présent rapport formule les recommandations suivantes :

- Les États d'Afrique australe devraient envisager d'adhérer aux traités relatifs à l'aide internationale d'urgence et de les intégrer dans leur droit national ;
- Les États qui ne sont pas dotés de lois spécifiques actualisées relatives à la gestion des risques de catastrophe devraient envisager de promulguer des lois en la matière ou de revoir leur cadre juridique actuel pour mettre en place un cadre juridique et institutionnel global, inclusif et tenant compte des changements climatiques, aux fins de la gestion des risques de catastrophe au niveau national. Il convient en outre d'intégrer dans ces cadres des dispositions détaillées qui réglementent l'assistance internationale en cas de catastrophe. Ces dispositions devraient :
 - présenter clairement le processus d'évaluation de la nécessité d'une assistance internationale en cas de catastrophe, ainsi que de demande et de révocation de cette aide ;
 - désigner clairement un référent chargé de coordonner l'assistance internationale en cas de catastrophe ;
 - faciliter l'entrée, les opérations et le transit d'acteurs internationaux en prévoyant des facilitations juridiques claires et détaillées ;
 - énoncer les critères que doivent remplir les organisations prêtant assistance pour bénéficier de ces facilitations juridiques ;
 - engager les acteurs internationaux à obéir aux normes nationales et internationales pertinentes ;
 - prévenir les détournements, les appropriations illicites et les actes de fraude concernant les biens et les fonds relevant d'une aide internationale d'urgence ;
 - et attribuer à tous les niveaux des rôles précis aux institutions gouvernementales et aux parties prenantes, notamment aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales), à l'égard des fonctions énoncées plus haut.

Les Lignes directrices IDRL, la Liste de contrôle IDRL et la [Loi-type](#) relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Loi-type) pourraient aider les législateurs à élaborer ces lois. L'élaboration d'une loi-type au niveau sous-régional pourrait par ailleurs aider les États à élaborer des lois et politiques au niveau national.

- Les États d'Afrique australe devraient faire en sorte que leurs principaux instruments de gestion des risques de catastrophe et leurs lois sectorielles pertinentes soient aisément consultables en ligne, afin que les acteurs internationaux prêtant assistance puissent facilement prendre connaissance des dispositions applicables. Il est en outre recommandé que les États élaborent un court document synthétisant toutes les dispositions légales applicables, et publient ce document sur le site internet de l'institution, du service ou du bureau gouvernemental principal chargé de la gestion des risques de catastrophe ;
- En plus de renforcer les lois nationales relatives à la gestion des risques de catastrophe, il est recommandé de mettre au point un protocole ou des directives en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe au niveau sous-régional, afin de jeter les bases d'un mécanisme d'intervention sous-régional, de promouvoir une approche uniformisée de l'aide internationale d'urgence, et de garantir une meilleure coordination de cette aide en Afrique australe.



Eswatini, 2020. Opération de transfert de fonds de la Société de la Croix-Rouge d'Eswatini. Calakalithethwa Dlamini a une fracture de la hanche. Avant la blessure, il gagnait un petit revenu en ramassant et en vendant du bois. Il est un bénéficiaire du programme de transfert d'argent de la Croix-Rouge © Croix-Rouge finlandaise / Ville Palonen

INTRODUCTION

Chaque année, des pays d'Afrique australe sont frappés par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Celles-ci engendrent des pertes humaines, de biens et de moyens de subsistance, ainsi que des dégâts environnementaux, qui entraînent une diminution de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, une fragilité environnementale, des migrations forcées, un accroissement des risques sanitaires et de la vulnérabilité, et la pauvreté. Les changements climatiques viennent encore exacerber ces crises.

Il arrive qu'une catastrophe dépasse les capacités nationales d'un État. S'il incombe au premier chef à l'État touché de faire face à une catastrophe et de répondre aux besoins de sa population, un appui de la communauté internationale (au moyen d'une offre d'assistance ou d'une réponse à un appel d'urgence) devrait venir compléter les efforts nationaux lorsque la capacité du pays est dépassée². En 2007, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) a entrepris une étude mondiale des lois, règles et principes applicables aux opérations internationales lors de catastrophes (IDRL) afin de mettre en évidence d'éventuels obstacles juridiques et réglementaires à l'assistance internationale en cas de catastrophe (étude IDRL 2017)³. Cette étude IDRL 2017 a relevé un certain nombre de problèmes réglementaires récurrents susceptibles d'entraver une aide internationale rapide en cas de catastrophe⁴. Ces problèmes récurrents sont liés à l'accès humanitaire (exemple : restrictions au dédouanement des biens et équipements, imposition de frais et de taxes aux chargements humanitaires, retards dans l'octroi de visas et de permis de travail aux acteurs des secours internationaux, et manque de reconnaissance de leurs qualifications professionnelles), ainsi qu'à la qualité, la redevabilité et la coordination des prestataires de secours internationaux (exemple : produits inappropriés ou inutiles, personnel inexpérimenté et assistance de mauvaise qualité)⁵.

Ces problèmes surgissent souvent du fait de l'absence d'un cadre juridique énonçant clairement les rôles et responsabilités des différentes institutions gouvernementales et des acteurs prêtant assistance ainsi que les procédures de demande, d'acheminement et de gestion de l'aide⁶. C'est pourquoi il est essentiel de disposer au niveau national de lois et politiques contenant des règles et procédures précises visant à faciliter l'assistance internationale en cas de catastrophe et les efforts humanitaires internationaux. C'est dans ce contexte que la Fédération internationale a élaboré les [Lignes directrices IDRL](#). Celles-ci fournissent des orientations sur la façon dont des lois et politiques peuvent faciliter une assistance internationale qui complète les activités de secours nationales suite à une catastrophe, tout en faisant en sorte que les facilités juridiques nécessaires soient accordées aux partenaires humanitaires afin que ces derniers apportent une aide effective. Les Lignes directrices IDRL s'articulent autour de quatre idées principales :

2 Fédération internationale, Présentation des 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 (2011) (Lignes directrices IDRL), « Partie I : Responsabilités essentielles », paragraphe 3.

3 Fédération internationale, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study (2007), Part III.

4 Fédération internationale, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study (2007), Part III.

5 Fédération internationale, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study (2007), Part III.

6 Fédération internationale, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study (2007), Conclusion.

1. **Les acteurs nationaux ont le rôle principal.** Autrement dit, il incombe au premier chef au gouvernement de l'État touché de répondre aux besoins humanitaires suscités par une catastrophe à l'intérieur de son territoire⁷. En revanche, les Sociétés nationales et d'autres acteurs de la société civile de l'État touché jouent un rôle de soutien essentiel. L'assistance internationale en cas de catastrophe doit donc être conçue et mise en œuvre de façon à être complémentaire des efforts de ces acteurs nationaux⁸;
2. **Les acteurs internationaux prêtant assistance ont des responsabilités** et devraient être tenus responsables du respect de certaines normes humanitaires minimales, à savoir les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ainsi que les normes minimales de coordination et de qualité des biens, du personnel et des programmes⁹;
3. **Les acteurs internationaux ont besoin de facilités juridiques,** et les Lignes directrices IDRL présentent des facilités juridiques spécifiques que les gouvernements devraient fournir aux États et organisations humanitaires prêtant assistance pour que ceux-ci puissent efficacement répondre aux besoins humanitaires¹⁰. Le terme « facilités juridiques » renvoie aux droits juridiques spéciaux octroyés à une organisation (ou catégorie d'organisations) particulière pour lui permettre de mener ses opérations de façon efficace et rationnelle¹¹. Les facilités juridiques peuvent prendre de nombreuses formes ; elles peuvent consister en des droits ou avantages positifs, en une exemption à l'égard du droit habituellement applicable, ou en l'accès à des procédures réglementaires simplifiées ou accélérées¹². Parmi les exemples de facilités juridiques pertinents pour l'aide internationale en cas de catastrophe figurent : le traitement accéléré des visas et du dédouanement pour le personnel, les biens et équipements de secours ; la facilitation du transport des secours ; des exonérations de taxes, droits et frais pour les activités de secours ; et des moyens simplifiés pour permettre aux organisations humanitaires d'être temporairement dotées de la personnalité juridique au niveau national et d'opérer légalement dans le pays¹³ ; et
4. **Certaines facilités juridiques doivent être conditionnelles** et n'être octroyées qu'aux acteurs prêtant assistance qui remplissent des critères définis¹⁴. Par « acteur prêtant assistance », on entend toute organisation humanitaire ou tout État fournissant une assistance, tout particulier étranger, toute société privée étrangère apportant des secours caritatifs ou toute autre entité étrangère réagissant à une catastrophe sur le territoire de l'État touché ou envoyant des dons en nature ou en espèces¹⁵. On ne devrait pas accorder des facilités juridiques à n'importe quel acteur souhaitant prendre part à une intervention suite à une catastrophe, en raison du risque d'abus ou de mauvaise application de ces dispositions¹⁶. Comme recommandé dans les Lignes directrices IDRL, il convient de faire la distinction dans les lois nationales entre les facilités juridiques à octroyer, d'une part, aux États prêtant assistance, et d'autre part, à d'autres acteurs internationaux¹⁷. Enfin, les États devraient élaborer des mécanismes et critères pour déterminer qui peut bénéficier de facilités juridiques. Parmi ces critères devraient dans l'idéal figurer : un engagement à respecter les normes minimales applicables aux secours humanitaires en cas de catastrophe et la législation nationale ; le respect des principes humanitaires fondamentaux tels que l'humanité, la neutralité et l'impartialité ; et la possession de compétences techniques et d'une capacité adéquates¹⁸.

Les Lignes directrices IDRL sont complétées par des outils supplémentaires comme la [Loi-type](#)¹⁹, un [modèle de décret d'urgence](#)²⁰, et la [Liste de contrôle IDRL](#). Cette dernière contient une liste de 10 questions essentielles sur l'IDRL pouvant servir d'outil d'évaluation pour aider les États à se servir des Lignes directrices IDRL.

7 Lignes directrices IDRL, page 9.

8 Lignes directrices IDRL, page 9.

9 Lignes directrices IDRL, page 9.

10 Lignes directrices IDRL, page 9.

11 Fédération internationale, Guide to Strengthening the Auxiliary Role through Law and Policy (2021), page 24.

12 Fédération internationale, Guide to Strengthening the Auxiliary Role through Law and Policy (2021), page 24.

13 Lignes directrices IDRL, page 9.

14 Lignes directrices IDRL, page 9.

15 Lignes directrices IDRL, page 15.

16 Liste de contrôle IDRL, page 14.

17 Lignes directrices IDRL, « Partie IV : Conditions à remplir pour obtenir des facilités juridiques », paragraphes 13 et 14.

18 Liste de contrôle IDRL, page 14.

19 Fédération internationale, Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (2013) (Loi-type).

20 Fédération internationale, Modèle du décret portant sur l'état d'urgence en matière de facilitation et de réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (2017).

Le présent rapport étudie la préparation juridique des pays énoncés ci-après à une assistance internationale en cas de catastrophe, afin de mettre en évidence les tendances, opportunités et défis en lien avec les cadres législatifs relatifs à la coopération internationale et régionale :

- **la République d’Afrique du Sud (Afrique du Sud) ;**
- **la République d’Angola (Angola) ;**
- **la République du Botswana (Botswana) ;**
- **la République du Malawi (Malawi) ;**
- **la République du Mozambique (Mozambique) ;**
- **la République de Namibie (Namibie) ;**
- **la République de Zambie (Zambie);**
- **the Republic of Zambia (Zambia);**
- **la République du Zimbabwe (Zimbabwe) ;**
- **le Royaume d’Eswatini (Eswatini) ; et**
- **le Royaume du Lesotho (Lesotho).**

Le rapport vise à aider les gouvernements à intégrer des aspects clés de l’IDRL dans leur cadre juridique national en évaluant la préparation juridique des 10 pays susmentionnés à une assistance internationale en cas de catastrophe. Il présente l’analyse de l’IDRL des pays d’Afrique australe réalisée à l’aide des orientations contenues dans les Lignes directrices IDRL, ainsi que des 10 questions suivantes, adaptées de la Liste de contrôle IDRL :

1. Les cadres juridiques de gestion des risques de catastrophe traitent-ils de l’assistance internationale en cas de catastrophe ?
2. Des référents ont-ils été clairement désignés pour coordonner l’assistance internationale en cas de catastrophe ?
3. Les lois et réglementations définissent-elles les rôles et responsabilités de différentes institutions en matière d’assistance internationale en cas de catastrophe ?
4. Les lois et réglementations définissent-elles un processus de demande d’assistance internationale en cas de catastrophe, ainsi que d’acceptation et de révocation de cette assistance ?
5. Les lois et réglementations prévoient-elles les facilités juridiques nécessaires aux acteurs internationaux prêtant assistance ?
6. Les lois et réglementations définissent-elles des normes de qualité pour les acteurs internationaux prêtant assistance ?
7. Les lois et réglementations définissent-elles des critères que les acteurs internationaux prêtant assistance doivent satisfaire pour bénéficier de facilités juridiques ?
8. Les lois et réglementations établissent-elles une unité spécialisée chargée d’accélérer l’entrée de l’aide internationale en cas de catastrophe ?
9. Les lois et réglementations garantissent-elles une transparence adéquate, des garanties et des mécanismes de redevabilité régissant les opérations internationales de secours et d’assistance au relèvement initial en cas de catastrophe ?
10. Les lois et réglementations définissent-elles des procédures applicables à l’aide internationale d’urgence envoyée depuis le pays et transitant par celui-ci ?

Les travaux de recherche qui sous-tendent le présent rapport consistent en une cartographie des cadres régissant l’IDRL aux niveaux mondial, régional, sous-régional et national effectuée au moyen d’une étude documentaire. Des aperçus des cadres régissant l’IDRL aux niveaux mondial, régional et sous-régional sont consultables dans la version longue du rapport. Les cadres juridiques nationaux des 10 pays faisant l’objet des présents travaux de recherche ont eux aussi été cartographiés au moyen d’une étude documentaire des ressources mises à la disposition du public en ligne par chacun de ces 10 pays. Dans la mesure du possible, l’équipe de recherche a en outre contacté les référents locaux concernés au sein des Sociétés nationales, par courriel ou visioconférence, afin de garantir l’exactitude des travaux de cartographie. Les résultats de ces travaux sont aussi présentés dans la version longue du présent rapport, sous forme de profils de pays qui font suite à l’aperçu des cadres régissant l’IDRL.

Les tableaux ci-après présentent les documents identifiés comme étant les principales lois et politiques de gestion des risques de catastrophe de chaque pays étudié ici, ainsi que les acronymes ou titres raccourcis employés pour désigner chacun de ces documents :

Pays	Législation directrice en matière de gestion des risques de catastrophe	Acronyme/ titre raccourci
AFRIQUE DU SUD	Loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes	DMA 57/2002
ANGOLA	Loi de 2003 sur la protection civile de base (loi 28/03), telle qu'amendée par la loi 14/20 du 22 mai 2020	Loi 28/03 sur la protection civile de base
BOTSWANA	Pas de loi spécifique relative à la gestion des risques de catastrophe	S/O
ESWATINI	Loi n° 1 de 2006 relative à la gestion des catastrophes	DMA 1/2006
LESOTHO	Loi n° 2 de 1997 relative à la gestion des catastrophes	DMA 2/1997
MALAWI	Loi de 1991 relative à la préparation aux catastrophes et aux secours [Chapitre 33:05 des lois du Malawi]	DPRA 1991
MOZAMBIQUE	Loi n° 10/2020 relative à la gestion et à la réduction des risques de catastrophe ; et Règlement de la loi sur la gestion et la réduction des risques de catastrophe (décret n° 76/2020)	Loi DRRM 10/2020 ; et Règlement DRRM 2020
NAMIBIE	Loi n° 10 de 2012 sur la gestion des risques de catastrophe ; et Règlement de 2013 sur la gestion des risques de catastrophe	Loi DRM 10/2012 ; et Règlement DRM 2013
ZAMBIE	Loi n° 13 de 2010 relative à la gestion des catastrophes	DMA 13/2010
ZIMBABWE	Loi de 1989 relative à la protection civile [Chapitre 10:06]	Loi de protection civile 1989

Pays	Document stratégique directeur en matière de gestion des risques de catastrophe	Acronyme/ titre raccourci
AFRIQUE DU SUD	Cadre national de gestion des catastrophes (2005)	Cadre 2005
ANGOLA	Décret présidentiel n° 29/16 du 1 ^{er} février 2016 approuvant le plan national pour la préparation, la résilience, l'intervention et le relèvement en cas de catastrophe pour la période 2015-2017 ; et Décret présidentiel n° 30/16 du 3 février 2016 approuvant le plan stratégique pour la prévention des catastrophes et la réduction des risques	Plan national 2015-2017 ; et Plan stratégique 2016
BOTSWANA	Politique nationale relative à la gestion des catastrophes (1996) ; Plan national de gestion des risques de catastrophe (2009) ; et Stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe 2013-2018 (2013)	NPDM 1996 ; NDRMP 2009 ; et Stratégie 2013-2018
ESWATINI	Plan national d'intervention d'urgence, d'atténuation et d'adaptation 2016-2022 ²¹	NERMAP
LESOTHO	Plan d'urgence en prévision d'aléas multiples 2015-2018 ²²	TPlan d'urgence 2015-2018
MALAWI	Politique de gestion des risques de catastrophe (2015)	Politique DRM 2015
MOZAMBIQUE	Politique nationale de gestion des catastrophes (1999) ; Plan national de réduction des risques de catastrophe 2017-2030 (2016)	NPDM 1999 ; et PDRRD 2016
NAMIBIE	Politique nationale de gestion des risques de catastrophe de 2009 ; et Plan national de gestion des risques de catastrophe de 2011	Politique DRM 2009 ; et Plan DRM 2011
ZAMBIE	Politique nationale de gestion des catastrophes (2015) ; et Manuel sur les opérations de gestion des catastrophes, adopté en juillet 2015	NDMP 2015 ; et Manuel sur les opérations de gestion des catastrophes

Les auteurs tiennent à remercier les Sociétés nationales d'Afrique australe qui ont pris le temps d'examiner les profils de pays et d'y contribuer. Les difficultés inhérentes à une étude juridique documentaire font que des erreurs sont néanmoins susceptibles de persister. C'est d'autant plus vrai dans les cas où l'équipe de recherche n'a pas pu obtenir des commentaires en temps voulu. L'équipe Droit relatif aux catastrophes de la Fédération internationale serait donc ravie de recevoir des observations supplémentaires au sujet du contenu du présent rapport.

21 Série « Rapports-pays de l'UNDRR sur la Planification des Investissements Publics pour la Réduction des Risques de Catastrophe », Royaume d'Eswatini : Examen du budget tenant compte des risques, page 11. Ce document n'était malheureusement pas consultable au moment de l'élaboration du présent rapport.

22 Série de la Banque mondiale sur le bilan des financements tenant compte des risques de catastrophes : Lesotho Disaster Risk Financing Diagnostic (2019), consultable à l'adresse <http://documents1.worldbank.org/curated/en/555701578344878017/pdf/Lesotho-Disaster-Risk-Financing-Diagnostic.pdf>. Ce document n'était malheureusement pas consultable au moment de l'élaboration du présent rapport.



Zimbabwe, 2020. Esinath Nine, 65 ans, quitte un site de distribution de nourriture de la Croix-Rouge dans la région de Siakobvu, au Zimbabwe. Les bénéficiaires reçoivent des produits alimentaires tels que de l'huile de cuisson, de la farine de maïs et des haricots sucrés. © Croix-Rouge finlandaise / Ville Palonen

ÉVALUATION RÉGIONALE

Question 1

Les cadres juridiques de gestion des risques de catastrophe traitent-ils de l'assistance internationale en cas de catastrophe ?

Les Lignes directrices IDRL recommandent que les États adoptent des cadres juridiques, directifs et institutionnels exhaustifs en matière de gestion des risques de catastrophe qui entre autres traitent de façon appropriée du déclenchement, de la facilitation, du transit et de la réglementation des opérations internationales d'assistance lors de catastrophes²³.

La plupart des pays étudiés ici sont dotés de lois portant spécifiquement sur la gestion des risques de catastrophe. Le Botswana fait exception, puisque son cadre de gestion des risques de catastrophe consiste en des documents stratégiques. Son NDRMP 2009 relève néanmoins l'importance d'élaborer des lois portant spécifiquement sur la gestion des risques de catastrophe dans le pays²⁴. Les États d'Afrique australe varient donc dans leur approche de l'intégration de l'IDRL dans la législation nationale. Ainsi, les lois du Zimbabwe semblent ne faire aucune référence à l'assistance internationale en cas de catastrophe. D'autres lois, comme celles de l'Afrique du Sud, de l'Angola, d'Eswatini, du Lesotho, du Malawi et de la Zambie, la mentionnent à peine. Parmi celles-ci, des lois de l'Afrique du Sud et de la Zambie prévoient expressément l'adoption de réglementations sur l'assistance internationale en cas de catastrophe, mais ces réglementations ne semblent pas avoir été élaborées (ou tout du moins sont introuvables en ligne). Ces pays montrent toutefois qu'ils reconnaissent l'importance de réglementer et de faciliter l'assistance internationale en cas de catastrophe. Dans certains cas, si les lois d'un pays relatives à la gestion des risques de catastrophe mentionnent à peine l'assistance internationale en cas de catastrophe, les politiques relatives à la gestion des risques de catastrophe contiennent davantage de détails. Ainsi, en Afrique du Sud, la DMA 57/2002 ne contient pas de dispositions détaillées sur l'IDRL, mais le Cadre 2005, principal document stratégique en matière de gestion des risques de catastrophe, contient des dispositions complètes sur l'assistance internationale en cas de catastrophe. Il existe aussi des exemples de lois nationales relatives à la gestion des risques de catastrophe contenant des dispositions détaillées sur l'assistance internationale en cas de catastrophe, et prévoyant notamment des facilités juridiques à l'intention des acteurs internationaux prêtant assistance (voir la loi DRM 10/2012 de la Namibie). Certains pays, comme le Botswana, ne sont dotés d'aucune loi en matière de gestion des risques de catastrophe, mais ont adopté des politiques ou des plans de gestion des risques de catastrophe qui contiennent des éléments de l'IDRL.

En revanche, la plupart des cadres juridiques étudiés ici ne contiennent globalement pas de dispositions complètes ou détaillées sur l'IDRL, et aucun des États étudiés n'est en pleine conformité avec les Lignes directrices IDRL. De manière générale, les États d'Afrique australe auraient intérêt à adopter des lois et politiques plus détaillées réglementant de façon globale l'assistance internationale en cas de catastrophe, conformément aux Lignes directrices IDRL. À cet égard, il convient de mentionner que plusieurs pays de la sous-région, comme Eswatini, le Lesotho, le Malawi et le Zimbabwe, révisent actuellement leur cadre de gestion des risques de catastrophe.

23 Lignes directrices IDRL, paragraphes 8(1) et (2).

24 NDRMP 2009, page 6.

Ce processus est une occasion importante d'intégrer dans de nouvelles lois de gestion des risques de catastrophe des dispositions qui facilitent et réglementent l'assistance internationale en cas de catastrophe, conformément aux Lignes directrices IDRL. Il importe cependant de noter que le cadre d'un pays en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe ne consiste pas uniquement en des lois et politiques relatives à la gestion des catastrophes. D'autres lois sectorielles, comme des lois fiscales, des lois sur les droits de douane et d'accise, des lois sur le contrôle des échanges, des lois concernant l'immigration, le droit des sociétés, ou encore le droit de l'aviation, peuvent contenir des éléments liés à l'assistance internationale en cas de catastrophe. Du fait du caractère intersectoriel des facilités que les Lignes directrices IDRL recommandent d'octroyer aux acteurs internationaux prêtant assistance, il se peut que des lois sectorielles doivent être révisées afin d'être cohérentes avec les nouvelles lois de gestion des risques de catastrophe.

En plus de renforcer les lois nationales relatives à la gestion des risques de catastrophe, il est recommandé de mettre au point un protocole d'assistance internationale en cas de catastrophe au niveau sous-régional, afin de promouvoir une approche uniformisée de l'aide internationale d'urgence en Afrique australe et de garantir une meilleure coordination de cette aide dans la sous-région. À cet égard, il est très encourageant de voir que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) est en train de créer plusieurs nouveaux mécanismes en vue d'intensifier l'assistance régionale en cas de catastrophe. Compte tenu de cette actualité, il est crucial que les États de la sous-région revoient leurs lois et politiques nationales pour veiller à ce qu'elles réglementent l'assistance internationale en cas de catastrophe de façon globale. L'élaboration d'une loi-type et/ou d'orientations au niveau sous-régional pourrait par ailleurs aider les États à élaborer ces lois et politiques au niveau national.

Question 2

Des référents ont-ils été clairement désignés pour coordonner l'assistance internationale en cas de catastrophe ?

Les Lignes directrices IDRL reposent notamment sur le principe fondamental selon lequel il incombe au premier chef aux États touchés d'assurer l'assistance en cas de catastrophe sur leur territoire. Dans le même temps, ces États ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller les opérations menées par les acteurs internationaux prêtant assistance²⁵. Il est donc essentiel qu'un centre de coordination des interventions internationales en cas de catastrophe soit clairement désigné²⁶. Les Lignes directrices IDRL recommandent enfin que les gouvernements envisagent d'établir un point focal national pour assurer, à tous les niveaux, la liaison entre les acteurs internationaux prêtant assistance et les acteurs gouvernementaux²⁷.

Certains des pays étudiés désignent clairement un organe particulier chargé de coordonner l'assistance internationale. Ainsi, au Botswana, le Bureau national de gestion des catastrophes (NDMO) est chargé, avec l'aide du Comité national de gestion des catastrophes (NCDM), et sous la supervision du Coordonnateur national des situations d'urgence (NEC), de coordonner l'assistance internationale sollicitée par le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération²⁸. La lecture des seules lois et politiques en vigueur ne permet toutefois pas toujours de savoir qui est chargé de coordonner l'assistance internationale, soit parce que les responsabilités en la matière ne sont pas expressément attribuées (Lesotho, Malawi et Zimbabwe), soit parce qu'elles ne le sont que vaguement (Mozambique). À l'inverse, il arrive que plusieurs institutions semblent chargées de coordonner l'assistance internationale (Afrique du Sud et Eswatini), ce qui empêche là aussi de savoir facilement à qui revient cette responsabilité. S'il n'a pas toujours été possible de déterminer facilement qui est chargé de coordonner l'assistance internationale, des recherches supplémentaires ont parfois apporté la réponse (Malawi et Mozambique).

Il est donc recommandé que chaque État désigne clairement et expressément, à l'intention des acteurs internationaux prêtant assistance, un point focal facilement reconnaissable dans ses lois et politiques nationales de gestion des risques de catastrophe. Dans la pratique, il se peut qu'une institution ou une personne particulière n'ait pas les pouvoirs nécessaires pour coordonner à elle seule et de manière effective une assistance internationale, car il arrive que la coordination et la facilitation de cette assistance nécessitent que d'autres institutions prennent certaines mesures (exemple : octroi de facilités particulières relevant de divers ministères)²⁹.

25 Lignes directrices IDRL, paragraphes 3(1) et (3).

26 Liste de contrôle IDRL, page 7.

27 Lignes directrices IDRL, paragraphe 8(2).

28 NDRMP 2009, section 5.2.3.

29 Fédération internationale, « IDRL in the Pacific, Regional Assessment », consultable à l'adresse <https://www.rccr-resilience-southeastasia.org/disaster-law/international-disaster-response-law-in-the-pacific/> (consulté le 26 février 2021).

C'est pourquoi le point focal de l'assistance internationale en cas de catastrophe devrait dans l'idéal être la personne à la tête de l'unité ou institution spécialisée créée pour faciliter l'assistance internationale ; celle-ci devrait en effet être dotée des pouvoirs nécessaires pour coordonner et faciliter cette assistance (voir la question 8 ci-après).

Question 3

Les lois et réglementations définissent-elles les rôles et responsabilités de différentes institutions en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe ?

Les Lignes directrices IDRL énoncent que les États touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller les opérations menées en cas de catastrophe par les acteurs internationaux prêtant assistance. Des cadres juridiques devraient prévoir la coordination effective des opérations internationales d'assistance et désigner des entités gouvernementales nationales exerçant des responsabilités et des pouvoirs dans ce domaine³⁰.

Tous les pays étudiés attribuent des rôles et responsabilités en matière de gestion des risques de catastrophe à différentes institutions gouvernementales. Cependant, la mesure dans laquelle les lois et réglementations définissent les rôles et responsabilités des différentes institutions en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe varie d'un pays à l'autre d'Afrique australe. Dans certains pays, les rôles et responsabilités de plusieurs institutions gouvernementales en matière de gestion des risques de catastrophe sont définis dans la loi, mais pas les rôles en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe ; c'est par exemple ce qui se passe au Malawi. Dans d'autres pays, les lois et politiques n'attribuent que des rôles et responsabilités limités à quelques institutions en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe ; c'est le cas de figure d'Eswatini et du Lesotho. Ainsi, la DMA 1/2006 d'Eswatini énonce que l'une des fonctions du Comité national d'urgence est d'assurer la liaison entre le gouvernement et la communauté internationale en ce qui concerne les questions de gestion des situations d'urgence et d'assistance lors d'une catastrophe, sans donner davantage d'informations sur ce que cela suppose³¹. En outre, la DMA 1/2006 prévoit la création de divers groupes de travail techniques, parmi lesquels un groupe de travail sur la coordination internationale, devant assister l'Agence nationale de gestion des catastrophes (NDMA) dans ses fonctions. Cependant, la loi ne fournit pas d'autres détails et ne définit pas la relation unissant le Comité national d'urgence et ces groupes de travail³². Les lois et/ou politiques d'autres pays (Afrique du Sud, Botswana, Mozambique et Namibie) contiennent parfois des dispositions détaillées concernant les rôles et responsabilités des institutions gouvernementales nationales en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe ; il n'en reste pas moins que des lacunes et des incertitudes demeurent.

C'est pourquoi, en règle générale, les cadres juridiques des pays d'Afrique australe auraient intérêt à contenir des dispositions plus détaillées et devraient désigner la ou les personnes/entités chargées :

- de prendre des décisions stratégiques en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe ;
- d'évaluer et de déterminer le caractère nécessaire d'une assistance internationale d'urgence ;
- de lancer un appel en vue d'obtenir une assistance internationale d'urgence ;
- d'apprécier et de décider si des acteurs internationaux remplissent les critères d'octroi de facilités juridiques ;
- de faciliter l'entrée et les opérations des acteurs internationaux ;
- de jouer un rôle de référent et de coordonner l'assistance internationale sur le territoire ;
- d'assurer la liaison avec les entités et les acteurs nationaux pour coordonner l'assistance internationale, s'agissant de l'intervention et du relèvement ;
- de surveiller et d'orienter l'assistance offerte par des acteurs internationaux ;
- et de mettre fin à une assistance internationale d'urgence.

30 Lignes directrices IDRL, paragraphes 3 et 8.

31 DMA 1/2006, section 26.

32 DMA 1/2006, section 15(5).

La plupart des pays étudiés attribuent à divers acteurs non gouvernementaux (Sociétés nationales, institutions spécialisées des Nations Unies, organisations communautaires, etc.) des rôles et responsabilités en matière de gestion des risques de catastrophe, ou leur permettent de participer à des processus de gestion des risques de catastrophe en les intégrant dans des organes ou des comités, dans une mesure toutefois variable. En revanche, les pays étudiés n'attribuent généralement pas expressément de rôles et responsabilités à ces acteurs non gouvernementaux en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe. Les seules exceptions sont la Namibie, qui définit le rôle de la Croix-Rouge de Namibie et des organisations internationales non gouvernementales dans sa Politique DRM 2009³³, et le Botswana, dont le NDRMP 2009 énonce le rôle de la Croix-Rouge du Botswana à l'égard de la sollicitation d'une aide internationale d'urgence. Le rôle du Coordonnateur résident des Nations Unies n'est généralement pas non plus clairement défini dans la loi, ce qui pourrait avoir un impact sur la capacité des Nations Unies de coordonner leur action avec les gouvernements.

Il est essentiel de définir les rôles et responsabilités des acteurs non gouvernementaux locaux et nationaux pour que ceux-ci soient chargés d'une mission claire et puissent intervenir efficacement face à une catastrophe. Les rôles et responsabilités de tous les acteurs en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe doivent en outre être clairement définis pour éviter toute confusion, des retards et des coûts inutiles. Il est donc recommandé que les États d'Afrique australe intègrent dans leur cadre juridique des dispositions définissant précisément et à tous les niveaux les rôles et responsabilités des différentes institutions gouvernementales, ainsi que des parties prenantes non gouvernementales, comme les Sociétés nationales, à l'égard de l'assistance internationale en cas de catastrophe.

Question 4

Les lois et réglementations définissent-elles un processus de demande d'assistance internationale en cas de catastrophe, ainsi que d'acceptation et de révocation de cette assistance ?

Les Lignes directrices IDRL reposent sur un autre principe fondamental selon lequel un État sinistré devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées si une catastrophe dépasse les capacités nationales, et les opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe devraient être déclenchées uniquement avec le consentement de l'État sinistré et, en principe, sur la base d'un appel³⁴.

Les lois de la plupart des pays étudiés ne définissent pas dans le détail des processus de demande d'assistance internationale en cas de catastrophe (ou tout du moins ces processus ne sont pas portés à la connaissance du public), et ne réglementent absolument pas la révocation d'une aide internationale. Il s'agit là d'un vide juridique, car il est nécessaire de disposer de procédures claires pour solliciter et révoquer une assistance internationale de façon à éviter qu'une aide vitale ne souffre de retards et que des opérations de secours d'urgence et de relèvement ne subissent un impact négatif³⁵. Il est donc recommandé que les États d'Afrique australe envisagent d'intégrer dans leurs lois et réglementations des dispositions détaillées qui définissent clairement le processus de demande d'assistance internationale en cas de catastrophe, d'acceptation d'offres et de révocation de l'aide internationale apportée. Ces dispositions doivent en outre définir des responsabilités précises à cet égard.

Question 5

Les lois et réglementations prévoient-elles les facilités juridiques nécessaires aux acteurs internationaux prêtant assistance ?

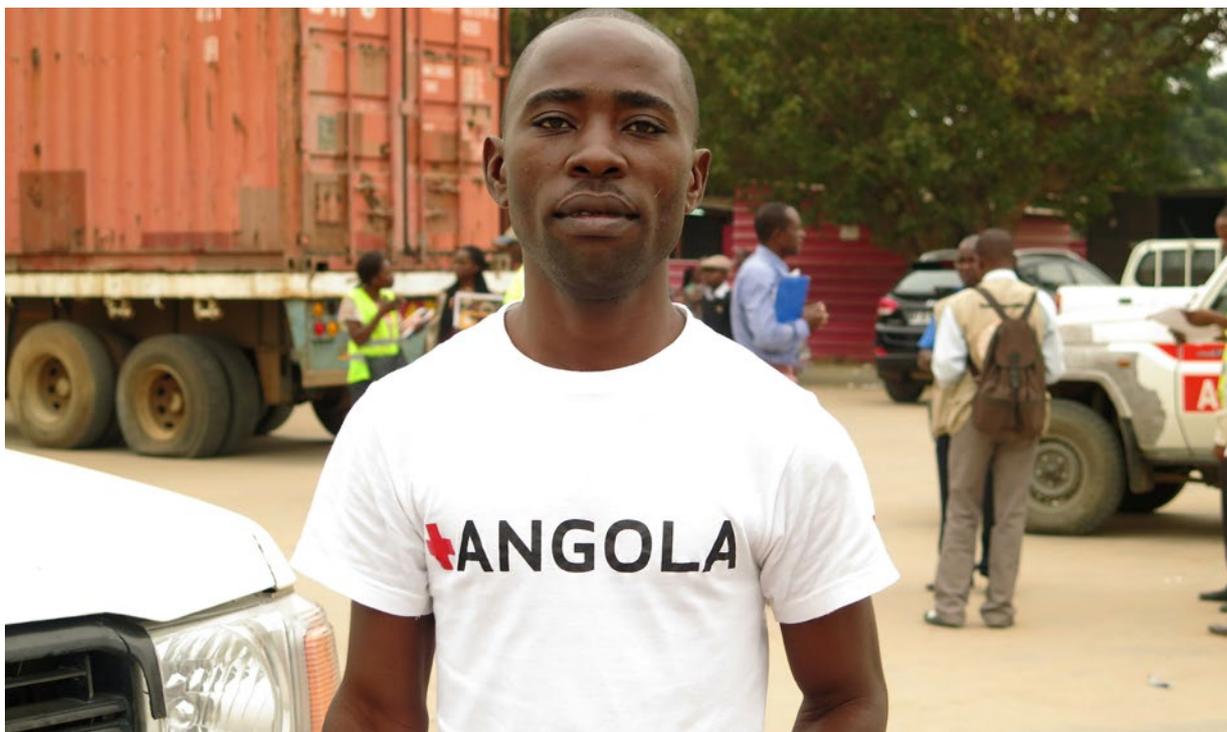
Les Lignes directrices IDRL recommandent que des facilités juridiques concernant le personnel, les biens et les équipements soient octroyées aux acteurs internationaux prêtant assistance qui satisfont aux critères, afin de créer un environnement favorable et de leur permettre de fournir une aide humanitaire effective³⁶.

33 Politique DRM 2009, sections 9.2 et 9.3.

34 Lignes directrices IDRL, paragraphes 3(2), et 10(1).

35 Liste de contrôle IDRL, page 9.

36 Lignes directrices IDRL, Parties IV et V. Voir aussi la Liste de contrôle IDRL, page 10.



Angola, 2016. Un volontaire de la Croix-Rouge angolaise dans la municipalité très peuplée de Viana, où s'est produite une importante épidémie de fièvre jaune. Les volontaires de la Croix-Rouge ont utilisé des techniques de mobilisation pour informer les gens sur la fièvre jaune et convaincre les plus sceptiques de se faire vacciner, réduisant ainsi lentement le taux de résistance au sein de la population. © Croix-Rouge de Monaco / Marine Ronzi

La mesure dans laquelle les États d'Afrique australe prévoient des facilités juridiques spécifiques à accorder aux acteurs internationaux prêtant assistance varie. Les lois de gestion des risques de catastrophe de quelques pays mentionnent des facilités juridiques, mais en des termes généraux et sans fournir de détails. Ainsi, la loi DRRM 10/2020 du Mozambique établit que le gouvernement peut créer des facilités migratoires, douanières et fiscales aux fins d'une aide d'urgence en cas de catastrophe³⁷. Le NDRMP 2009 du Botswana énonce quant à lui : que le ministère du Commerce et de l'Industrie est chargé de collaborer avec le ministère des Finances et le Bureau du Président pour offrir des certificats de remise et des permis d'importation s'agissant des biens destinés aux activités de secours³⁸; et que le ministère des Finances et de la Planification du développement est chargé de faciliter l'entrée de tous les produits en lien avec l'assistance internationale officielle, ainsi que de lever les frais et droits de douane lorsque cela est approprié³⁹. La loi 28/03 sur la protection civile de base de l'Angola établit que les biens et équipements relevant de l'assistance internationale, que celle-ci soit sollicitée ou consentie, sont exonérés de tous frais et droits de douane à l'importation et l'exportation, et que ce dédouanement doit être traité en priorité⁴⁰. En outre, les formalités de passage des frontières des personnes associées aux missions de secours sont réduites au minimum⁴¹. Si la législation namibienne relative à la gestion des risques de catastrophe contient davantage d'informations concernant les facilités juridiques octroyées aux fins de l'assistance prêtée au pays, elle manque toutefois de précision quant aux procédures exactes que les acteurs internationaux prêtant assistance doivent suivre pour accéder à ces facilités. La loi DRM 10/2012 de la Namibie énonce que le Premier ministre, en consultation avec les ministres de l'Immigration, des Finances et des Transports (le cas échéant), doit faciliter l'entrée et les opérations de secours du personnel et des experts internationaux, notamment : en octroyant de manière accélérée des visas et des dispenses de permis de travail au personnel et aux experts internationaux assurant des secours ; en réduisant et en simplifiant les procédures douanières, notamment en exonérant de droits, de taxes et de frais les dons d'équipements et de matériel, y compris de nourriture, effectués en situation d'urgence, ainsi que les possessions du personnel humanitaire ; en autorisant le survol aux fins du transport et en prenant d'autres mesures semblables⁴².

37 Loi DRRM 10/2020, article 38.

38 NDRMP 2009, section 4.15.

39 NDRMP 2009, section 4.11.

40 Loi 28/03 sur la protection civile de base, article 22.

41 Loi 28/03 sur la protection civile de base, article 22.

42 Loi DRM 10/2012, section 52.

L'existence de ces dispositions constitue un point positif et est en conformité avec les Lignes directrices IDRL. Ces dispositions tendent néanmoins à être relativement générales. Afin d'être mises en œuvre et utiles aux acteurs internationaux prêtant assistance, il convient d'établir et d'appliquer des procédures plus détaillées.

Dans nombre de pays étudiés, des facilités juridiques sont prévues par des lois sectorielles (alors que d'autres aspects des opérations internationales d'urgence tendent à être traités dans des lois, politiques ou plans relatifs à la gestion des risques de catastrophe). Ainsi, la législation nationale de tous les États parties à la SACU, à savoir l'Afrique du Sud, le Botswana, Eswatini, le Lesotho et la Namibie, prévoit que les biens importés pour secourir des personnes en cas de famine ou d'autre catastrophe nationale bénéficient d'une levée totale des droits de douane et sont exonérés de la TVA, à condition de respecter certains critères. Ces dispositions sont conformes à l'article 20 de l'Accord sur la SACU, qui régit l'imposition de droits de douane aux biens importés dans le territoire des États membres et énonce qu'un État membre peut réduire les droits de douane concernant des biens importés pour soulager la souffrance de personnes en cas de famine ou d'autre catastrophe nationale. Il n'est toutefois pas évident de savoir de quels types de biens il est question dans ces dispositions, et si des biens et équipements spécialisés, comme des véhicules ou du matériel de communication, sont concernés. Cela crée donc des incertitudes pour les acteurs internationaux prêtant assistance.

Globalement, d'autres facilités juridiques, comme par exemple les droits d'atterrissage, le traitement accéléré des visas, la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères, l'enregistrement accéléré des acteurs internationaux prêtant assistance, ou encore la délivrance accélérée de permis d'utilisation d'équipements spécialisés, sont rarement inscrites dans la loi. Autre exemple, lié à la liberté de circulation : des études ont montré que dans certains cas, des États frappés par une catastrophe imposent des restrictions aux déplacements, y compris à l'accès humanitaire⁴³. En effet, la législation des pays étudiés ne garantit pas expressément la liberté de circulation des acteurs internationaux prêtant assistance et remplissant les critères définis. Comme mentionné plus haut, si la législation de la plupart des pays étudiés n'établit pas de facilités complètes à l'intention des acteurs internationaux prêtant assistance, on trouve dans certains cas ce type de disposition dans des lois sectorielles très diverses. Ces dispositions peuvent aider les acteurs internationaux prêtant assistance à opérer dans un pays, mais elles ont une portée générale et ne sont pas spécifiquement octroyées aux acteurs internationaux prêtant assistance. En outre, le libellé des lois sectorielles en question crée parfois une certaine ambiguïté quant à la question de savoir si les facilités juridiques offertes s'appliquent aux acteurs internationaux prêtant assistance, aux biens qu'ils apportent, et à leur personnel.

Nombre des pays étudiés aux fins du présent rapport (Afrique du Sud, Botswana, Malawi, Zambie et Zimbabwe) accordent aux États et à certaines organisations internationales des privilèges et immunités particuliers en vertu des lois pertinentes en la matière (mais pas forcément propres à la gestion des catastrophes). Ces lois inscrivent dans le droit des dispositions contenues dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la Convention de Vienne sur les relations consulaires, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, et/ou la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Selon le pays, il peut s'agir de l'inviolabilité des locaux et de l'inviolabilité personnelle des agents et administrateurs, de l'immunité judiciaire, ou encore de la levée des obligations relatives à la fiscalité, aux permis de travail, aux droits de douane et à l'inspection. Les lois permettent aussi généralement à des organisations internationales ou régionales approuvées de bénéficier de facilités semblables, comme l'immunité judiciaire, l'inviolabilité des locaux ou l'exonération des frais et taxes, et notamment des taxes à l'importation ou l'exportation de produits, sur ordre ou notification. Il convient de noter que dans les pays qui adoptent une approche moniste du droit international (exemple : Angola, Mozambique et Namibie), il suffirait que le gouvernement ratifie les conventions pertinentes portant sur les privilèges et immunités pour que celles-ci entrent en vigueur.

Les acteurs prêtant assistance qui tombent sous le coup de ces lois relatives aux privilèges et immunités sont donc susceptibles d'avoir connaissance des facilités, privilèges et immunités qui s'appliquent à eux dans un pays donné. Cependant, les acteurs internationaux non concernés par les lois relatives aux privilèges et immunités pertinentes ont peu de certitudes concernant leur statut juridique dans le pays en question, ainsi que les procédures à accomplir pour y entrer et y opérer.

43 IFRC, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (2007), page 122.



Zimbabwe, 2016. Lors d'une sécheresse dévastatrice qui a frappé la région, les communautés locales étaient parfois obligées de creuser le lit d'une rivière asséchée pour obtenir une petite quantité d'eau. © Juozas Cernius

En l'absence de telles facilités juridiques, les acteurs internationaux prêtant assistance risquent de rencontrer des problèmes et de manquer de certitudes concernant, entre autres :

- leur statut juridique, ce qui pourrait compliquer leurs opérations, et notamment créer des obstacles et des retards dans l'ouverture de comptes bancaires et la signature de contrats ;
- l'entrée et les opérations du personnel prêtant assistance, à savoir les conditions à remplir pour l'octroi de visas et de permis de travail ainsi que la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- l'importation de biens et d'équipements de secours et l'utilisation d'équipements spécialisés, ce qui pourrait entraîner des retards et des coûts accrus ;
- et l'utilisation de différentes monnaies, qui est susceptible d'être restreinte du fait du contrôle des échanges exercé par la plupart des pays de la sous-région. Dans le même ordre d'idées, les acteurs internationaux prêtant assistance risquent de rencontrer des problèmes et de manquer de certitudes dans la mise en œuvre de programmes de transferts monétaires ou de distribution de bons dans le cadre d'interventions d'urgence.

Cela ne veut pas dire que les États concernés ne sont pas dotés de procédures pour régler ces questions dans la pratique ou les réglementer à titre occasionnel en cas de catastrophe. Ainsi, les lois sectorielles examinées permettent presque toutes aux autorités de faire des exceptions à certaines obligations réglementaires ou de promulguer des réglementations concernant certains pans de la législation pour octroyer des facilités juridiques particulières à des acteurs internationaux prêtant assistance en cas de catastrophe. Si ces dispositions peuvent faciliter l'assistance internationale en cas de catastrophe, l'absence d'un cadre unique réglementant l'assistance internationale risque d'engendrer de l'incertitude chez les acteurs internationaux prêtant assistance au sujet des facilités juridiques à leur disposition et des moyens d'en bénéficier⁴⁴.

La plupart des États de la sous-région auraient donc intérêt à consolider et à clarifier les facilités juridiques prévues dans leurs lois et politiques relatives à la gestion des risques de catastrophe en lien avec l'assistance internationale en cas de catastrophe. Comme le recommandent les Lignes directrices IDRL, la législation des pays pourrait faire la distinction entre les facilités juridiques à octroyer, d'une part, aux États prêtant assistance, et d'autre part, à d'autres acteurs internationaux⁴⁵. En outre, l'octroi de facilités juridiques à d'autres acteurs prêtant assistance devrait se faire sur la base de critères définis⁴⁶. Des instruments juridiques doivent détailler précisément les procédures simplifiées ou accélérées applicables aux acteurs internationaux prêtant assistance, et notamment spécifier quels acteurs sont concernés. Les responsables gouvernementaux connaîtront ainsi exactement les implications de ces procédures et le rôle qu'ils ont à jouer dans leur application, tandis que les acteurs internationaux prêtant assistance pourront facilement se préparer et fournir tout document qui pourrait leur être demandé.

Comme recommandé précédemment, l'élaboration d'une loi-type et/ou d'orientations au niveau sous-régional pourrait aider les États à élaborer des lois et politiques au niveau national. Il est par ailleurs recommandé de mettre au point un protocole ou des directives en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe au niveau sous-régional, afin de jeter les bases d'un mécanisme d'intervention sous-régional et de promouvoir une approche uniformisée de l'octroi de facilités juridiques aux acteurs internationaux prêtant assistance en Afrique australe.

Question 6

Les lois et réglementations définissent-elles des normes de qualité pour les acteurs internationaux prêtant assistance ?

La qualité de l'aide apportée pose régulièrement problème dans les interventions internationales d'urgence⁴⁷. Or, les problèmes de qualité peuvent gravement entraver les efforts humanitaires et retarder la distribution de biens essentiels et l'aide appropriée⁴⁸. Parmi ces problèmes figurent les dons d'articles de secours non conformes aux normes en vigueur ou l'entrée de personnel non préparé ou non qualifié⁴⁹.

44 Dans son étude « IDRL in the Pacific, Regional Assessment », consultable à l'adresse <https://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/disaster-law/international-disaster-response-law-in-the-pacific/> (consultée le 26 février 2021), la Fédération internationale est arrivée à une conclusion semblable.

45 Lignes directrices IDRL, paragraphes 13 et 14.

46 Lignes directrices IDRL, paragraphes 14(2) et (4). Voir aussi l'évaluation de la question 7 ci-après.

47 Liste de contrôle IDRL, page 13.

48 Liste de contrôle IDRL, page 13.

49 Liste de contrôle IDRL, page 13.



Malawi, 2016. Roster Kufandiko est le responsable adjoint des catastrophes à la Croix-Rouge du Malawi. En raison de la sécheresse, le Malawi a connu une grave pénurie alimentaire touchant 3 millions de personnes. La réserve nationale de céréales du Malawi est vide, et le gouvernement a commencé à distribuer des rations de maïs. © Croix-Rouge norvégienne / Thea Rabe

Les lois et politiques des pays étudiés contiennent peu de détails concernant les normes applicables à l'assistance internationale. Le NDRMP 2009 du Botswana établit que le ministère du Commerce et de l'Industrie est chargé de veiller à ce que le matériel de secours soit en conformité avec les normes de qualité existantes, ce qui devrait a priori valoir pour les efforts de secours tant nationaux qu'internationaux⁵⁰. En outre, le principal document stratégique de l'Afrique du Sud en matière de gestion des risques de catastrophe, à savoir le Cadre 2005, prévoit expressément que le Comité national de gestion des catastrophes (NDMC) commence à élaborer des réglementations visant à normaliser la pratique et la gestion d'opérations de secours selon les normes internationales en vigueur ; mais ces réglementations ne semblent pas avoir été promulguées à ce jour. En Namibie, la loi DRM 10/2012 fait clairement référence aux normes de qualité applicables à l'assistance internationale en cas de catastrophe, et énonce que toute personne signant un accord de coopération avec le gouvernement doit faire en sorte que l'aide fournie soit à la fois adaptée aux besoins définis et conforme aux normes nationales de qualité, de santé et autres⁵¹. Le code de conduite des acteurs de la gestion des risques de catastrophe contient lui aussi un certain nombre de dispositions relatives au respect des normes⁵². Enfin, la Namibie interdit les dons d'aliments, de médicaments et d'autres produits périssables impropres à la consommation humaine ou proches de leur date de péremption, et les médicaments à usage humain et vétérinaire donnés doivent être en conformité avec la loi sur le contrôle des médicaments et des substances associées, ainsi qu'avec la loi sur la santé animale⁵³. Par ailleurs, nombres des pays étudiés sont dotés de lois qui portent création de normes globales dans un certain nombre de domaines comme l'innocuité des aliments et des médicaments, la sécurité routière et les professions ; ces normes valent a priori pour les acteurs internationaux prêtant assistance, si tant est qu'aucune exemption n'est appliquée.

Dans l'ensemble, il est recommandé que les États d'Afrique australe adoptent des mécanismes clairs pour veiller à ce que les acteurs internationaux se conforment aux normes internationales de qualité et aux lois nationales, appliquent les principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et possèdent les compétences techniques nécessaires aux activités qu'ils proposent de mettre en œuvre, conformément aux Lignes directrices IDRL. Des orientations sur les normes qu'il conviendrait d'imposer aux acteurs internationaux prêtant assistance pourraient en outre être élaborées au niveau sous-régional afin de promouvoir la création de cadres nationaux ainsi que de garantir la cohérence des normes de qualité en Afrique australe.

50 NDRMP 2009, section 4.15.

51 Loi DRM 10/2012, section 54.

52 Règlement DRM 2013, réglementations 17 et 18.

53 Règlement DRM 2013, réglementation 14.



Namibie, 2020. Le personnel de la Croix-Rouge de Namibie et un bénéficiaire remettent des trousse de prévention des incendies au siège de Windhoek. © Société de la Croix-Rouge de Namibie

Question 7

Les lois et réglementations définissent-elles des critères que les acteurs internationaux prêtant assistance doivent satisfaire pour bénéficier de facilités juridiques ?

Le paragraphe 14(2) des Lignes directrices IDRL recommande aux États d'établir des critères pour les organisations humanitaires prêtant assistance et d'autres acteurs comme des sociétés privées qui cherchent à remplir les conditions requises pour bénéficier de facilités juridiques. Au nombre de ces critères devrait figurer la manifestation par l'organisation ou entité de sa volonté et de sa capacité d'agir conformément aux responsabilités décrites dans les Lignes directrices IDRL, à savoir :

- se conformer aux lois de l'État touché et coordonner les activités avec les autorités nationales ;
- respecter en tout temps la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe ;
- veiller à ce que les opérations d'assistance soient menées conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ;
- veiller à ce que les opérations d'assistance soient :
 - adaptées aux besoins spécifiques, s'il y a lieu, des femmes et des groupes vulnérables⁵⁴ ;
 - adaptées aux besoins des personnes touchées et en adéquation avec tous standards internationaux applicables en matière de qualité ;
 - coordonnées avec d'autres acteurs nationaux concernés et prêtant assistance ;

54 Pour en apprendre davantage sur l'efficacité des lois, politiques et cadres institutionnels dans la promotion de l'égalité entre les sexes dans le cadre de la gestion des risques de catastrophes, et dans la prévention de la violence sexuelle et sexiste et la lutte contre ces phénomènes dans les situations de catastrophe, voir Fédération internationale, Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters, consultable à l'adresse <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788> (consulté le 24 mars 2021). Voir aussi Fédération internationale, La liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (2019), consultable à l'adresse https://disasterlaw.ifrc.org/media/1287?language_content_entity=fr (consultée le 24 mars 2021), pages 36-39, et Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe – Rapport de synthèse multi-pays (2019), consultable à l'adresse <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1372/> (consulté le 24 mars 2021), Chapitre 9.

- fournies avec sensibilité envers les coutumes et traditions culturelles, sociales et religieuses ;
- menées de façon inclusive et en faisant participer de façon adéquate les personnes touchées à toutes les étapes ;
- menées par du personnel compétent et formé de façon adéquate ;
- en proportion des capacités organisationnelles ;
- menées de façon à renforcer les capacités locales de réduction des risques de catastrophe, de secours et de relèvement en cas de catastrophe, et à réduire les vulnérabilités futures aux catastrophes ;
- menées de façon à réduire au minimum les effets négatifs sur la population, l'économie, les objectifs du développement et l'environnement locaux ;
- menées de façon transparente.

Comme vu précédemment au titre de la question 5, plusieurs pays étudiés prévoient que les biens importés à des fins de secours aux personnes en cas de famine ou d'autre catastrophe nationale sont entièrement dédouanés, à condition de respecter certains critères. La plupart des pays n'établissent toutefois pas de facilités juridiques complètes à l'intention des acteurs internationaux prêtant assistance. Parmi ceux qui le font, beaucoup ne précisent pas expressément les critères que les acteurs internationaux prêtant assistance doivent satisfaire pour bénéficier de ces facilités juridiques. Ainsi, le NDRMP 2009 du Botswana énonce : que le ministère du Commerce et de l'Industrie est chargé de collaborer avec le ministère des Finances et le Bureau du Président pour offrir des certificats de remise et des permis d'importation s'agissant des biens destinés aux activités de secours⁵⁵, et que le ministère des Finances et de la Planification du développement est chargé de faciliter l'entrée de tous les produits en lien avec l'assistance internationale officielle, ainsi que de lever les frais et droits de douane lorsque cela est approprié. Le NDRMP 2009 n'indique cependant pas les critères à remplir pour pouvoir bénéficier de ces facilités⁵⁶. La loi DRM 10/2012 de la Namibie établit que les organismes caritatifs ou de bienfaisance, les partenaires du développement ou d'autres parties prenantes de la gestion des risques de catastrophe doivent être approuvés par le Premier ministre pour que leurs dons soient exonérés de droits de douane ou d'accise, sans préciser les critères à remplir ou la procédure à suivre pour obtenir cette approbation⁵⁷. Elle introduit en revanche un code de conduite à l'intention de tous les acteurs de la gestion des risques de catastrophe en Namibie, ainsi que des critères que ces acteurs doivent satisfaire pour signer des accords de coopération en matière de gestion des risques de catastrophe avec le gouvernement⁵⁸. Au Mozambique, la loi DRRM 10/2020 contient des dispositions relatives aux facilités juridiques destinées aux acteurs internationaux prêtant assistance, mais n'énonce pas de critères particuliers à remplir pour bénéficier de ces facilités. Elle indique toutefois les critères que les ONG étrangères doivent satisfaire pour être enregistrées et opérer au Mozambique dans le cadre de programmes d'assistance en cas de catastrophe⁵⁹. Quant au Manuel sur les opérations de gestion des catastrophes de la Zambie, s'il ne précise pas s'il concerne les acteurs internationaux prêtant assistance, il établit des critères spécifiques applicables aux partenaires de la mise en œuvre de projets engagés par le Gouvernement zambien pour contribuer à transporter ou à distribuer des articles de secours de façon rapide, transparente et responsable⁶⁰.

Si l'on n'établit pas expressément des critères d'admissibilité à l'intention des organisations prêtant assistance, on risque de causer des lacunes en matière de surveillance qui pourraient entraîner l'entrée de personnel non qualifié, la livraison d'une aide inadaptée, ou un usage impropre ou abusif des facilités juridiques. Conformément aux Lignes directrices IDRL, il est donc recommandé que les États d'Afrique australe envisagent d'intégrer dans leurs lois et politiques de gestion des risques de catastrophe des critères d'admissibilité précis et détaillés, ainsi que des procédures clairement définies à suivre pour prendre part à des interventions d'urgence et bénéficier de facilités juridiques. Pour gagner du temps, il est également recommandé que les lois et politiques permettent de sélectionner ou d'approuver avant qu'une catastrophe ne survienne les acteurs internationaux prêtant assistance et remplissant les critères définis⁶¹. Étant donné que les lois et politiques de la plupart des pays étudiés n'énoncent pas les critères que les acteurs internationaux prêtant assistance doivent remplir pour bénéficier de facilités juridiques, une loi-type ou des directives pourraient être introduites au niveau sous-régional pour fournir aux États des orientations concernant cet aspect de l'aide internationale d'urgence, et les aider à élaborer leur propre cadre juridique en la matière.

55 NDRMP 2009, section 4,15.

56 NDRMP 2009, section 4.11.

57 Loi DRM 10/2012, section 52(2).

58 Loi DRM 10/2012, section 54 ; Règlement DRM, réglementations 17 et 18.

59 Loi DRRM 10/2020, articles 38 et 42.

60 Manuel sur les opérations de gestion des catastrophes, page 25.

61 Liste de contrôle IDRL, page 14.



Malawi, 2019. Des volontaires de la Croix-Rouge examinent les dégâts causés par les importantes inondations qui ont durement touché les communautés agricoles. © Croix-Rouge danoise / Eskil Meinhardt Hansen

Question 8

Les lois et réglementations établissent-elles une unité spécialisée chargée d'accélérer l'entrée de l'aide internationale en cas de catastrophe ?

Pour améliorer la coordination et la facilitation de l'assistance internationale en cas de catastrophe, la [Liste de contrôle IDRL](#) recommande de créer une unité spécialisée permettant d'accélérer l'entrée de l'assistance internationale en cas de catastrophe. Cette unité spécialisée devrait être composée de représentants des ministères et des organismes gouvernementaux compétents, tels que les Affaires étrangères, les Finances, les Affaires intérieures, la Sécurité nationale, la Santé, l'Immigration, etc., ainsi que d'autres entités comme les forces de défense, les forces de police, la Société nationale et les autorités locales⁶².

Aucun des pays étudiés ne dispose de lois ou réglementations prévoyant expressément la création d'une unité spécialisée permettant d'accélérer l'entrée de l'assistance internationale en cas de catastrophe. Le pays qui s'en rapproche le plus est la Namibie, dont la loi DRM 10/2012 énonce que le Premier ministre, en consultation avec les ministères de l'Immigration, des Finances et des Transports, facilite l'entrée accélérée des biens et équipements de secours⁶³.

Il est donc recommandé que les États créent une unité spécialisée permettant d'accélérer l'entrée de l'assistance internationale en cas de catastrophe – autrement dit un « guichet unique » chargé de consolider et d'accélérer l'entrée de personnel, de biens et d'équipements internationaux destinés à l'aide aux sinistrés (voir la question 5 plus haut). L'unité spécialisée peut en outre exercer un contrôle sur la sélection des acteurs habilités à prêter assistance, comme décrit plus haut au titre de la question 7⁶⁴.

Question 9

Les lois et réglementations garantissent-elles une transparence adéquate, des garanties et des mécanismes de redevabilité régissant les opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe ?

Les Lignes directrices IDRL énoncent que les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient prévenir le détournement et l'appropriation illicite de biens et d'équipements associés à une assistance internationale en cas de catastrophe, ainsi que la fraude concernant ces biens et équipements, et que les États touchés devraient utiliser les fonds et les articles de secours qui leur sont donnés conformément à l'intention expresse dans laquelle ils ont été donnés⁶⁵. Il importe en outre que l'assistance internationale en cas de catastrophe soit conforme aux normes internationales minimales et que des mesures spécifiques soient en place pour empêcher les détournements, les appropriations illicites ou les fraudes eu égard aux produits et aux fonds destinés à l'assistance internationale en cas de catastrophe. Par ailleurs, une autorité précise devrait être légalement mandatée pour percevoir et allouer le financement et les dons internationaux versés au gouvernement, ainsi que pour mener des activités de suivi et de contrôle⁶⁶.

La plupart des pays étudiés ici, notamment le Botswana, Eswatini, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Zambie et le Zimbabwe, ont créé des fonds spécialisés de gestion des risques de catastrophe, ou dans le cas du Zimbabwe, un fonds de protection civile. Ces fonds sont administrés par des personnes ou entités définies et répondent à des obligations spécifiques en matière de comptabilité et de vérification des comptes. Par ailleurs, certains pays comme Eswatini, le Lesotho et la Namibie sont dotés de lois qui énoncent expressément que des biens donnés ne devraient être utilisés qu'aux fins prévues. Dans certains cas, des obligations de compte rendu sont en outre établies.

62 Liste de contrôle IDRL, page 15. Lignes directrices IDRL, paragraphes 4 et 6.

63 Loi DRM 10/2012, section 52(3).

64 Liste de contrôle IDRL, page 17.

65 Lignes directrices IDRL, paragraphe 6.

66 Liste de contrôle IDRL, page 16. Voir aussi Lignes directrices IDRL, paragraphes 3, 4, 5 et 6.



Mozambique, 2019. Visite du Groupe consultatif des donateurs (DAG) au Mozambique, faisant le point sur les efforts de redressement déployés par la Croix-Rouge du Mozambique après le cyclone Idai. © IFRC / Corrie Butler

Ainsi, le Règlement DRM 2013 de la Namibie prévoit expressément : que quiconque se voit confier un article de secours d'urgence à des fins de garde ou de conservation doit impérativement en rendre compte par écrit au Premier ministre ; et que le Premier ministre doit fournir un rapport ou donner l'ordre qu'un rapport soit fourni à toute personne ayant fait don d'un article de secours d'urgence⁶⁷. En Zambie, la loi envisage expressément la possibilité que le gouvernement signe des mémorandums d'entente avec des partenaires de la mise en œuvre de projets. Ces mémorandums d'entente doivent contenir des dispositions relatives à la redevabilité, à la transparence et au suivi⁶⁸. En outre, bien que sans lien direct avec l'assistance internationale en cas de catastrophe, la plupart des pays étudiés ont adopté des lois portant spécifiquement sur la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent (exemple : lois sur le renseignement financier). Celles-ci pourraient contribuer à prévenir le détournement, l'appropriation illicite ou la fraude eu égard aux biens et aux équipements destinés aux secours d'urgence ou au relèvement initial en cas de catastrophe. Si les lois sur le renseignement financier pourraient donc contribuer à promouvoir la transparence des organisations internationales prêtant assistance, on constate que dans certains cas, les obligations qu'elles imposent sont susceptibles de ralentir des transferts monétaires transfrontaliers urgents et de compliquer l'ouverture de comptes bancaires pour les organisations prêtant assistance, ce qui empêcherait des acteurs internationaux légitimes de prêter assistance de façon efficace⁶⁹. Il est donc recommandé que les États fassent en sorte que les acteurs remplissant les critères d'admissibilité bénéficient d'une plus grande souplesse pour pouvoir ouvrir des comptes bancaires et effectuer des transactions, tout en promouvant la transparence et la redevabilité. Pour ce faire, les États pourraient par exemple accorder des dispenses à l'égard de certaines obligations légales ou offrir des procédures accélérées aux acteurs prêtant assistance et remplissant les critères d'admissibilité.

Certains des pays étudiés sont dotés de lois et politiques relatives à la gestion des risques de catastrophe contenant des principes liés à la redevabilité et à la transparence. Ainsi, le Règlement DRM 2013 de la Namibie évoque plusieurs infractions en lien avec l'appropriation illicite de secours d'urgence, et contient un code de conduite qui établit plusieurs obligations en matière de transparence⁷⁰. Quant à la loi DRRM 10/2020 du Mozambique, elle établit entre autres des principes de transparence et de redevabilité qui guident les activités de gestion des risques de catastrophe dans le pays⁷¹.

67 Règlement DRM 2013, réglementations 14 et 32.

68 Manuel sur les opérations de gestion des catastrophes, page 23.

69 Legal Preparedness for International Disaster Response in Namibia, page 59.

70 Règlement DRM 2013, réglementations 17 et 18.

71 Loi DRRM 10/2020, article 4.

Néanmoins, les cadres juridiques relatifs à la gestion des risques de catastrophe en Afrique australe pourraient globalement être renforcés, et notamment être étoffés par des dispositions plus détaillées concernant la réception et l'utilisation de l'assistance internationale en cas de catastrophe, afin de prévenir le détournement ou l'appropriation illicite de biens et d'équipements destinés à des opérations de secours ou de relèvement initial en cas de catastrophe, ou la fraude concernant ces biens et équipements, conformément aux Lignes directrices IDRL.

Question 10

Les lois et réglementations définissent-elles des procédures applicables à l'aide internationale d'urgence envoyée depuis le pays et transitant par celui-ci ?

Les Lignes directrices IDRL contiennent plusieurs dispositions concernant le transit de biens et de personnel relevant de l'assistance internationale en cas de catastrophe. Elles énoncent notamment que tous les visas de sortie, de transit et d'entrée nécessaires au personnel international prêtant assistance devraient être délivrés rapidement⁷². En outre, les biens et équipements, y compris les équipements spécialisés, devraient être exemptés de toute restriction à l'exportation et au transit, et les procédures et la documentation requises pour leur exportation et leur transit devraient être simplifiées⁷³. Enfin, la réexportation de tout équipement ou bien non utilisé par les acteurs prêtant assistance devrait être autorisée⁷⁴.

Si les lois concernant les droits de douane ou d'accise et la législation relative à l'immigration des pays étudiés contiennent des dispositions d'ordre général concernant le transit et l'exportation de biens, et si nombre de textes de loi relatifs à l'immigration autorisent la délivrance de visas de transit, l'assistance internationale en cas de catastrophe ne fait l'objet d'aucune mention expresse, et plus particulièrement, aucune procédure simplifiée n'est établie aux fins du transit de l'assistance internationale en cas de catastrophe. L'Angola fait toutefois exception, puisque si sa loi 28/03 sur la protection civile de base ne détaille pas les procédures relatives à l'aide internationale d'urgence envoyée depuis le pays et transitant par celui-ci, elle établit tout de même que les biens et équipements relevant de l'assistance internationale, que celle-ci soit sollicitée ou consentie, sont exonérés de tous frais et droits de douane aux fins de leur exportation, et que les formalités de passage des frontières des personnes qui prennent part aux missions de secours sont réduites au minimum⁷⁵. Il n'en reste pas moins que dans la plupart des pays étudiés, les règles habituelles relatives au transport de biens et de personnel et à la réexportation des équipements semblent s'appliquer. Les acteurs internationaux pourraient donc rencontrer des problèmes concernant le transit et la réexportation de produits, en particulier de produits susceptibles d'être soumis à des restrictions au transit et à l'exportation, comme les équipements spécialisés et les chiens de sauvetage. Ces problèmes pourraient entraîner d'importants retards et une augmentation des coûts.

Il est recommandé que les États envisagent d'intégrer dans leur cadre juridique des procédures applicables au transit de l'assistance internationale d'un État à un autre en cas de catastrophe, ainsi qu'à la réexportation des équipements ou des biens non utilisés par un État sinistré, pendant et après des opérations. Les États pourraient notamment prévoir de limiter : toute restriction applicable à la sortie du personnel de secours ; les restrictions et droits ou frais applicables à l'exportation d'articles de secours et d'équipements ; et les obligations d'inspection concernant les biens et équipements sortants⁷⁶. Étant donné que ce domaine ne semble pas expressément réglementé par les cadres juridiques nationaux des pays d'Afrique australe, on pourrait introduire au niveau sous-régional des directives ou un protocole visant à jeter les bases d'un mécanisme d'intervention sous-régional, qui pourraient aussi aider les États à intégrer des dispositions pertinentes dans leur cadre juridique national.

72 Lignes directrices IDRL, paragraphes 16(2) et 19(3).

73 Lignes directrices IDRL, paragraphes 17(1)(b) et (c).

74 Lignes directrices IDRL, paragraphe 17(1)(d).

75 Loi 28/03 sur la protection civile de base, article 22.

76 Liste de contrôle IDRL, question 10, page 16.



Mozambique, 2020. Distribution de nourriture dans la communauté de Metanha un an après Idai. De nombreux habitants du village ont reçu des semences et reçoivent maintenant de la nourriture en attendant de récolter leurs cultures. © Anette Selmer-Andresen/IFRC

CONCLUSION

L'objectif du présent rapport est de définir la mesure dans laquelle les États d'Afrique australe sont juridiquement prêts à faciliter une assistance internationale dans le cas où une catastrophe dépasserait les capacités nationales. La plupart des pays pris en compte dans la présente étude sont dotés d'un cadre législatif portant spécifiquement sur la gestion des risques de catastrophe. Le Botswana fait exception, puisqu'il se fonde sur des politiques relatives à la gestion des catastrophes pour guider les activités en la matière dans le pays. Cependant, la plupart des cadres législatifs existant en matière de réduction des risques de catastrophe sont antérieurs aux [Lignes directrices IDRL](#). C'est le cas en Afrique du Sud, en Angola (à l'exception de l'amendement de 2020 à la loi 28/03 sur la protection civile de base), en Eswatini, au Lesotho, au Malawi et au Zimbabwe. Il importe de noter qu'Eswatini, le Lesotho, le Malawi et le Zimbabwe révisent actuellement leur législation relative à la gestion des risques de catastrophe, ce qui constitue une occasion importante d'intégrer dans de nouvelles lois de gestion des risques de catastrophe des dispositions qui facilitent et réglementent l'assistance internationale en cas de catastrophe, conformément aux Lignes directrices IDRL.

En règle générale, les lois primaires de gestion des risques de catastrophe des pays étudiés qui sont antérieures aux Lignes directrices IDRL ne réglementent absolument pas l'assistance internationale en cas de catastrophe ou mentionnent à peine l'IDRL. Dans certains cas, par exemple celui de l'Afrique du Sud, la loi prévoit expressément que des réglementations relatives à l'assistance internationale en cas de catastrophe doivent être adoptées. Il n'a pas été possible de trouver de telles réglementations en ligne, mais cela ne signifie pas qu'elles n'existent pas. Comme indiqué précédemment, il est parfois compliqué de mener des recherches en ligne, et il se peut que les réglementations cherchées n'aient pas été localisées. Quoi qu'il en soit, même sans ces réglementations, des dispositions existent, montrant au moins que les pays d'Afrique australe reconnaissent l'importance de réglementer et de faciliter l'assistance internationale en cas de catastrophe dans la sous-région.

Les lois primaires de gestion des risques de catastrophe du Mozambique, de la Namibie et de la Zambie ont été élaborées après la publication des Lignes directrices IDRL. En Zambie, si la section 37(o) de la DMA 13/2010 énonce que le Président peut adopter des réglementations sur des mesures visant à faciliter l'assistance internationale après qu'une catastrophe a été déclarée, la loi mentionne globalement peu l'assistance internationale en cas de catastrophe. Au Mozambique, l'article 43 de la loi DRRM 10/2020 réglemente sans entrer dans le détail l'assistance internationale d'urgence, en conférant au gouvernement la responsabilité de coordonner, diriger et superviser l'aide internationale humanitaire, ainsi que d'autoriser l'entrée du personnel international prêtant assistance et des articles de secours⁷⁷. Enfin, en Namibie, la loi DRM 10/2012 est particulièrement détaillée en ce qui concerne l'assistance internationale en cas de catastrophe, et prévoit des facilités juridiques à l'intention des acteurs internationaux prêtant assistance et ayant reçu une approbation. On constate néanmoins des lacunes dans certains domaines, par exemple s'agissant des procédures de demande d'assistance internationale en cas de catastrophe et de révocation de cette aide, ainsi que des critères que les acteurs internationaux prêtant assistance doivent satisfaire pour bénéficier de facilités juridiques.

77 Loi DRRM 10/2020, article 43.

Quant aux documents stratégiques des pays d'Afrique australe en matière de réduction des risques de catastrophe, certains contiennent des dispositions relatives à l'assistance internationale en cas de catastrophe, alors même qu'ils sont antérieurs aux Lignes directrices IDRL. C'est par exemple le cas en Afrique du Sud, où le Cadre 2005 est plus détaillé que la DMA 57/2002. On peut aussi trouver des dispositions relatives à l'assistance internationale en cas de catastrophe dans des politiques de gestion des risques de catastrophe adoptées après la publication des Lignes directrices IDRL. Ainsi, les documents stratégiques du Botswana font référence aux facilités juridiques destinées aux acteurs internationaux prêtant assistance.

Les lois sectorielles sont aussi pertinentes pour l'assistance internationale en cas de catastrophe. Elles établissent en particulier souvent des facilités juridiques en lien avec l'assistance internationale en cas de catastrophe. Par exemple, la législation nationale de tous les États parties à l'Accord sur la SACU prévoit que les biens importés pour secourir des personnes en cas de famine ou d'autre catastrophe nationale bénéficient d'une levée totale des droits de douane et sont exonérés de la TVA, à condition de respecter certains critères. En règle générale, la loi établit rarement expressément d'autres facilités juridiques. Si des dispositions existent parfois qui pourraient aider les acteurs internationaux prêtant assistance à opérer dans un pays, elles ont une portée générale et ne sont pas spécifiquement octroyées aux acteurs internationaux prêtant assistance.

Les États d'Afrique australe varient donc dans leur approche de l'intégration de l'IDRL dans la législation nationale, mais leurs lois et politiques ne contiennent généralement pas de dispositions détaillées concernant l'aide internationale d'urgence, et aucun des cadres juridiques étudiés n'est pleinement conforme aux Lignes directrices IDRL. Cela ne signifie pas que les États d'Afrique australe n'ont pas dans la pratique mis en place des procédures de gestion de l'assistance internationale en cas de catastrophe. Néanmoins, l'analyse documentaire révèle la nécessité d'adopter des lois et politiques détaillées qui règlementent l'assistance internationale en cas de catastrophe dans sa globalité, conformément aux Lignes directrices IDRL. Il convient en effet de noter que l'analyse documentaire a permis de constater des difficultés à consulter en ligne les lois primaires et secondaires, les politiques, les directives et les codes pratiques de plusieurs pays. Même dans les cas où ces documents sont accessibles, il est difficile de déterminer s'ils sont à jour ou ont été modifiés, abrogés ou remplacés. De par leur nature, ces lois entraînent des répercussions, non seulement pour les acteurs locaux et nationaux, gouvernementaux ou non, susceptibles de bien connaître les lois et le système juridique en vigueur, mais aussi les acteurs internationaux prêtant assistance, qui ont a priori une connaissance plus limitée du système juridique d'un pays donné. Il est donc très important que les dispositions relatives à l'assistance internationale en cas de catastrophe soient précisément établies dans le droit, consolidées autant que possible, et rendues aisément accessibles⁷⁸.

En se dotant de lois précises et accessibles règlementant l'assistance internationale en cas de catastrophe, à partir de l'intervention initiale et jusqu'au relèvement, on peut faciliter une assistance internationale bien coordonnée dans le cas où une catastrophe dépasse les capacités nationales. La SADC étant en train de créer de nouveaux mécanismes en vue d'intensifier l'assistance régionale en cas de catastrophe dans la sous-région, il est recommandé que les États revoient leurs lois et politiques nationales pour veiller à ce qu'elles règlementent l'assistance internationale en cas de catastrophe de façon globale. L'élaboration d'une loi-type au niveau sous-régional pourrait par ailleurs aider les États à élaborer des lois et politiques au niveau national. En plus de renforcer les lois nationales relatives à la gestion des risques de catastrophe, il est recommandé de mettre au point au niveau sous-régional un protocole ou des directives en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe, afin de jeter les bases d'un mécanisme d'intervention sous-régional, et non seulement de promouvoir une approche uniformisée en Afrique australe, mais aussi de garantir une meilleure coordination de l'assistance internationale d'urgence dans la sous-région.

78 Dans son étude « IDRL in the Pacific, Regional Assessment », consultable à l'adresse <https://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/disaster-law/international-disaster-response-law-in-the-pacific/> (consultée le 26 février 2021), la Fédération internationale est arrivée à une conclusion semblable.

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 leurs pays respectifs, 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.



La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) est le plus grand réseau humanitaire au monde, qui compte 192 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge membres et quelque 14 millions de volontaires. Nos volontaires sont présents dans les communautés avant, pendant et après les crises et les catastrophes. Nous œuvrons dans les environnements les moins accessibles et les plus complexes afin de sauver des vies et de promouvoir la dignité humaine. Nous aidons les communautés à devenir plus fortes et plus résilientes pour que chacun puisse mener une vie sûre et saine, et avoir des possibilités de prospérer.