IFRC

Disaster Law

LIGNES DIRECTRICES SUR LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

Version pilote

Renforcer les lois, les politiques et les plans pour une gestion complète et efficace des risques de catastrophe

La FICR invite les experts et les praticiens de la gestion des risques de catastrophe à se prononcer sur la version pilote des lignes directrices. Les commentaires peuvent être envoyés au moyen du **formulaire en ligne** ou par courriel à l'adresse **rachel.macleod@ifrc.org**

© Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2023

Toutes les parties de cette publication peuvent être citées, copiées, traduites dans d'autres langues ou adaptées aux besoins locaux sans l'accord préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à condition que la source soit clairement indiquée.

Toute demande de reproduction à des fins commerciales doit être adressée directement au Secrétariat de la Fédération internationale, à l'adresse suivante :

Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Genève, Suisse
Adresse postale : Case postale 303, 1211 Genève 19, Suisse
T +41 (0)22 730 42 22 | F +41 (0)22 730 42 00 | C disaster.law@ifrc.org | W ifrc.org

Contents

Introduction 9
Renseignements contextuels essentiels 11
Réduction et gestion des risques de catastrophe 11
Le droit des catastrophes de la FICR 13
À propos des lignes directrices 15
Objet et portée des lignes directrices 15
Quand et comment utiliser les lignes directrices? 16
1. Les bases d'un système de GRC efficace 18
A. Normes de gestion des catastrophes 18
B. Arrangements institutionnels 21
C. Financement 26
D. Qualité et responsabilité 29
E. Cohérence entre la GRC et l'ACC 33
2. Prévention et atténuation 35
A. Connaissance des risques de catastrophe 35
B. Planification de la prévention et de l'atténuation 37
C. Lois sur l'occupation des sols et sur la construction 38
D. Lois environnementales et solutions fondées sur la nature 40
3. Préparation, action anticipative et réaction 43
A. Conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque 43
B. Planification de l'action anticipative et de la réaction 45
C. Sensibilisation, formation, exercices d'urgence et exercices de simulation 47
D. Évacuation des gens et des animaux 48
E. Fourniture d'abris d'urgence 50
F. Déclaration d'un état d'urgence ou de catastrophe 52
4. Redressement 56
A. La préparation au redressement 56
B. Planification, évaluation et surveillance. 57
C. Reconstruire en mieux 59
D. Redressement vert 61
5. Types de catastrophes particuliers 63

A. Urgences de santé publique 63
B. Catastrophes technologiques 65
6. Aide internationale en cas de catastrophe 67
7. Facilités juridiques 71
A. Facilités juridiques transfrontalières 72
B. Facilités juridiques nationales 75
8. Protection et inclusion de groupes marginalisés et à risque 79
9. Soutien psychosocial et en santé mentale 84
10. Déplacements liés aux catastrophes 86

Remerciements

Les présentes lignes directrices ont été rédigées par Rachel Macleod (conseillère juridique principale en matière de droit des catastrophes, FICR) sous la supervision technique d'Isabelle Granger (chef d'unité, Droit relatif aux catastrophes et rôle d'auxiliaire, FICR). Elles sont le fruit de 20 ans de recherche et de recommandations de la FICR dans la sphère du droit des catastrophes. Nous remercions David Fisher, Isabelle Granger, Mary Picard, Rachel Macleod, Stella Ngugi, Tessa Kelly, Tommaso Natoli et Victoria Bannon, membres actuels et anciens du personnel de la FICR, pour leur contribution à la formulation des recommandations synthétisées dans ces lignes directrices.

Les présentes lignes directrices ont bénéficié de l'expertise technique de Gantsetseg Gantulga, Jeanique Serradinho, Jessie Jordan, May Maloney, Nathalie Doswald, Nathan Cooper, Rebeca Muñoz, Reece Da Costa, Stella Ngugi, Stephanie Julmy et Tommaso Natoli, membres du personnel de la FICR et des Sociétés nationales.

La FICR tient à remercier le ministère fédéral de la Coopération et du Développement économiques de l'Allemagne pour son appui financer, auquel est dû le présent rapport. Les points de vue exprimés ci-dessous ne sauraient refléter les positions officielles du ministère fédéral de la Coopération et du Développement économiques de l'Allemagne.

Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

Terminologie

Le 2 février 2017, l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGA) a adopté un ensemble de définitions établi par un groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe (le Groupe de travail d'experts)[1]. Ces définitions ont été présentées dans un rapport produit par le Groupe de travail d'experts et transmis à l'UNGA en décembre 2016 (le Rapport du Groupe de travail d'experts)[2]. Les présentes Lignes directrices emploient la terminologie clé relative aux catastrophes établie par le Groupe de travail d'experts. Elles utilisent aussi plusieurs termes qui n'ont pas été définis par le Groupe de travail d'experts, dont bon nombre, par exemple « préparation juridique » et « facilités juridiques », proviennent de la FICR. Sont également employés plusieurs termes génériques par lesquels la FICR fait référence à une vaste catégorie de choses plutôt qu'une chose en particulier, comme « normes de gestion des catastrophes » et « autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes ». Tous les termes clés utilisés dans les présentes lignes directrices sont définis ci-dessous.

Acteurs de la GRC : Terme générique désignant tout acteur jouant un rôle dans la mise en œuvre d'activités de RRC, de préparation, de réaction ou de redressement. Cette notion englobe un très vaste éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dont les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, les départements et organismes sectoriels (santé, logement, éducation), les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, la société civile, les groupes communautaires, le secteur privé et les établissements universitaires.

Action anticipative : Mesures prises en anticipation d'un événement dangereux pour en prévenir ou en réduire les incidences humanitaires graves avant qu'elles ne se fassent pleinement sentir. L'action anticipative prend souvent la forme de mécanismes comprenant le financement prévisible et préétabli de stratégies formulées en amont qui sont mises en branle à l'atteinte d'un point de déclenchement déterminé. Toutefois, ce terme peut aussi désigner des approches plus informelles consistant en la prise de mesures en anticipation d'une crise ou d'une catastrophe sur la foi de prévisions[3].

Adaptation aux changements climatiques : Dans un système humain, l'adaptation aux changements climatiques s'entend du processus d'ajustement au climat réel ou projeté et à ses effets en vue d'en atténuer les préjudices ou de tirer parti des possibilités bénéfiques qu'il présente. Dans un système naturel, elle s'entend plutôt du processus d'ajustement au climat réel et à ses effets, étant entendu que l'intervention humaine peut faciliter l'ajustement au climat projeté et à ses effets[4].

Aléa : Processus, phénomène ou activité humaine pouvant faire des morts ou des blessés ou avoir d'autres effets sur la santé, ainsi qu'entraîner des dégâts matériels, des perturbations socioéconomiques ou une dégradation de l'environnement[5].

Aléa technologique : Aléa découlant de certaines conditions technologiques ou industrielles, de procédures dangereuses, d'infrastructures défaillances ou de certaines activités humaines. Il s'agit notamment de la pollution industrielle, des radiations nucléaires, des déchets toxiques, des ruptures de bar rage, des accidents de transport, des explosions d'usine, des incendies et des déversements de produits chimiques. Les aléas technologiques peuvent également être la conséquence directe d'un aléa naturel[6].

Atténuation : La réduction ou la limitation des conséquences négatives d'un événement dangereux[7].

Autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes : Terme générique désignant les ministères, organismes et autres corps et appareils gouvernementaux ayant pour principale fonction d'encadrer, de coordonner ou de mettre en œuvre des activités de GRC. Dans de nombreux pays, il s'agira d'un bureau national de gestion des catastrophes ou d'un département de la protection civile.

Autorités sectorielles : Terme générique désignant tous les départements et organismes gouvernementaux qui ne sont pas des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes (voir la définition ci-dessus), par exemple les départements et organismes responsables de la santé, de l'éducation, du logement, de l'environnement et des affaires étrangères.

Catastrophe : Perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quel niveau par suite d'événements dangereux dont les répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental[8].

Catastrophe technologique : Catastrophe causée par la survenance ou la manifestation d'un aléa technologique.

Déplacement lié aux catastrophes : Situation dans laquelle des personnes sont forcées ou obligées de quitter leur maison ou leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou pour éviter l'impact d'un aléa naturel immédiat et prévisible[9].

Dispositif d'alerte rapide : Un système intégré de mécanismes et de processus de suivi, de prévision et d'évaluation des aléas, de communication et de préparation aux catastrophes permettant aux personnes, aux communautés, aux gouvernements, aux entreprises et à d'autres intervenants de prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour réduire les risques de catastrophe en cas d'événements dangereux[10].

Facilités juridiques : Droits spéciaux reconnus par la loi et octroyés à une organisation (ou catégorie d'organisations) particulière pour lui permettre de mener efficacement ses opérations. Les facilités juridiques prennent souvent la forme d'une exemption à l'égard d'une loi ou d'une obligation juridique habituellement applicable, ou de l'accès à des procédures réglementaires simplifiées ou accélérées[11].

Gestion des risques de catastrophe (GRC) : Application de politiques, de stratégies et d'autres mesures afin de prévenir de nouveaux risques de catastrophe, de réduire les risques de catastrophe existants et de gérer les risques résiduels (par la préparation, l'intervention et le relèvement en cas de catastrophe), contribuant au renforcement de la résilience et à la réduction des pertes liées aux catastrophes[12].

Gouvernance des risques de catastrophe : L'ensemble des institutions, mécanismes, cadres politiques et juridiques et arrangements permettant d'orienter, de coordonner et de superviser les stratégies de réduction des risques de catastrophe et les domaines d'activité qui s'y rapportent. La réduction des risques de catastrophe, dont les objectifs et cibles sont définis dans les stratégies et plans de réduction des risques de catastrophe, constitue la finalité de la gestion des risques[13].

Groupes marginalisés et à risque : Terme générique désignant les personnes susceptibles d'être touchées de façon disproportionnée par des catastrophes en raison d'une marginalisation socioéconomique préexistante, d'une exposition relativement élevée aux aléas ou d'une vulnérabilité particulière aux conséquences d'aléas. Figurent parmi les groupes qui tombent souvent (mais pas toujours) dans cette

catégorie les femmes et les jeunes filles, les personnes âgées, les personnes handicapées ou atteintes d'une maladie chronique, les migrants (en particulier ceux dont la situation est irrégulière), les personnes déplacées, les minorités raciales et ethniques, les populations autochtones et les minorités sexuelles et de genre.

Prévention : Les activités et mesures permettant de prévenir de nouvelles catastrophes et de réduire les risques existants[14].

Normes de gestion des catastrophes : Terme générique désignant tout document gouvernemental à valeur officielle, qu'il soit ou non contraignant sur le plan juridique, dont l'objet principal est les catastrophes ou une problématique connexe. Le terme « norme » s'entend notamment des lois, des règlements des décrets, des ordonnances, des politiques, des stratégies, des plans et des procédures opérationnelles normalisées.

Préparation aux catastrophes : Les connaissances et capacités développées par les gouvernements, les organisations spécialisées dans l'intervention et le redressement, les communautés et les personnes afin de prendre les mesures de prévention, d 'intervention et de redressement qui s'imposent face aux conséquences de catastrophes probables, imminentes ou en cours[15].

Réaction (à une catastrophe) : Mesures prises avant, pendant ou immédiatement après une catastrophe en vue de sauver des vies, d'atténuer les effets de la catastrophe sur la santé, d'assurer la sécurité publique et de répondre aux besoins fondamentaux des personnes touchées[16].

Redressement (à la suite d'une catastrophe) : Le rétablissement ou l'amélioration des moyens de subsistance et des services de santé ainsi que des systèmes, activités et biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux d'une communauté ou d'une société touchée par une catastrophe, dans le respect des principes de développement durable et en veillant à « reconstruire en mieux » afin de prévenir ou de réduire les futurs risques de catastrophe[17].

Réduction des risques de catastrophe (RRC) : Activités visant à empêcher l'apparition de nouveaux risques, à réduire ceux qui existent déjà et à gérer les risques résiduels pour renforcer la résilience et, partant, contribuer à la réalisation du développement durable[18].

Urgence de santé publique : La survenue, ou menace imminente, d'une maladie ou d'une situation sanitaire, causée par le bioterrorisme, une épidémie ou une pandémie, un nouvel agent infectieux ou une nouvelle toxine biologique particulièrement mortels, qui constitue pour l'homme un risque substantiel de décès ou d'incapacité permanente ou à long terme touchant un grand nombre de personne. Les urgences de santé publique étant un type de catastrophe, elles tombent sous le coup de la définition de « catastrophe » ci-dessus[19].

Violence sexuelle et sexiste : Terme composite utilisé au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour évoquer deux phénomènes distincts qui se recoupent : i) la violence sexuelle et ii) la violence sexiste. Violence sexuelle – Actes de nature sexuelle commis sur une personne en usant de la force, de la menace de la force ou de la coercition. Violence sexiste – Terme générique qui désigne tout acte néfaste causant, ou susceptible de causer, des blessures ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques à une femme, un homme, une fille ou un garçon, pour des motifs fondés sur le genre[20].

Introduction

Dans le contexte des changements climatiques, on entend souvent dire que la multiplication et l'aggravement des catastrophes sont chose inévitable et incontrôlable. Or, ce discours tient sur de fausses prémisses : il sous-entend à tort que les collectivités et les sociétés se trouvent essentiellement impuissantes face à des forces imprévisibles, inéluctables et irrésistibles. Au contraire, les risques que posent les catastrophes et leurs incidences dépendent en grande partie de facteurs matériels, sociaux, économiques et environnementaux qui se trouvent sous notre contrôle. Au palier national, il est possible d'atténuer considérablement ces risques et incidences en mettant sur pied un système complet et équitable de gestion des risques de catastrophe (GRC) prévoyant des mesures d'atténuation des risques, de préparation, de réponse et de redressement.

Bien que persiste l'idée pernicieuse de la fragilité humaine face aux catastrophes, de plus en plus de gouvernements partout dans le monde prennent conscience de tout ce qu'ils peuvent faire pour gérer efficacement les catastrophes et risques de catastrophe. Au palier international, cette prise de conscience se traduit par l'adoption de mesures comme le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (le **Cadre d'action de Sendai**) et les cadres qui l'ont précédé[21] et le Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe de la Commission du droit international, de même que par les nombreuses allusions à la GRC dans les Objectifs de développement durable et le Nouveau Programme pour les villes. Citons également les démarches en cours de la communauté internationale pour réviser le Règlement sanitaire international (2005) et négocier l'adoption d'une nouvelle norme internationale relative aux pandémies. Qui plus est, les gouvernements reconnaissent de plus en plus le chevauchement entre la gestion des risques de catastrophe (GRC) et l'adaptation aux changements climatiques (ACC) et, partant, le rôle que joue la GRC dans l'atteinte de l'objectif mondial d'adaptation fixé dans l'Accord de Paris.

Cette mobilisation s'observe également au palier régional. Au cours des vingt dernières années, des organismes régionaux des Amériques, de l'Asie-Pacifique, des Caraïbes et de l'Europe ont conclu des accords portant création de mécanismes régionaux d'aide en cas de catastrophe, de même qu'une vaste gamme de politiques régionales traitant de sujets connexes à la GRC. Au palier national, les vingt dernières années ont vu se multiplier les réformes légales et politiques nationales par lesquelles de nombreux gouvernements ont adopté des lois modernes et exhaustives sur la gestion des catastrophes. Les gouvernements se tournent de plus en plus vers les approches multirisques, et ils intensifient l'investissement dans la prévention, l'atténuation et la préparation. Qui plus est, les sociétés et les États se voient de plus en plus sollicités dans leur ensemble, de sorte que les connaissances, capacités et ressources de tous les acteurs et parties prenantes soient mises à profit. Toutefois, si le renforcement des lois nationales sur la gestion des catastrophes va bon train, il reste encore beaucoup à faire. En effet, récemment, l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai a révélé que celle-ci se trouve entravée par un manque d'encadrement juridique[22].

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (**FICR**) œuvre dans la sphère du droit des catastrophes depuis plus de 20 ans. Elle a produit des travaux de recherche et formulé des recommandations de calibre mondial sur la façon dont les normes nationales — lois, règlements, politiques, plans et procédures opérationnelles normalisées — peuvent fonder un système de GRC complet. Les présentes lignes directrices sont le fruit des vingt ans de travaux de la FICR dans le

domaine du droit des catastrophes; elles rassemblent en un seul document un vaste corpus de recherches et de recommandations. Les présentes lignes directrices ont pour objet d'aider les États dans leurs démarches de renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe et de préparation juridique aux catastrophes. Elles sont un outil comparatif pouvant servir à guider la conception et l'évaluation de normes nationales dans le but ultime de protéger les populations des incidences des catastrophes et des changements climatiques.

Renseignements contextuels essentiels

Réduction et gestion des risques de catastrophe

La réduction et la gestion des risques de catastrophe sont étroitement liées, et même parfois confondues. La réduction des risques de catastrophe (RRC) constitue la *finalité* de la prévention de l'apparition de nouveaux risques de catastrophe, de l'atténuation des risques existants et de la gestion des risques résiduels[23]. Le terme « gestion des risques de catastrophe » (GRC) s'entend plutôt des *activités* menées à des fins de RRC[24]. Il importe de souligner que ce terme englobe non seulement les mesures visant à prévenir et réduire les risques de catastrophe, mais aussi les activités de gestion des risques de catastrophe résiduels, c'est-à-dire ceux qui persistent une fois que tous les mesures de prévention et de réduction ont été prises[25]. Désignée sous le vocable de « gestion compensatoire des risques de catastrophe », cette gestion des risques résiduels comprend la préparation aux catastrophes, de même que la réaction aux catastrophes et le redressement à la suite de catastrophes[26].

Au palier international, la principale norme en matière de RRC et de GRC est le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (le Cadre d'action de Sendai). Le Cadre d'action de Sendai établit sept objectifs, articulés autour de quatre priorités d'action : (1) comprendre les risques de catastrophe; (2) renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer; (3) investir dans la réduction des risques de catastrophe pour renforcer la résilience; (4) améliorer la préparation pour une intervention efficace et pour « Faire et reconstruire mieux » en matière de redressement, de relèvement et de reconstruction[27]. Pour chacune de ces quatre priorités sont établies un semble de mesures devant être appliquées sur deux plans : le plan mondial et régional, et le plan national et local.

La notion de GRC englobe plusieurs types d'activités et de mesures.

- Les activités et mesures de prévention des catastrophes ont pour but de prévenir de nouvelles catastrophes et de réduire les risques existants[28]. La prévention des catastrophes se rapporte à la volonté d'éviter complètement les éventuelles conséquences négatives des événements dangereux. Elle vise à réduire la vulnérabilité et l'exposition aux aléas au moyen de mesures telles que la construction de barrages ou de digues pour prévenir les risques d'inondation, l'adoption de plans d'occupation des sols interdisant toute installation humaine dans les zones à haut risque, et l'emploi d'une conception parasismique des bâtiments pour assurer la préservation et le bon fonctionnement des édifices importants en cas de tremblement de terre[29].
- L'atténuation des catastrophes est étroitement liée à la prévention. Elle s'entend de la réduction ou de la limitation des conséquences négatives d'un événement dangereux, à défaut de les éviter complètement[30]. Les mesures d'atténuation se caractérisent notamment par l'utilisation de techniques d'ingénierie, la construction de structures résistantes, l'amélioration des politiques environnementales et sociales et la sensibilisation du public[31]. Il convient de noter que dans les normes relatives aux changements climatiques, l'acception du terme « atténuation » est différente; celui-ci y désigne les mesures visant à réduire les sources de gaz à effet de serre ou à améliorer les mécanismes permettant de les piéger[32].
- La préparation aux catastrophes s'entend des connaissances et capacités développées par les gouvernements, les organisations spécialisées dans l'intervention et le redressement, les communautés et les personnes afin de prendre les mesures de prévention, d'intervention et de

redressement qui s'imposent face aux conséquences de catastrophes probables, imminentes ou en cours[33]. La préparation s'appuie notamment sur des activités telles que la planification des interventions d'urgence, le stockage de matériel et de fournitures, la mise en place de mécanismes de coordination, d'évacuation et d'information du public, et l'organisation des activités de formation et des exercices d'entraînement sur le terrain correspondants[34].

- L'**action anticipative** s'entend de la prise de mesures en anticipation d'un événement dangereux pour en prévenir ou en réduire les incidences humanitaires graves avant qu'elles ne se fassent pleinement sentir[35]. Elle prend souvent la forme de mécanismes comprenant le financement prévisible et préétabli de stratégies formulées en amont qui sont mises en branle à l'atteinte d'un point de déclenchement déterminé. Toutefois, ce terme peut aussi désigner des approches plus informelles consistant en la prise de mesures en anticipation d'une crise ou d'une catastrophe sur la foi de prévisions.
- La **réaction aux catastrophes** s'entend de mesures prises avant, pendant ou immédiatement après une catastrophe en vue de sauver des vies, d'atténuer les effets de la catastrophe sur la santé, d'assurer la sécurité publique et de répondre aux besoins fondamentaux des personnes touchées[36]. On l'appelle également « secours en cas de catastrophe ».
- Le **redressement à la suite de catastrophes** s'entend du rétablissement ou de l'amélioration des moyens de subsistance et des services de santé ainsi que des systèmes, activités et biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux d'une communauté ou d'une société touchée par une catastrophe, dans le respect des principes de développement durable et en veillant à « reconstruire en mieux » afin de prévenir ou de réduire les futurs risques de catastrophe[37].

On conceptualise souvent ces types d'activités comme des « phases » successives. Or, bien que plusieurs de ces activités soient *effectivement* menées à des moments particuliers, elles ne se succèdent pas forcément. Par exemple, il peut être à propos, même après que les principales incidences d'une catastrophe se soient manifestées, de prendre des mesures en anticipation d'incidences secondaires. Toujours à titre d'exemple, il faut intégrer des mesures de prévention et d'atténuation au redressement afin de mettre en œuvre le principe « reconstruire en mieux ».

L'adaptation aux changements climatiques (ACC) s'entend du processus d'adaptation au climat réel ou prévu et à ses effets en vue d'en atténuer les préjudices ou de tirer parti des possibilités bénéfiques qui en découlent[38]. La GRC et l'ACC se recoupent beaucoup : elles convergent sur la gestion des aléas météorologiques et liés au climat tels que les inondations, les sécheresses et les vagues de chaleur. Les aléas de ce type étant exacerbés par les changements climatiques, ils représentent un point focal *tant* pour la GRC que l'ACC[39]. Ces deux secteurs ont en commun les objectifs de réduire la vulnérabilité aux aléas météorologiques et liés au climat et les pertes qu'ils causent. En pratique, cela se traduit souvent par les mêmes activités. L'une des principales conséquences pratiques du recoupement de la GRC et de l'ACC est qu'il faut penser les mesures de GRC en fonction de l'évolution projetée des changements climatiques; Autrement dit, il faut les concevoir à l'aide de modèles scientifiques prévoyant l'influence probable de différents scénarios de changements climatiques sur les aléas météorologiques et liés au climat. Cette question est traitée à la section 2A ci-dessous. Une autre conséquence importante réside en la nécessité d'arrimer les normes et activités de GRC et d'ACC afin de réaliser pleinement les synergies possibles tout en évitant les conflits, les doubles emplois et les lacunes. Cette question est traitée à la section 1E ci-dessous.

Au palier international, la principale norme en matière d'ACC (et d'atténuation des changements climatiques) est l'Accord de Paris. Celui-ci établit l'objectif mondial en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable[40]. Bien que l'Accord de Paris ne traite pas de catastrophes, de RRC ou de GRC, le renforcement de la GRC revêt en pratique une importance capitale pour l'adaptation aux changements climatiques. Aussi observe-t-on un recoupement considérable entre l'objectif mondial en matière d'adaptation de l'Accord de Paris et les objectifs et priorités du Cadre d'action de Sendai. Dans la mesure où elles s'attaquent aux aléas météorologiques et liés au climat, les mesures d'application du Cadre d'action de Sendai contribuent également à l'atteinte de l'objectif mondiale en matière d'adaptation.

Le droit des catastrophes de la FICR

Depuis 2007, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la **Conférence internationale**) — laquelle rassemble les États parties aux Conventions de Genève, les 191 Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge (les **Sociétés nationales**), le Comité international de la Croix-Rouge (**CICR**), et la FICR — a adopté plusieurs résolutions mandatant la FICR de conseiller et d'appuyer des États en matière de droit des catastrophes.[41]. Ce mandat se décline en deux volets : mener des initiatives de recherche et de défense d'intérêts, notamment par la conception de modèles, d'outils et de lignes directrices pratiques, soutenir les États dans le renforcement de leurs lois en matière de gestion des catastrophes. Ce mandat est partagé par les Sociétés nationales, avec qui la FICR met en œuvre des projets de défense d'intérêts et appuie des initiatives nationales de réforme législative.

L'unité qui, au sein de la FICR, est chargée du mandat relatif au droit des catastrophes est nommée Droit des catastrophes – IFRC. Dans le cadre du premier volet de son mandat, la FICR a produit quatre documents de référence clés.

1. 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 (communément appelées « Lignes directrices IDRL ») traitent des manières dont les gouvernements peuvent se préparer légalement à la réception d'aide internationale en cas de catastrophe[42]. Les Lignes directrices IDRL ont été adoptées aux termes de la Résolution 4 de la 30e Conférence internationale, en 2007, pour ensuite être entérinées par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies[43]. Les Lignes directrices IDRL ont également été publiées sous la forme d'une Liste de contrôle[44]. La FICR a mis au point des outils pour appuyer la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL au palier national, dont une Loi-type conçue en collaboration avec le BCAH des Nations Unies et l'Union interparlementaire [45], ainsi qu'un Modèle de décret portant sur un état d'urgence mis au point de concert avec le BCAH des Nations Unies[46].
2. Mise au point par la FICR et le Programme de développement des Nations Unies (PDNU), la Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe (la Liste de vérification sur la législation et la RRC) se veut une source d'indications sur comment les lois, politiques et plans nationaux peuvent contribuer à la RRC. Elle a en outre été pensée pour servir d'outil d'appui à la mise en œuvre nationale de normes internationales en vigueur, en particulier le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (le Cadre d'action de Sendai)[47] et sa priorité d'action de renforcer la gouvernance des risques de catastrophe. La Liste de

vérification sur la législation et la RRC a été entérinée par la Résolution 6 de la 32e Conférence internationale, en 20155[48], et est accompagnée d'un Manuel sur la législation et la réduction des risques de catastrophe.[49]

3. La FICR a créé la Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (la Liste de contrôle sur la législation et la PCI) pour fournir des indications sur la façon dont les lois, politiques et plans nationaux peuvent favoriser au mieux la préparation et la réaction aux catastrophes. Cette liste traite d'une vaste gamme de questions relatives à la préparation et à la réaction aux catastrophes, notamment la planification d'urgence, les alertes et l'intervention rapides, la formation, les activités éducatives, les exercices d'urgence, les cadres institutionnels, les déclarations d'état d'urgence ou de catastrophe et le financement. En 2019, la Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention a été entérinée par la Résolution 7 de la 33e Conférence internationale[50].
4. La FICR a publié le rapport « Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : orientations » en 2022 afin de donner des indications sur la manière dont les lois, politiques et plans nationaux peuvent favoriser une préparation et une réaction efficaces aux urgences de santé publique. Ces orientations traitent de questions telles que les cadres institutionnels, la planification d'urgence, les alertes rapides, les états d'urgence et le respect du Règlement sanitaire international (2005).

Outre ce qui précède, la FICR a formulé, sur la foi de ses recherches, des recommandations sur le redressement à la suite de catastrophes[51], sur l'intégration et l'harmonisation des politiques de RRC et d'adaptation aux changements climatiques (ACC)[52], sur la protection des enfants en cas de catastrophe[53] et sur l'égalité des sexes et la prévention de la violence sexuelle et sexiste en cas de catastrophe[54].

Dans le cadre du second volet de son mandat — soutenir les États dans le renforcement de leurs lois en matière de gestion des catastrophes — la FICR mène des initiatives nationales de défense d'intérêts partout dans le monde en collaboration avec les Sociétés nationales. À titre d'exemple, les Sociétés nationales et la FICR ont œuvré pour l'adoption des Lignes directrices IDRL dans 38 pays, dont bon nombre a adopté plusieurs normes donnant effet aux recommandations qui y sont formulées[55]. En plus de ces démarches nationales, la FICR et les Sociétés nationales travaillent ensemble auprès d'organes régionaux afin d'influencer la mise au point d'ententes, de normes et d'outils régionaux de GRC. La FICR et les Sociétés nationales ont influencé – et continuent d'influencer – l'élaboration de dispositions régionales conformes aux Lignes directrices IDRL, notamment dans le Mécanisme régional d'assistance humanitaire en cas de catastrophe du Système d'intégration centraméricain (Mec-Reg/SICA), les Lignes directrices sur la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire entre les pays andins (CAPRADE), les Lignes directrices de l'Union européenne sur le soutien aux pays hôtes, l'Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, et la Procédure opérationnelle standard de l'ANASE pour les accords régionaux de confirmation et la coordination des opérations conjointes de secours et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe[56].

À propos des lignes directrices

Objet et portée des lignes directrices

Les présentes lignes directrices ont pour objet d'aider les États dans leurs démarches de renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe et de préparation juridique aux catastrophes. Elles ont pour public cible les législateurs et décideurs politiques nationaux, de même que les acteurs et les parties prenantes de la GRC.

L'un de leurs principaux objectifs est de rassembler le corpus actuel de recommandations de la FICR en un seul document, qui pourra servir d'outil comparatif dans l'évaluation de normes nationales. Les lignes directrices visent également à fournir des indications sur l'intégration de normes internationales pertinentes, en particulier le Cadre d'action de Sendai et le Règlement sanitaire international (2005). Leur approche est globale : elles indiquent comment différentes normes – lois, règlements, politiques, plans et procédures opérationnelles normalisées (PON) – peuvent former ensemble un cadre complet propice à une gestion efficace des catastrophes.

Les présentes lignes directrices traitent de toutes les questions devant faire l'objet de normes nationales de gestion des catastrophes. Leur première section traite des bases d'un système de GRC efficace (section 1); il y est question d'arrangements institutionnels, de financement, de surveillance et d'évaluation, ainsi que de prévention de la fraude et de la corruption. Elles abordent ensuite la prévention et d'atténuation des catastrophes (section 2), la préparation et la réaction aux catastrophes (section 3) et le redressement à la suite de catastrophes (section 4). Les présentes lignes directrices comptent également des sections consacrées aux urgences de santé publique (section 5), à l'aide internationale en cas de catastrophe (section 6); aux facilités juridiques accordées aux acteurs de la GRC (section 7); à la protection et à l'inclusion des groupes marginalisés et à risque; (section 8); au soutien psychosocial et en santé mentale (section 9); et aux déplacements liés aux catastrophes (section 10).

Comme il est indiqué à la section Terminologie ci-dessus, les présentes lignes directrices reprennent la définition internationalement reconnue du terme « catastrophe », soit « une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quel niveau par suite d'événements dangereux, dont les répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des

Gouvernance des risques de catastrophe : L'ensemble des institutions, mécanismes, cadres politiques et juridiques et arrangements permettant d'orienter, de coordonner et de superviser les stratégies de réduction des risques de catastrophe et les domaines d 'activité qui s'y rapportent[57].

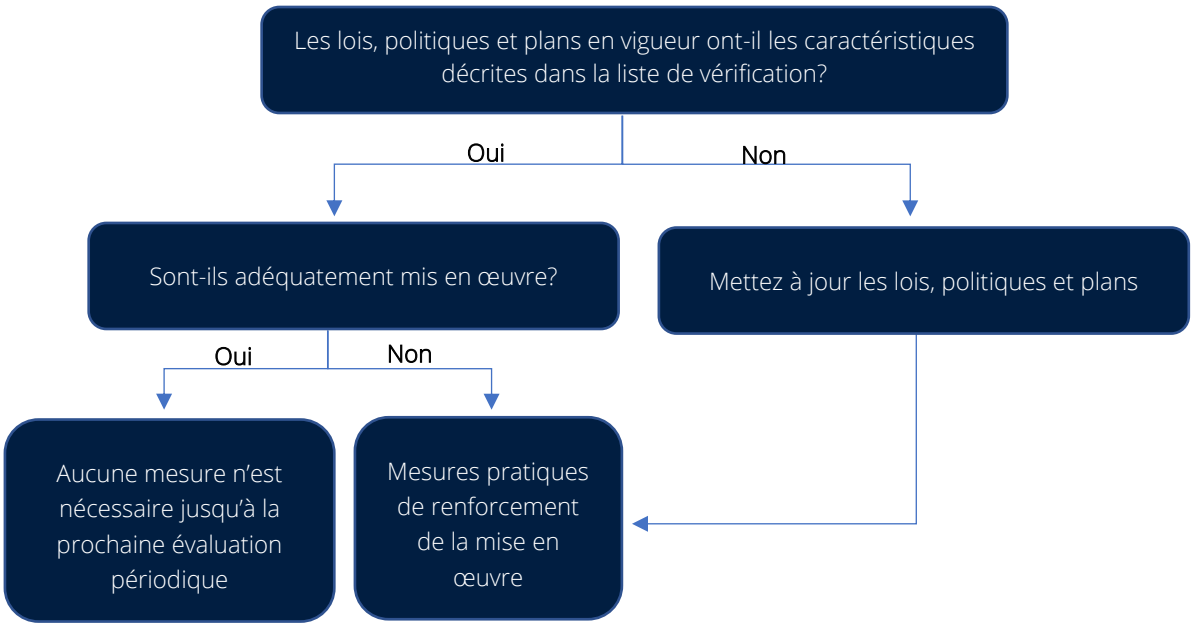
La notion de **préparation juridique aux catastrophes et aux urgences** désigne à la fois un processus et un résultat. En tant que processus, la préparation juridique désigne l'examen et le renforcement de normes juridiques afin de s'assurer qu'ils : i) créent un environnement favorable à une GRC efficace et efficiente; et ii) atténuent les problèmes juridiques qui caractérisent les catastrophes et des urgences. Elle vise également l'application de dispositions juridiques en vigueur par la mise sur pied de plans et de procédures opérationnels, par la formation d'acteurs (notamment quant à leurs rôles et responsabilités), par l'information et la sensibilisation du grand public. En tant que résultat, la préparation juridique fait référence à l'état de préparation juridique, c.-à-d. à la mise en place de lois, de règlements, de procédures et de plans bien conçus, bien compris et bien appliqués en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental[58] ». Cette définition n'englobe *pas* les conflits armés ni d'autres situations d'instabilité ou de tensions sociales[59]. Ainsi, les présentes lignes directrices s'appliquent à *tous* les types de catastrophes et de situations d'urgence, à l'exception des conflits armés et des autres situations d'instabilité ou de tensions sociales. Soulignons que les urgences de santé publique et les catastrophes qui découlent d'aléas technologiques (dont traite la section 6) tombent également sous son coup.

Quand et comment utiliser les lignes directrices?

Les présentes lignes directrices peuvent être utilisées pour appuyer la révision globale ou d'ensemble des lois, politiques et plans d'un pays en matière de gestion des catastrophes. Dans un tel cas, la FICR recommande de suivre la structure du document et d'en étudier chaque sujet et chaque liste de vérification de façon méthodique et successive. Elles peuvent également servir à une réforme législative ou de politique ciblant en particulier une question touchant à la GRC. Pour chaque sujet des présentes lignes directrices, une description des questions juridiques et pratiques clés est donnée. Suit une courte liste de vérification indiquant les types de mesures législatives, politiques et de planification à prendre. Ces listes de vérification par sujet se veulent un outil comparatif pour l'évaluation de normes nationales et l'établissement des forces, faiblesses et lacunes de celles-ci. Elles peuvent servir à cerner les possibilités d'amélioration et établir les types de dispositions à adopter.

Cela dit, les lois, politiques et plans sur la gestion des catastrophes ne peuvent réellement être efficaces que s'ils sont adéquatement mis en œuvre. Aussi la FICR préconise-t-elle un processus en trois étapes calqué sur les listes de vérification par sujet. La première étape consiste en l'évaluation des lois, politiques et régimes en vigueur. Si les dispositions appropriées sont déjà en vigueur, les deuxième et troisième étapes ont pour but d'évaluer leur mise en œuvre et, au besoin, d'établir par quelles mesures pratiques celle-ci pourrait être renforcée. Certaines mesures pratiques clés de renforcement de la mise en œuvre consistent à accroître les connaissances et les capacités des acteurs de la GRC (p. ex. au moyen de formation ou d'exercices de simulation) afin de bonifier leur collaboration et d'augmenter les ressources disponibles. Ce processus en trois étapes est le suivant.


Les lois, politiques et plans en vigueur ont-il les caractéristiques décrites dans la liste de vérification?
Oui
Non
Sont-ils adéquatement mis en œuvre?
Mettez à jour les lois, politiques et plans
Oui
Non
Aucune mesure n'est nécessaire jusqu'à la prochaine évaluation périodique
Mesures pratiques de renforcement de la mise en œuvre

1. Les bases d'un système de GRC efficace

A. Normes de gestion des catastrophes

Au palier national, la GRC repose sur un ensemble de lois, de politiques, de plans et de procédures. Chacun de ces types de normes peut jouer un rôle déterminant. La législation peut venir structurer le système de GRC en créant les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, en prévoyant le mandat, les rôles et les responsabilités de ces autorités et d'autres acteurs, en mettant sur pied des mécanismes de coordination, et imposant des allocations budgétaires constantes et en établissant des principes et objectifs directeurs. Elles peuvent également prévoir des tâches essentielles de GRC (p. ex. évaluation des risques, alarme précoce, évacuation) et en désigner les responsables, faciliter la réalisation d'activités de GRC en créant des exceptions aux règles générales (p. ex. des raccourcis administratifs) et permettre la déclaration d'états d'urgence ou de catastrophe. Bien qu'une politique ou qu'un plan pourrait remplir certains de ces rôles, la législation a l'avantage d'être contraignante; autrement dit, elle peut créer des droits et des devoirs opposables.

La plupart des pays sont dotés d'une loi dédiée à la gestion des catastrophes; cependant, le niveau de détail de celle-ci dépend du type de régime juridique en place. Dans certains pays, cette loi établit un cadre global que viennent préciser des règlements ou décrets de mise en œuvre. Il s'ensuit que les dispositions légales en question ne deviennent parfois applicables qu'à l'adoption des règlements et décrets qui en portent application. Dans d'autres pays, les lois, très détaillées, peuvent être appliquées dès leur entrée en vigueur. Les vingt dernières années ont vu de nombreux gouvernements adopter des lois sur la gestion des catastrophes multirisques et couvrant toutes les phases. Ces lois exhaustives traitent de GRC en lien avec la plupart, si ce n'est la totalité, des aléas. En principe, la FICR recommande l'adoption d'une loi sur la gestion des catastrophes multirisques et couvrant toutes les phases afin de donner un cadre général au système de GRC.

Les politiques, stratégies, plans et procédures peuvent également jouer un rôle clé dans la GRC.

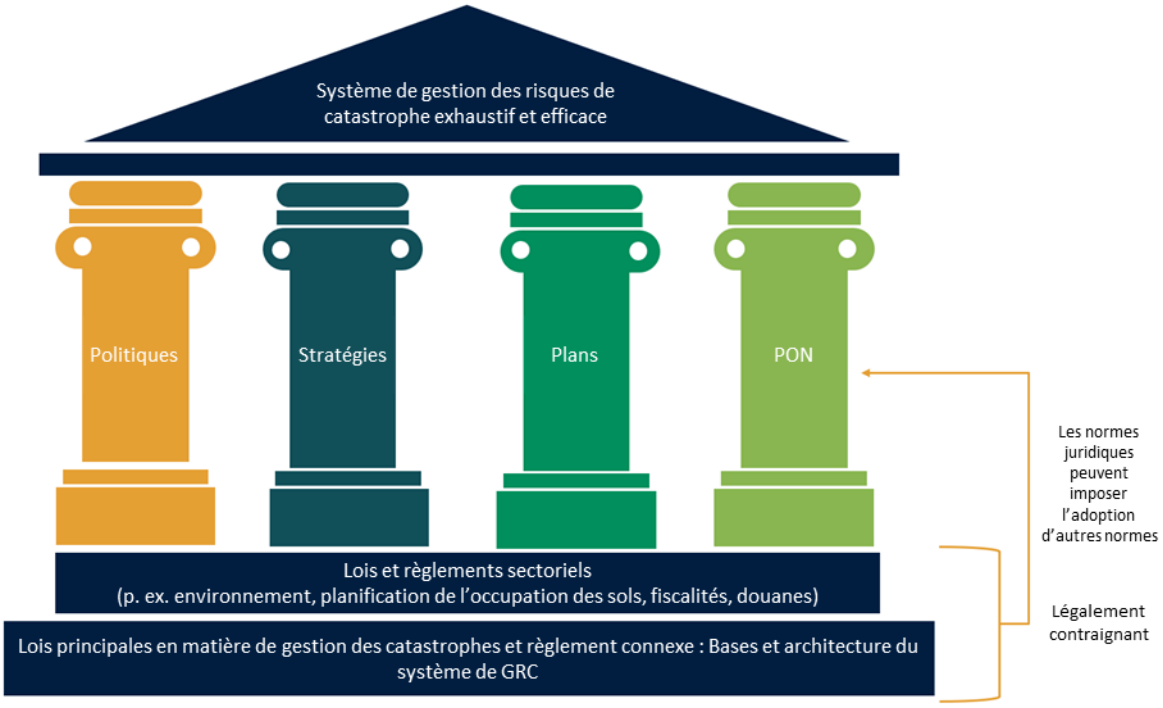
- Le rôle des **politiques** est de fonder une vision de la GRC. Elles peuvent remplir ce rôle en définissant les termes clés et en établissant les principes, objectifs, buts et priorités de la GRC. Elles peuvent aussi établir les activités et projets clés à mettre en œuvre, ainsi que définir les rôles et responsabilités de différents acteurs. Cependant, elles décrivent généralement ces questions de façon générale ou globale, en laissant les aspects pratiques à d'autres normes (le plus souvent des normes juridiques ou des plans).
- Le rôle des **plans** est de clarifier les questions du « qui », du « quoi », du « quand », du « où » et du « comment » de la GRC. Ils indiquent généralement les activités qui seront menées dans chaque secteur, en attribuant les rôles et responsabilités qui s'y rapportent. Normalement, ils établissent aussi des mécanismes de coordination et de communication de renseignements. Bien que les lois et les politiques traitent parfois de telles questions, les plans vont en principe beaucoup plus dans le détail sur le plan pratique. Les plans d'urgence de réaction aux catastrophes sont chose commune; il n'en est pas moins possible et souhaitable de formuler des plans pour toutes les phases de la GRC.
- Les **stratégies** de gestion des catastrophes se voient fréquemment. Bien qu'elles prennent généralement la forme de politiques, elles peuvent également combiner politique et outil de planification. Autrement dit, elles peuvent contenir *à la fois* des éléments caractéristiques d'une

politique (définitions, principes, objectifs) et des éléments de planification (c.-à-d. la description détaillée de rôles, de responsabilités et de mécanismes de coordination). De nombreux États se sont dotés de politiques de RRC nationales et sous-nationales dans leurs démarches pour satisfaire leurs engagements aux termes du Cadre d'action de Sendai.

- Les procédures opérationnelles normalisées (PON) ont pour but d'établir un jeu d'instructions par étapes pour guider les acteurs de la GRC dans l'exécution de tâches importantes ou de routine. Les PON peuvent favoriser l'efficacité, la qualité et l'uniformité, tout en réduisant les erreurs et les manquements relatifs au respect des normes applicables.

Comme il a été mentionné ci-dessus, on observe dans le monde une tendance à adopter des lois sur la gestion des catastrophes multirisques et couvrant toutes les phases. Par opposition, on adopte souvent une politique, un plan ou une procédure pour régir un aléa, une phase, des fonctions ou des activités particuliers. Or, cela peut créer un risque de morcellement, de conflit ou de double emploi dans les normes en place. Il est donc essentiel de veiller à l'absence de conflits, d'incohérences et de duplications inutiles entre les diverses normes. Se doter d'une loi exhaustive sur la gestion des catastrophes peut atténuer ce risque de fragmentation, en ce que cela permet d'établir un régime global sous lequel des normes peuvent être adoptées pour régir des aléas, des phases, des fonctions ou des activités particuliers de manière cohérente et coordonnée.

Outre ce qui précède, divers lois et règlements sectoriels jouent un rôle important dans la GRC. Le terme « loi sectorielle » s'entend de tout type de loi relatif à un secteur d'activité particulier (p. ex. santé, éducation, logement, environnement) qui n'est *pas* une loi sur la gestion des catastrophes. Les lois sectorielles relatives à l'environnement, à l'occupation des sols et à la construction peuvent jouer un rôle essentiel dans la réduction des risques de catastrophe (voir la section 2 ci-dessous), et les lois sectorielles en matière de fiscalité, d'immigration et de douanes (entre autres domaines), dans la facilitation de l'aide internationale en cas de catastrophe (voir la section 7 ci-dessous). Il ne suffit donc pas de se doter de solides normes de gestion des catastrophes; encore faut-il rationaliser les dispositions relatives aux catastrophes ou les intégrer dans un vaste cadre de lois et de règlements sectoriels. Le tableau qui suit illustre comment les différents types de normes abordés à la présente section fonctionnent ensemble pour créer un système de gestion des risques de catastrophe efficace fondé sur des normes juridiques.



Comme il est indiqué ci-dessus, les lois et les politiques peuvent venir établir des principes directeurs, objectifs et approches de GRC. De nombreux principes, objectifs et approches sont généralement reconnus au palier international, de même qu'au sein des secteurs humanitaires et de la GRC; nommons entre autres l'apport d'une protection et d'une aide particulière aux groupes marginalisés et à risque; l'emploi d'une approche sollicitant les sociétés et les États dans leur ensemble; la mobilisation des autorités et communautés locales; l'adoption d'approches multirisques couvrant toutes les phases; la limitation des pertes attribuables aux catastrophes par un investissement accru dans la prévention, l'atténuation, la préparation et l'action anticipative; et la réalisation des synergies entre la GRC, l'adaptation aux changements climatiques et le développement durable. Les pays qui révisent leurs lois et politiques en matière de gestion des catastrophes devraient envisager l'inclusion de ces principes directeurs, objectifs et approches.

Liste de vérification : normes de gestion des catastrophes

- ☐ Il y a une loi sur la gestion des catastrophes multirisques et couvrant toutes les phases qui jette les bases du système de GRC.
- ☐ Il y a une politique ou un ensemble de politiques sur la GRC qui présentent une vision de la GRC en énonçant des principes directeurs, des objectifs et des approches de GRC, de même que des domaines et types d'activités clés.
- ☐ Il y a un plan ou un ensemble de plans de GRC qui détaillent les activités clés à mettre en œuvre, et qui clarifient les rôles, les responsabilités et les mécanismes de coordination relatifs à celles-ci.
- ☐ Il n'y a pas de conflits, d'incohérences ou de duplications inutiles entre les différentes normes de gestion des catastrophes (tant par rapport à leur contenu qu'à leurs effets pratiques).
- ☐ Les lois, politiques et plans sur la gestion des catastrophes énoncés ci-dessus sont exhaustifs, en ce qu'ils traitent :

- de prévention, d'atténuation, d'action anticipative, de préparation, de réaction et de redressement en matière de catastrophes;
- de tous les types d'aléas;
- de toutes les régions géographiques du pays.

- Les lois, politiques et plans sur la gestion des catastrophes adoptent des principes directeurs, objectifs et approches de GRC, dont certains ou l'ensemble des suivants :
  - l'assurance d'une protection et d'une aide particulières aux groupes marginalisés et à risque;
  - l'adoption d'une approche sollicitant la société et l'État dans leur ensemble;
  - la mobilisation d'autorités et de communautés locales;
  - l'adoption d'une approche multirisque et couvrant toutes les phases;
  - la limitation des pertes attribuables aux catastrophes par la prévention, l'atténuation, la préparation et l'action anticipative;
  - la réalisation des synergies entre la GRC, l'adaptation aux changements climatiques et le développement durable.

B. Arrangements institutionnels

Une GRC efficace suppose l'adoption d'une approche sollicitant les sociétés et les États dans leur ensemble qui met à profit les capacités et les ressources d'un très vaste éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. La mise en œuvre d'une approche nécessite quant à elle la prise de solides arrangements institutionnels consistant en :

- la désignation des autorités gouvernementales responsables de la GRC et l'attribution à celles-ci de mandats, rôles et responsabilités clairs et exhaustifs;
- la définition de rôles et responsabilités clairs pour tous les autres acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux; et
- l'établissement d'un éventail de mécanismes de coordination inclusifs à différents paliers et pour différents phases ou aspects de la GRC.

En pratique, la coordination inadéquate et l'incertitude quant aux rôles et responsabilités sont des problèmes importants et récurrents en GRC; Elles sont souvent source de retards, de doubles emplois et de lacunes dans les activités. Les paragraphes suivants indiquent comment les lois, les politiques et les plans peuvent contribuer à la résolution de ces problèmes par l'établissement de solides arrangements institutionnels.

Principaux responsables de la GRC

Il y a plusieurs façons de répartir la responsabilité de la GRC entre différents acteurs gouvernementaux. Cette attribution a une dimension verticale et une dimension horizontale.

- L'attribution verticale consiste en la répartition de la responsabilité entre les gouvernements national, provinciaux et locaux (c.-à-d. municipaux). Elle dépend largement du système politique et constitutionnel de chaque pays. Dans de nombreux pays, le gouvernement national est le principal responsable de la GRC, et il y a un organisme national chargé de la GRC qui a parfois des divisions, des bureaux ou du personnel au sein des provinces et municipalités. Par opposition, dans les pays fédéraux, il arrive que les gouvernements provinciaux soient les principaux responsables de la GRC, et qu'ils disposent d'organismes indépendants en la matière.

- L'**attribution horizontale** consiste en la répartition de la responsabilité entre différents acteurs gouvernementaux du même palier (ou entre différentes divisions au sein du même département ou organisme gouvernemental). La responsabilité de la GRC peut être répartie selon les aléas, les phases ou les fonctions. Autrement dit, il est possible de confier à un organisme spécialisé la gestion d'un aléa, d'une phase ou d'une fonction en particulier. Par exemple, un organisme national pourrait être chargé du redressement ou de la réaction aux catastrophes nucléaires. Ce type d'attribution horizontale de la responsabilité se voit également aux paliers inférieurs de gouvernement.

Nombreux sont les gouvernements qui, dans les vingt dernières années, se sont dotés d'un organisme national de GRC, dont le mandat s'étend à la plupart, si ce n'est la totalité, des aléas. En principe, la FICR recommande cette approche, car elle crée une autorité gouvernementale unique dotée d'un mandat de GRC clair et exhaustif. Elle rend en outre généralement moins probable l'éventualité d'un dédoublement d'autorités aux mandats redondants ou conflictuels. Cela dit, même dans un pays doté d'un organisme national de GRC, il est presque inévitable de constater un certain degré de fragmentation dans les arrangements institutionnels. Certaines sphères de la GRC — par exemple la gestion des aléas nucléaires ou sanitaires — sont normalement administrées par plusieurs organismes spécialisés. Dans ces situations, il est essentiel que les mandats, rôles et responsabilités de ces différentes autorités soient clairement établis. Il importe en outre d'éviter ou de régler les incohérences, les duplications inutiles ou les incertitudes quant à ces mandats, rôles et responsabilités. Il est par ailleurs crucial que ceux-ci couvrent ensemble l'ensemble des phases, aléas, régions géographiques et fonctions de GRC.

Liste de vérification : principaux responsables de la grc

- ☐ La loi crée un organisme national chargé de la GRC dont le mandat s'étend à la plupart, si ce n'est la totalité, des aléas.
- ☐ La loi désigne clairement les autorités gouvernementales chargées de la GRC aux paliers national, provincial et local.
- ☐ Les lois, politiques et plans en vigueur donnent aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes (à tous les paliers gouvernementaux) des mandats, rôles et responsabilités clairs et exhaustifs.
- ☐ Les mandats, rôles et responsabilités des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes couvrent :
    - la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, la réaction et le redressement en matière de catastrophes;
    - tous les types d'aléas;
    - toutes les régions géographiques du pays; et
    - tous les types de fonctions (p. ex. politique, opérations, surveillance et évaluation).
- ☐ Si plusieurs autorités sont chargées de la GRC (p. ex. à différents paliers gouvernementaux ou pour différentes phases ou différents aspects), leurs mandats, rôles et responsabilités respectifs sont clairement définis. Il n'y a pas d'incohérence, de duplication inutile ou d'incertitude quant aux mandats, rôles et responsabilités.

Rôles et responsabilités d'autres acteurs

Outre les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, un vaste éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux joue un rôle déterminant dans la GRC. De nombreux

départements et organismes sectoriels (p. ex. en santé, en logement, en éducation ou en services sociaux) sont responsables de la prestation de services essentiels lors de la réaction et du redressement en cas de catastrophe. Ces départements et agences doivent être prêts à intervenir en cas d'augmentation de la demande relative à leurs services, à assurer ces services par des canaux de substitution, et à répondre aux besoins particuliers engendrés par une catastrophe. De nombreux acteurs non gouvernementaux, dont le secteur privé, les organismes de la société civile et les groupes communautaires, ont un rôle important à jouer. Il est fréquent que ceux-ci mènent eux-mêmes des activités de GRC, parfois au moyen de fonds et d'autres ressources gouvernementaux.

Vu ce qui précède, il est essentiel que les lois, politiques et plans en vigueur définissent clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux participant à la GRC, et non seulement ceux des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes. **Les rôles et responsabilités de chaque acteur devraient correspondre à ses capacités et à ses ressources.** Les lois et politiques peuvent servir à définir les rôles et responsables globalement, et les plans de gestion des catastrophes, à les préciser en répondant aux questions du « qui », du « quoi », du « quand », et « où » et du « comment ». Pour être clair, un plan devrait :

- indiquer qui sont les acteurs principaux et de soutien par rapport à différentes activités — par exemple en nommant un acteur gouvernemental principal et des acteurs de soutien (gouvernementaux et non gouvernementaux) pour chaque activité;
- indiquer ce qui distingue les rôles et responsabilités définis pour la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, la réaction et le redressement relatifs aux catastrophes.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (les **Sociétés nationales**) jouissent d'un statut juridique unique à titre d'auxiliaires aux autorités publics dans la sphère humanitaire[60]. Ce rôle auxiliaire signifie que les activités des Sociétés nationales sont complémentaires à celles de leurs autorités publiques en matière humanitaire, y compris sur le plan de la GRC. Normalement, les Sociétés nationales mènent leurs activités de GRC (dont la GRC communautaire) à l'échelle locale. Elles prennent également part aux opérations de réaction aux catastrophes à titre de premières répondantes. Il y a donc lieu pour les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes de reconnaître le rôle auxiliaire des Sociétés nationales pertinentes dans la GRC et de définir clairement leurs rôles et responsabilités.

Liste de vérification : rôles et responsabilités d'autres acteurs

- ☐ Les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes définissent clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la GRC, y compris :
  - les différents paliers gouvernementaux;
  - les départements et organismes sectoriels;
  - les organismes de la société civile;
  - le secteur privé; et
  - les groupes communautaires.
- ☐ Les rôles et responsabilités attribués à chaque acteur reflètent ses capacités et ses ressources.
- ☐ Les plans de gestion des catastrophes déterminent les acteurs principaux et de soutien relatifs à chaque activité et indiquent ce qui distingue les rôles et responsabilités définis pour la prévention,

l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, la réaction et le redressement relatifs aux catastrophes.

- Les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes reconnaissent le rôle auxiliaire des Sociétés nationales pertinentes dans la GRC et définissent clairement leurs rôles et responsabilités.

Gouvernements et communautés locaux

Contrairement aux acteurs nationaux et internationaux, les gouvernements locaux sont présents avant, pendant et après une catastrophe. Ils connaissent souvent bien les risques de catastrophe dans la région (c.-à-d. les zones et ressources les plus exposées ou vulnérables) et ont de l'expérience en matière de réaction aux catastrophes et de redressement. Qui plus est, ils jouissent souvent de liens de confiance plus forts que les autres paliers de gouvernement avec leurs collectivités. Vu ces facteurs, il est crucial que les lois, politiques et plans en vigueur appuient le rôle que jouent les gouvernements locaux en clarifiant leurs rôles et responsabilités de prévention, d'atténuation, de préparation, d'action anticipative, de réaction et de redressement en matière de catastrophes. Il est également vital que les gouvernements locaux disposent d'un financement adéquat et fiable pour exercer ces responsabilités, ce qui peut leur être fourni au moyen de mécanismes tels que des allocations budgétaires régulières. De plus, il importe de mettre sur pied des comités de GRC ou des mécanismes de coordination au palier local, et d'y intégrer des représentants communautaires. Dans certains pays, les risques de catastrophe varient énormément d'une zone de gouvernement local à l'autre. Ainsi, il est à propos de mettre sur pied des mécanismes et des programmes visant la prestation de financement et de soutien technique supplémentaires aux gouvernements locaux qui doivent composer avec un risque de catastrophe relativement élevé.

L'importance d'une approche communautaire de la GRC est largement reconnue. Souvent, les membres de longue date d'une communauté connaissent très bien les risques de catastrophe locaux, et ils disposent de l'expérience nécessaire pour savoir quels types de soutien sont nécessaires afin de permettre à la communauté d'atténuer les risques de catastrophe et de se préparer aux catastrophes, d'y réagir et d'assurer un redressement après leur passage de façon plus efficace. C'est d'ailleurs ultimement aux membres de la communauté qu'il revient de mettre en œuvre plusieurs des mesures clés nécessaires à leur protection, de même qu'à celle de leurs habitations et de leurs moyens de subsistance, contre les aléas naturels. Il s'ensuit que l'approche communautaire, laquelle suppose une participation significative et une consultation continue de la population quant à la conception et à la mise en œuvre d'activités de GRC, constitue parfois la meilleure façon de cerner et satisfaire les besoins locaux. D'ailleurs, les communautés voudront souvent prendre une part active à la GRC, notamment en formant des groupes ou des comités locaux et en lançant leurs propres projets. Les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et les gouvernements locaux devraient donc prévoir une gamme de mesures de soutien (p. ex. sur les plans financier, technique ou juridique) pour les groupes communautaires qui souhaitent jouer ce type de rôle actif.

Liste de vérification : gouvernements et communautés locaux

- Les lois, politiques et plans définissent clairement les rôles et responsabilités des gouvernements locaux en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, d'action anticipative, de réaction et de redressement relatifs aux catastrophes.

- La législation fournit aux gouvernements locaux un financement fiable et adéquat leur permettant d'exercer leurs responsabilités de GRC au moyen de mécanismes tels que des allocations budgétaires régulières.
- Des mécanismes ou des programmes sont en place pour permettre aux gouvernements national ou provinciaux de fournir un financement et du soutien technique supplémentaires aux gouvernements locaux qui doivent composer avec un risque de catastrophe relativement élevé.
- Il y a des comités de GRC ou des mécanismes de coordination à l'échelle locale, et des représentants communautaires y participent.
- Les lois et politiques reconnaissent l'importance d'une approche communautaire de la GRC comprenant une participation significative de la population aux programmes et activités.
- La loi exige des acteurs de la GRC qu'ils consultent la population en continu quant à la conception et à la mise en œuvre des activités de GRC.
- Les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes prévoient une gamme de mesures de soutien (p. ex. sur les plans financier, technique ou juridique) pour les groupes communautaires qui souhaitent concevoir et mener leurs propres projets de GRC.

Mécanismes de coordination

Pour être efficace, la GRC nécessite une coordination verticale entre les différents paliers gouvernementaux, de même qu'une coordination horizontale entre différents acteurs étatiques sur un même palier gouvernemental. Elle requiert en outre la coordination des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. En pratique, cela se traduit par la mise sur pied d'un éventail de mécanismes de coordination inclusifs à différents niveaux, et pour différentes phases ou différents aspects de la GRC. Il est impossible de prescrire un modèle de coordination universel qui sied à tous les pays. Toutefois, la FICR dégage de ses recherches quelques considérations générales qui devraient orienter la création de mécanismes de coordination.

Ces mécanismes ne devraient pas se limiter à la réaction aux catastrophes, mais aussi servir à la prévention, à l'atténuation, à la préparation, à l'action anticipative et à l'aide internationale en cas de catastrophe. Si un même mécanisme de coordination est utilisé pour différentes phases ou différents aspects de la GRC, il est important de clarifier en quoi les modalités de direction et de participation changent d'une phase ou d'un aspect à l'autre, le cas échéant. Ces mécanismes de coordination doivent par ailleurs être inclusifs : ils doivent prévoir la participation de tous les acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux, afin de permettre à ceux-ci de partager les renseignements dont ils disposent et d'harmoniser leurs activités. Point important, il y a lieu d'intégrer les acteurs non gouvernementaux ayant des rôles et des responsabilités de GRC aux mécanismes de coordination des activités, et non de les reléguer à des fonctions de groupe ou de forum de consultation.

Liste de vérification : mécanismes de coordination

- Les lois, les politiques et les plans mettent sur pied un éventail de mécanismes de coordination à différents paliers gouvernementaux et pour différentes phases et différents aspects de la GRC, dont la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, la réaction, le redressement et l'aide internationale en cas de catastrophe.
- Les lois, les politiques et les plans désignent clairement les acteurs responsables de chaque mécanisme de coordination, de même que ceux qui y participeront. Ils prévoient en outre

l'intégration d'acteurs non gouvernementaux appropriés aux mécanismes de coordination des activités, y compris :
    - la Croix-Rouge nationale ou le Croissant-Rouge national, à titre d'auxiliaires aux autorités publiques du secteur humanitaire;
    - les organismes de la société civile;
    - le secteur privé; et
    - des dirigeants communautaires (p. ex des chefs traditionnels, religieux ou élus).
- Les lois, les politiques et les plans permettent au gouvernement d'intégrer d'autres acteurs aux mécanismes de coordination à titre informel en réaction aux changements de circonstances.
- Si un même mécanisme de coordination est utilisé pour différentes phases ou différents aspects de la GRC, les lois, les politiques et les plans clarifient en quoi les modalités de direction et de participation changent d'une phase ou d'un aspect à l'autre, le cas échéant.

C. Financement

De nombreux mécanismes de financement peuvent convenir à la GRC. Ceux qu'on voit le plus souvent sont les allocations budgétaires, les postes budgétaires d'urgence et les fonds de secours. Il est d'une importance capitale de prévoir des allocations budgétaires régulières pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes afin de fournir aux activités essentielles une source de financement fiable et prévisible. Outre ces allocations budgétaires régulières, de nombreux pays prévoient des postes budgétaires d'urgence afin de pouvoir débloquer des fonds rapidement en cas de catastrophe. Ces postes peuvent être de nature générale (c.-à-d. applicables à toutes sortes de besoins financiers imprévus, sans égard à la cause) ou voués en particulier aux situations d'urgence ou de catastrophe[61]. De nombreux pays se sont également dotés de fonds voués aux urgences ou aux catastrophes pouvant servir à la réaction aux catastrophes ou à d'autres aspects de la GRC.

Ces mécanismes de financement doivent reposer sur des normes juridiques. Il est possible d'imposer, par voie législative, la prévision d'allocations budgétaires régulières pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes aux paliers national, provinciaux et locaux. Quant à eux, les fonds de secours sont normalement établis par voie de lois ou de règlements. Ces lois et règlements doivent notamment traiter des questions clés suivantes : la provenance des contributions au fonds; les critères de déboursement; le plafond annuel des déboursements; la façon dont les fonds sont investis, le cas échéant; l'administration et la vérification du fonds, ainsi que sa structure de gouvernance (c.-à-d. l'établissement d'un comité ou d'une autre structure de gestion pour la prise des décisions d'investissement ou de déboursement[62]).

Lorsqu'une catastrophe frappe, elle est normalement suivie d'une hausse des besoins de financement qui peut durer plusieurs années. Bien qu'un fonds de secours ou un poste budgétaire d'urgence puisse constituer une source de financement rapide en cas de catastrophe, ils ne se prêtent généralement qu'aux événements plus fréquents qui causent relativement peu de dégâts. Plus les dégâts sont considérables, plus il devient improbable qu'un fonds de secours ou qu'un poste budgétaire d'urgence suffise. Voilà pourquoi la FICR recommande la mise sur pied d'une stratégie de financement en cas de catastrophe suivant une approche de « stratification du risque » caractérisée par la combinaison de différents types de mécanismes de financement de sorte à pouvoir réagir à des catastrophes de fréquence et de gravité variées[63]. Parmi les mécanismes de financement pouvant être mis sur pied à l'avance pour des catastrophes graves, mais peu fréquentes, on compte les suivants :

- Lignes de crédit préventives : Il se peut qu'un gouvernement soit à même d'obtenir une ligne de crédit préventive auprès d'une institution financière internationale. Consenti en « temps normaux », ce type de financement est déboursé à la survenance d'une catastrophe. Les lignes de crédit préventives permettent aux gouvernements d'obtenir un financement rapide dans le sillage d'une catastrophe, lorsque le besoin en fonds est pressant, mais les liquidités, insuffisantes.
- Assurance : Il est possible de recourir à l'assurance traditionnelle (aussi appelée assurance à caractère indemnitaire) pour couvrir les pertes causées par une catastrophe. L'assurance paramétrique, dont la prestation dépend de la survenance d'un événement prédéfini (p. ex. un séisme d'une magnitude donnée), peut aussi être utilisée. Un gouvernement peut s'assurer lui-même; il peut également mettre sur pied un régime d'assurance public permettant aux particuliers d'assurer leurs biens (logements, biens agricoles, etc.) à un prix abordable[64].
- Titres liés aux catastrophes : Les titres liés aux catastrophes permettent de transférer des risques de catastrophe aux marchés boursiers. La forme la plus fréquente en est l'obligation-catastrophe. Une obligation-catastrophe est un titre prévoyant le versement d'une somme à l'émetteur advenant la matérialisation d'un risque de catastrophe prédéfini, par exemple un feu de forêt entraînant des dommages évalués à 500 M $ ou un séisme de magnitude 6.0[65]. Bien que les assureurs soient les principaux émetteurs d'obligations-catastrophe, les gouvernements peuvent aussi en émettre[66].

Cela dit, tous les mécanismes de financement en cas de catastrophe n'ont pas le même coût. Il importe donc, pour décider quel mécanisme intégrer à une stratégie de financement en cas de catastrophe, d'établir si les retombées prévues à long terme justifient le paiement de frais récurrents, comme des intérêts ou des primes d'assurance[67].

Lorsqu'il s'agit de mettre sur pied une stratégie de financement en cas de catastrophe, il faut également tenir compte de la proportion des ressources vouées à la prévention, à l'atténuation, à la préparation, à l'action anticipative, à la réaction et au redressement. L'investissement dans la prévention, l'atténuation et la préparation est financièrement efficient, car il réduit les coûts de réaction et de redressement en cas de catastrophe. Malgré cela, ces aspects de la GRC demeurent sous-financés[68]. Il ressort de recherches récentes de la FICR que le financement du rétablissement à long terme pose lui aussi un défi de taille, les activités de réaction et de rétablissement à court terme ayant souvent raison des fonds disponibles[69]. Il est possible de favoriser un financement adéquat de la prévention, de l'atténuation, de la préparation et du redressement à long terme en réservant des sommes au sein d'un fonds de secours, par exemple en plafonnant le financement pouvant être voué chaque année à différentes phases et différents aspects de la GRC. Une autre option consiste en la création de fonds voués à l'atténuation, à la préparation ou au redressement. En outre, il est parfois possible de structurer des mécanismes de financement – comme des fonds de secours, des prêts ou même de l'assurance – pour leur faire produire des versements réguliers échelonnés pendant plusieurs années à la suite d'une catastrophe.

L'importance critique de mettre en œuvre des mesures d'action anticipative dans la période située entre, d'une part, la prévision d'un événement et l'émission d'alertes et, d'autre part, la survenance de cet événement est maintenant largement reconnue. Également appelées « mesures précoces » ou « mesures consécutives aux prévisions », les gestes posés dans ce laps de temps font l'objet de la section 3 ci-dessous. Bien que l'importance de l'action anticipative soient largement reconnue, les mécanismes nationaux de financement en cas de catastrophe sont souvent pensé pour verser leurs fonds *à la suite* d'une catastrophe. Or, cette approche a pour désavantage de sous-financer l'action anticipative. Notion

conçue par le secteur humanitaire, le financement fondé sur les prévisions (FFP) a pour objet le versement de fonds conditionnellement à la formulation de prévisions. Les organismes humanitaires l'utilisent de plus dans leurs mécanismes de financement[70]. Un gouvernement peut intégrer le FFP à ses mécanismes en vigueur ou à de nouveaux mécanismes. À titre d'exemple, si un pays est déjà doté d'un fonds de secours, les critères d'utilisation de ce fonds pourraient être modifiés de sorte qu'il puisse servir à l'action anticipative advenant la prévision d'une catastrophe. Les critères applicables doivent définir précisément le type et l'envergure de l'événement dont la prévision permet le déboursement de fonds. Il y a en outre lieu de prévoir une procédure accélérée pour l'approbation et le déboursement du financement dans ces cas.

Liste de vérification : financement

- ☐ Il y a une stratégie de financement en cas de catastrophe qui combine divers mécanismes de financement de sorte à pouvoir réagir à des catastrophes de fréquence et de gravité variables, y compris certains ou la totalité des suivants :
    - allocations budgétaires régulières;
    - postes budgétaires d'urgence;
    - fonds gouvernementaux en cas de catastrophe;
    - fonds fiduciaires à donateurs multiples;
    - lignes de crédit préventives;
    - assurance traditionnelle et paramétrique; et
    - titres liés aux catastrophes.
- ☐ La stratégie de financement en cas de catastrophe reflète une stratification du risque et emploie des approches de financement fondées sur les prévisions.
- ☐ Son financement est réparti de façon appropriée et efficace entre la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, la réaction et le redressement en cas de catastrophe.
- ☐ Elle est conçue pour financer adéquatement tous les aspects de la GRC au moyen de mécanismes tels que :
    - la réservation de sommes pour la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative et le redressement à la suite d'une catastrophe au sein d'un fonds en cas de catastrophe existant;
    - la création de fonds voués à la prévention, à l'atténuation, à la préparation, à l'action anticipative ou au redressement;
    - la structuration de mécanismes de financement (p. ex. prêts, assurance) pour leur faire produire des versements réguliers échelonnés pendant plusieurs années à la suite d'une catastrophe.
- ☐ La loi impose la prévision d'allocations budgétaires régulières pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes aux paliers national, provinciaux et locaux. Elle établit en outre un postes budgétaire d'urgence pouvant être utilisé à des fins de réaction aux catastrophes et de redressement à la suite d'une catastrophe;
- ☐ La loi crée un fonds en cas de catastrophe. Elle indique clairement :
    - les sources des sommes vouées au fonds;
    - les critères de déboursement;
    - les sommes maximales pouvant être déboursées par année, par événement ou par phase ou aspect de GRC;
    - les règles d'administration et de vérification du fonds;

- les modalités d'investissement du fonds, le cas échéant; et
- la structure de gouvernance du fonds.

- La loi permet le versement de financement si un événement d'une nature ou d'une gravité prédéterminée est prévu. La loi :
  - indique clairement les critères de déboursement (c.-à-d. la nature et la gravité de l'événemetn prévu;
  - énonce les types d'activité susceptibles de financement; et
  - prévoit un processus simplifiée pour les déboursements.

D. Qualité et responsabilité

Normes minimales

Malgré qu'une catastrophe puisse créer des conditions extrêmement difficiles, tous les acteurs participant à la prestation d'aide en cas de catastrophe devraient s'efforcer de fournir une aide de qualité, de même que prendre les dispositions nécessaires à cette fin. En appui à cet objectif, les décideurs nationaux devraient établir des normes minimales relatives à l'aide en cas de catastrophe. Le secteur humanitaire international a mis au point de nombreuses normes et lignes directrices desquelles peuvent s'inspirer les acteurs nationaux qui cherchent à mettre au point des normes minimales nationales pour les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Le manuel Sphère énonce les meilleures normes du secteur humanitaire. Il comprend un jeu de Standards minimums relatifs à la fourniture de vivres, d'abris, de soins de santé, d'eau et d'installations sanitaires et hygiéniques aux populations touchées. Il prévoit également une Norme humanitaire fondamentale, laquelle consiste en neuf engagements décrivant les processus essentiels et les responsabilités organisationnelles visant à rendre possibles la qualité et la redevabilité dans la mise en œuvre des Standards minimums. Bien que conçu à l'origine par et pour des acteurs du secteur humanitaire, le manuel Sphère peut servir d'outil de référence pour la conception de normes nationales. D'ailleurs, plusieurs pays ont adopté les Standards minimums ou les ont adaptés au contexte local[71]. Qui plus est, la dernière édition du manuel Sphère (c.-à-d. la quatrième, qui date de 2018), est pensée pour être davantage accessible à ses différents utilisateurs, y compris les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et les autres acteurs de gouvernements nationaux. Comme en traite la section 7 ci-dessous, le respect des normes minimales devrait être une condition à la réception de facilités juridiques, c.-à-d. des droits et des exemptions juridiques particuliers (p. ex. exemptions fiscales, traitement douanier prioritaire).

Liste de vérification : normes minimales

- Les lois, les politiques et les plans définissent des normes minimales en matière d'aide en cas de catastrophe ou, à défaut, reprennent des normes minimales internationales.
- Ces normes couvrent tous les aspects clés de l'aide en cas de catastrophe, ou à tout le moins la fourniture de vivres, d'abris, de soins de santé, d'eau et d'installations sanitaires et hygiéniques aux populations touchées.
- La législation impose à tous les acteurs participant à la prestation d'aide en cas de catastrophe (gouvernementaux et non gouvernementaux) le respect de ces normes minimales.

- Elle impose en outre aux autorités en matière de gestion des catastrophes d'utiliser les normes minimales pour orienter : a) la mise sur pied de plans de gestion des catastrophes; et (b) la surveillance et l'évaluation de leurs activités.

Surveillance et évaluation

La surveillance et l'évaluation sont de vastes notions qui peuvent prendre plusieurs formes. La surveillance s'entend de la collecte et de l'analyse routinières d'information (qualitative ou quantitative), généralement afin de suivre les progrès par rapport à un plan, un objectif ou une norme et en rendre compte[72]. L'évaluation consiste à utiliser de l'information afin de poser un jugement, généralement sur l'efficacité, l'efficience ou l'opportunité d'activités[73]. La surveillance et l'évaluation peuvent favoriser la transparence et la responsabilisation quant aux incidences et résultats d'activités de GRC. Elles peuvent également appuyer l'amélioration de politiques et de pratiques en mettant en lumière les apprentissages d'expériences antérieures. Les évaluations se distinguent les unes des autres sur plusieurs plan :

- Échelle : Les évaluations peuvent être de différentes échelles; elles peuvent porter sur certaines activités, ou encore couvrir un organisme ou un système dans son ensemble.
- Moment : Les évaluations peuvent être effectuées à différents moments; certaines ont lieu à des intervalles réguliers au cours de la mise en œuvre (évaluation intra-action), et d'autres, par la suite (évaluation *a posteriori*).
- Objectifs : Certains types d'évaluation sont surtout à visée d'apprentissage, tandis que d'autres visent des fins de reddition de comptes.

En ce qui concerne ce dernier point, les évaluations de reddition de comptes mettent généralement un accent particulier sur l'objectivité et l'indépendance, et elles adoptent un style davantage investigatif; elles visent à établir la responsabilité des réussites et des échecs. Elles sont normalement menées par un évaluateur externe, et leurs résultats sont rendus publics. À l'inverse, les évaluations qui sont surtout à visée d'apprentissage peuvent être menées par un évaluateur interne, qui, parfois, permettra aux participants de lui faire part de leurs difficultés, voire de leurs erreurs, en toute confidentialité. Alors qu'une évaluation de reddition de comptes se voudra souvent source de changements systémiques rapides, l'évaluation axée sur l'apprentissage tendra davantage à appuyer des changements graduels à l'égard d'une activité ou d'un acteur en particulier. Ces deux types d'évaluation ont donc des fonctions différentes, mais complémentaires.

En matière de GRC, la FICR recommande la mise sur pied d'une gamme de mécanismes de surveillance et d'évaluation complémentaires. Il y a lieu pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes de mettre sur pied et mettre à jour périodiquement un cadre de surveillance et d'évaluation applicable à tous les acteurs de la GRC (gouvernementaux et non gouvernementaux). Ce cadre devrait fournir une base pour la surveillance et l'évaluation continues des programmes et activités de GRC. De plus, il y a lieu d'effectuer des évaluations systémiques de façon périodique (p. ex. tous les cinq ans), de même qu'après chaque catastrophe importante. Ces évaluations devraient comprendre celle des lois, politiques et plans en vigueur afin d'en cerner les lacunes de contenu et de mise en œuvre. Conformément à l'approche communautaire abordée à la section 1B ci-dessus, ces deux types de surveillance et d'évaluation devraient permettre aux communautés qui sont touchées par des catastrophes ou risquent de l'être de rétroagir sur les programmes et activités de GRC. Certains territoires sont dotés d'un organisme ou d'un bureau spécialisé (p. ex. inspecteur général de la GRC) chargé de la surveillance et de

l'évaluation des activités de GRC. Cela fournit un mécanisme qui intègre la surveillance et de l'évaluation au système de GRC, et qui fait en sorte que ces activités ont lieu non pas ponctuellement, mais régulièrement.

Liste de vérification : surveillance et évaluation

- ☐ La loi exige des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes qu'elles mettent sur pied un cadre de surveillance et d'évaluation applicable à tous les acteurs de la GRC (gouvernementaux et non gouvernementaux).
- ☐ Elle oblige les acteurs de la GRC à surveiller et évaluer continuellement leurs programmes et activités. Dans le cadre de ce processus, les acteurs de la GRC doivent recueillir et prendre en compte la rétroaction des participants à leurs programmes et activités.
- ☐ La loi impose la conduite périodique d'évaluations systémiques (p. ex. tous les cinq ans), de même qu'après chaque catastrophe importante. Ce processus doit :
    - comprendre une évaluation des lois, politiques et plans en vigueur en matière de gestion des catastrophes;
    - permettre aux communautés touchées de présenter leurs observations; et
    - se terminer par la publication d'un rapport présentant conclusions et recommandations.
- ☐ Il y a un bureau ou un fonctionnaire spécialisé mandaté de superviser la surveillance et l'évaluation des activités de GRC.

Prévention de la fraude et de la corruption

La fraude et la corruption peuvent poser de sérieux défis en matière de GRC, en ce qu'elles réduisent la quantité et la qualité de l'aide fournie aux populations touchées par des catastrophes. Pour lutter contre ce problème, il importe que les acteurs de la GRC agissent pour promouvoir la résilience organisationnelle contre la fraude et la corruption. Certaines des mesures clé de promotion de la résilience organisationnelle contre la fraude et la corruption sont les suivantes :

- la conception d'un code de conduite qui définit et interdit la corruption et la fraude, et qui en impose le signalement;
- l'établissement d'un mécanisme de dénonciation confidentiel et approprié sur le plan culturel permettant au personnel et aux bénévoles de signaler les cas de fraude et de corruption;
- la tenue d'enquêtes sur les allégations de fraude et de corruption, suivie de la prise de mesures disciplinaires appropriées (y compris le congédiement et le renvoi à la police) lorsqu'une enquête est révélatrice de fraude ou de corruption; et
- la signature de codes de conduite et la réussite de modules de formation anticorruption par tous les nouveaux employés.

Outre ce qui précède, des mesures de contrôle anticorruption et antifraude doivent être mises en place dans des domaines tels que les finances, les ressources humaines, l'approvisionnement, la gestion d'actifs et le transport. Ces types de mesures dépendent du secteur fonctionnel en question, mais comprennent souvent une séparation des tâches de sorte qu'aucun processus ne se trouve sous le contrôle d'une seule personne, que plus d'une personne soit chargée de la prise de décisions ou des approbations, que des dossiers soient tenus, que des vérifications internes et externes soient effectuées, et que les décisions se prennent en fonction de critères normalisés et prédéterminés. Par exemple, en matière de finances,

certaines des mesures de contrôle clés consistent en l'établissement d'un seuil financier à partir duquel deux signatures ou approbations sont requises, l'exigence que toute documentation relative à une opération financière soit conservée et enregistrée, et la tenue régulière de vérifications internes et externes.

Afin de prévenir la fraude et la corruption, il y a lieu d'obliger légalement les acteurs de la GRC à mettre en œuvre les précédents types de mesures antifraude et anticorruption. À cette fin, les décideurs devraient envisager l'intégration de ces mesures dans leurs lois principales sur la gestion des catastrophes. Ils devraient en outre envisager l'application d'exigences juridiques similaires aux acteurs non gouvernementaux. Les exigences en vigueur devraient à tout le moins viser les activités de ces acteurs qui sont financées par des fonds publics. De plus, l'octroi des facilités juridiques abordées à la section 7 ci-dessous devrait être conditionnelle à la mise en œuvre de mesures antifraude et anticorruption.

Bien que la fraude et la corruption puissent affecter n'importe quel aspect de la GRC, la phase de la réaction aux catastrophes y est particulièrement propice. Pour atténuer ce risque, il importe d'agir pour réduire la nécessité d'embaucher et d'approuver des marchés rapidement lors de catastrophes. Il est possible de limiter les besoins d'embauche en créant un répertoire de professionnels présélectionnés et adéquatement formés qui peuvent être sollicités et déployés à court terme. De même, il est possible de limiter la nécessité d'approuver des marchés rapidement en créant des listes de fournisseurs préapprouvés choisis par des équipes d'approvisionnement qualifiées dans le cadre de processus concurrentiels ou d'enquêtes de marché. Cela dit, il peut tout de même s'avérer nécessaire d'embaucher et d'approuver des marchés rapidement en cas d'urgence, malgré la prise des mesures ci-dessus énoncées. Il y a donc lieu de permettre aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, par voie de loi ou de politique, de mettre sur pied des procédures d'approvisionnement et d'embauche simplifiées et accélérées pour la réaction aux catastrophes et le redressement à court terme. Soulignons toutefois que ces procédures ne devraient être utilisées qu'en période de réaction aux catastrophes et de redressement à court terme, après lesquelles il y a lieu de revenir aux procédures normales.

Liste de vérification : prévention de la fraude et de la corruption

- ☐ Les acteurs de la GRC sont tenus par la loi de prendre des mesures de promotion de la résilience institutionnelle à la corruption et à la fraude, par exemple :
  - l'adoption d'un code de conduite;
  - la création d'un mécanisme de signalement;
  - la tenue d'enquêtes sur les allégations de fraude et de corruption, ainsi que la prise de mesures disciplinaires proportionnelles; et
  - la formation systématique des nouveaux employés et bénévoles.
- ☐ La loi impose aux acteurs de la GRC la mise en œuvre de mesures de contrôle visant à prévenir la fraude et la corruption dans les domaines des finances, des ressources humaines, de l'approvisionnement, de la gestion des actifs et du transport.
- ☐ La loi impose ou permet aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes de mettre sur pied des processus d'embauche et d'approvisionnement accélérés et simplifiés. Elle restreint le recours à ces processus à la phase de réaction aux catastrophes.
- ☐ Les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes disposent :

- d'une liste de professionnels qualifiés et présélectionnés pouvant être sollicités et déployés à court terme lors d'une catastrophe; et
- une liste de fournisseurs préapprouvés pour la fourniture de marchandises lors d'une catastrophe.

E. Cohérence entre la GRC et l'ACC

Comme le mentionne la section Renseignements contextuels essentiels, la GRC et l'ACC se recoupent grandement. Cependant, en pratique, il est fréquent que la GRC relève du mandat d'autorités compétentes spécialisées en matière de gestion des catastrophes, et l'ACC, du département de l'environnement ou des changements climatiques. La GRC et l'ACC peuvent en outre faire l'objet de plusieurs lois, politiques et plans. Par exemple, il arrive souvent qu'un pays soit doté à la fois d'une stratégie nationale de RRC visant la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai et d'un plan national d'adaptation (PNA) ou d'un programme d'action national d'adaptation (PANA) créé sous les auspices de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Cela suscite une question en pratique : comment assurer une cohérence entre les normes et activités relevant de chaque domaine afin de pleinement réaliser les synergies entre elles tout en évitant les conflits, les double emplois et les lacunes?

Bien qu'en général, il ne soit pas nécessaire de créer un organe ou un cadre gouvernemental unique pour la prise en charge de l'ACC *et* de la GRC, il est important de favoriser l'harmonisation de ces secteurs. Les politiques et plans de GRC et d'ACC devraient donc renvoyer les uns aux autres, de même que reconnaître les liens et synergies qui unissent ces deux secteurs. D'un point de vue plus pratique, il est possible de promouvoir une meilleure harmonisation en concevant, en évaluant et en mettant à jour les normes de GRC et d'ACC dans les mêmes échéances; en adoptant, dans une mesure appropriées, des objectifs et des indicateurs communs; et en observant les mêmes échéances de mise en œuvre et de reddition de comptes. Il est également essentiel qu'il y ait une collaboration et une coordination solides entre les autorités responsables de la GRC et de l'ACC ainsi que d'autres départements et organismes pertinents. Cela peut être favorisé par la mise en place de mécanismes de coordination continue, tant au palier ministériel qu'à celui de la mise en œuvre, de même que par la planification et l'exécution conjointes de projets reposant sur l'expertise de plusieurs départements ou organismes.

Liste de vérification : cohérence entre la grc et l'acc

- ☐ Les politiques et plans de GRC et d'ACC sont cohérentes et harmonieuses les unes avec les autres. Cela comprend (s'il y a lieu), la stratégie nationale de GRC, le plan national d'adaptation ou le programme d'action national d'adaptation.
- ☐ Les politiques et plans relatifs à la GRC et à l'ACC :
  - renvoient les uns aux autres;
  - reconnaissent les liens et synergies entre la GRC et l'ACC;
  - sont conçues, évalués et mis à jour selon les mêmes échéances;
  - partagent certains objectifs et indicateurs de rendement connexes; et
  - utilisent les mêmes échéances de mise en œuvre et de reddition de comptes.
- ☐ Il y a une collaboration et une coordination solides entre les autorités responsables de la GRC et de l'ACC ainsi que d'autres départements et organismes pertinents.

- Les projets qui nécessitent l'expertise de plusieurs de ces autorités gouvernementales sont planifiés et mis en œuvre conjointement.
- Des mécanismes de coordination continue sont en place tant au palier ministériel qu'à celui de la mise en œuvre.

Ressources supplémentaires : les bases d'un système de grc efficace

- Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe (FICR et PNUD, 2015)
- Liste de vérification IDRL (FICR, 2017)
- Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (FICR, 2019)
- Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : orientations (FICR, 2022)
- Laws, Policies and Plans for redressement à la suite de catastrophes: Multi-Country Synthesis Report (FICR, 2023)
- Le manuel Sphère: La Charte humanitaire et les Standards minimum de l'intervention humanitaire (édition 2018)
- Manuel de bonnes pratiques : Prévenir la corruption dans le cadre des opérations humanitaires (Transparency International, 2010)
- Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience (FICR, 2021)

2. Prévention et atténuation

Les activités et mesures de **prévention des catastrophes** ont pour but de prévenir de nouvelles catastrophes et de réduire les risques existants[74]. Elles se rapportent à la volonté d'éviter complètement les éventuelles conséquences négatives des événements dangereux[75]. Elles visent à réduire la *vulnérabilité* et l'*exposition* aux au moyen de mesures telles que la construction de barrages ou de digues pour prévenir les risques d'inondation, l'adoption de plans d'occupation des sols interdisant toute installation humaine dans les zones à haut risque, et l'emploi d'une conception parasismique des bâtiments pour assurer la préservation et le bon fonctionnement des édifices importants en cas de tremblement de terre[76]. Notion étroitement liée, l'**atténuation des risques de catastrophe** s'entend de la réduction ou de la limitation des conséquences négatives d'un événement dangereux, à défaut de les éviter complètement[77]. Il convient de noter que dans les normes relatives aux changements climatiques, l'acception du terme « atténuation » est différente; celui-ci y désigne les mesures visant à réduire les sources de gaz à effet de serre à l'origine des changements climatiques[78]. La présente section donne des indications concrètes sur la manière dont les lois, politiques et plans nationaux peuvent le mieux favoriser la prévention et l'atténuation. Soulignons qu'il a déjà été traité, à la section 1 ci-dessus, des bases d'un système de GRC efficace, lesquelles comprennent les arrangements institutionnels (rôles, responsabilités, mécanismes de coordination) et le financement. La présente section traite de sujets plus pointus : la connaissance des risques de catastrophe, la planification, l'occupation des sols et les lois sur la constructions, et les solutions fondées sur la nature.

A. Connaissance des risques de catastrophe

Les risques de catastrophe reposent sur quatre facteurs : (1) l'**aléa**, soit un processus, un phénomène ou une activité humaine pouvant causer un préjudice; (2) l'**exposition**, soit la situation de personnes, d'infrastructures ou de logements situés dans une zone à risque; (3) la **vulnérabilité**, soit une condition ayant pour effet de rendre les personnes, les communautés, les biens matériels ou les systèmes plus sensibles aux aléas; et (4) la **capacité**, soit l'ensemble des forces, moyens et ressources disponibles au sein d'une organisation, d'une collectivité ou d'une société pour gérer et réduire les risques de catastrophe et renforcer la résilience. Ces quatre facteurs peuvent être illustrés à l'aide d'un exemple bien simple : celui d'une ville située dans une région propice aux séismes et dotée d'un dispositif d'alerte rapide efficace, mais dont les bâtiments sont peu résistants aux tremblements de terre. Dans cet exemple, les séismes sont l'**aléa**; le fait que la ville soit située dans une région propice aux tremblements de terre crée une forte **exposition**; le manque de résistance aux séismes est un facteur qui accroît la **vulnérabilité**; et le dispositif d'alerte rapide efficace est un facteur qui accroît la **capacité**.

Une gestion efficace des risques de catastrophe — prévention et atténuation comprises — dépend d'une bonne compréhension des risques de catastrophes, ce que l'on peut également appeler la « connaissance des risques de catastrophe ». Ce processus consiste : a) en la collecte et l'analyse systématique d'information sur les risques de catastrophe, c'est-à-dire sur les aléas, l'exposition, la vulnérabilité et la capacité; et b) en l'utilisation de cette information pour évaluer les niveaux de risque de catastrophe, processus connu sous le nom d'« évaluation des risques de catastrophe ». La préparation de cartes des aléas, lesquelles représentent géographiquement les régions exposées aux aléas, constitue un autre élément important de la connaissance des risques. L'évaluation des risques et la cartographie des aléas devraient couvrir non pas un seul aléa, mais de multiples aléas importants.

La législation peut appuyer le développement de la connaissance des risques de catastrophe en imposant la collecte d'information sur les risques de catastrophe, la préparation de cartes des aléas et la tenue d'évaluations des risques, ainsi qu'en désignant les responsables de ces activités. La loi devrait également imposer la publication des cartes des aléas et des évaluations de risque, afin que le grand public dispose d'information exacte à propos des niveaux de risques de catastrophe. Dans le contexte des changements climatiques, les cartes des aléas devraient reposer non seulement sur des données historiques, mais aussi sur des modèles scientifiques indiquant la façon dont différents scénarios de changements climatiques sont susceptibles d'affecter l'exposition aux aléas météorologiques et liés au climat. Ces cartes des aléas devraient servir aux évaluations des risques, de même qu'au choix et à la conception de mesures de GRC. Cette approche favorise une efficacité pérenne des mesures de GRC dans le contexte des changements climatiques, ainsi que la réduction de l'investissement dans des mesures de GRC vouées à une obsolescence rapide.

En pratique, le développement de la connaissance des risques de catastrophes met généralement à profit l'expertise d'une vaste gamme d'acteurs des domaines météorologique, sismologique et environnemental, ainsi que des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes. La FICR recommande donc que l'une de ces autorités soit mandatée de coordonner le développement de la connaissance des risques de catastrophes et la création d'une politique, d'un plan ou de procédures normalisées applicables aux acteurs pertinents. Ces normes devraient établir : les rôles et responsabilités des différents acteurs; des protocoles d'échange de données entre les acteurs; et des méthodologies de collecte et d'analyse de renseignements sur les risques de catastrophe, de préparation de cartes des aléas et de tenue d'évaluations des risques. Comme le reconnaît d'ailleurs le Cadre d'action de Sendai, une évaluation des risques de catastrophe devrait être fondée non seulement sur les connaissances scientifiques, mais aussi sur le savoir traditionnel, autochtone et local[79]. Cette exigence devrait être clairement reprise par la méthodologie applicable aux évaluations des risques. Notons que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge peuvent jouer un rôle déterminant dans la collecte d'information sur les risques de catastrophes auprès des communautés locales et le développement de la connaissance des risques de catastrophes en utilisant des outils tels quels que l'Évaluation améliorée de la vulnérabilité et des capacités.

Liste de vérification : connaissance des risques de catastrophe

- ☐ La loi prescrit les tâches suivantes et en prévoit les responsables :
  - la collecte et l'analyse de données sur les aléas, l'exposition, les vulnérabilités et les capacités;
  - la tenue d'évaluation des risques couvrant plusieurs risques; et
  - la création de cartes des aléas couvrant plusieurs risques;
- ☐ La loi exige que les cartes des aléas et les évaluations des risques soient faites sur la foi des meilleures données disponibles sur l'incidence probable des changements climatiques sur l'exposition aux aléas météorologiques et liés au climat.
- ☐ La loi désigne clairement les acteurs responsables des précédentes tâches à l'égard de différents aléas (biologiques, environnementaux, géologiques, hydrométéorologiques et technologiques).
- ☐ La loi exige la publication des cartes des aléas et des évaluations des risques.

- ☐ La loi désigne les autorités gouvernementales responsables de la coordination et de la supervision du développement de la connaissance des risques de catastrophe. Elle impose à cette entité la création d'une politique, d'un plan ou de procédures normalisées en la matière.
- ☐ Il y a une politique, un plan ou des procédures normalisées en matière de connaissance des risques de catastrophe qui traitent :
    - des rôles et responsabilités de différents acteurs;
    - de protocoles d'échange de données entre ces acteurs;
    - de méthodologies de collecte et d'analyse de données sur les risques de catastrophe, de préparation de cartes des aléas et de conduite d'évaluations des risques.
- ☐ Les méthodologies susmentionnées exigent que les évaluations des risques soient effectuées à la lumière de savoir traditionnel, autochtone et local (en plus de données scientifiques).

B. Planification de la prévention et de l'atténuation

Comme pour d'autres aspects de la GRC, l'efficacité des mesures de prévention et d'atténuation dépend d'une planification détaillée La planification de mesures de prévention et d'atténuation peut s'inscrire dans un processus de planification plus vaste dont découle un plan traitant de divers aspects ou phases de GRC. Il est également possible de concevoir un plan qui ne traite que de prévention et d'atténuation. Soulignons également que cette planification peut s'effectuer à l'échelle nationale, provinciale et locale (compte tenu de la structure politique et de gouvernance du pays). Elle peut également être imposée par voie législative, en prescrivant la préparation et la mise à jour périodique d'un plan. Bien qu'un acteur en particulier devrait être chargé de diriger la planification, la loi devrait également prévoir la participation de départements et d'organismes sectoriels. Cela s'explique par le fait que la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets reposent sur l'intégration de mesures dans de nombreux secteurs, dont ceux de l'occupation des sols, de la construction, de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles, de la santé et de l'éducation.

La loi devrait en outre contraindre les acteurs responsables de la planification à se fonder sur les dernières évaluations des risques, et sur des évaluations de qualité. Plus particulièrement, il y a lieu d'utiliser des évaluations des risques : (1) pour établir les principaux risques de catastrophe (p. ex. en fonction des décès, de l'endommagement d'infrastructures essentielles et des pertes économiques qu'elles pourraient entraîner); et (2) pour éclairer la conception de mesures de prévention et d'atténuation de ces risques. En ce qui concerne le contenu des plans, soulignons trois points importants :

- les plans devraient couvrir de multiples aléas importants;
- les plans devraient être multisectoriels, en ce qu'ils devraient prévoir des mesures devant être appliquées à l'échelle de secteurs clés tels que l'occupation des sols, l'environnement et la gestion des ressources naturelles (voir la section 2C et la section 2D ci-dessous); et
- conformément à la section 1B ci-dessus, les plans devraient définir clairement les rôles, les responsabilités et les mécanismes de coordination de tous les acteurs.

Liste de vérification : planification de la prévention et de l'atténuation

- ☐ La loi impose la planification de la prévention et de l'atténuation des catastrophes. N.B. Cela peut se traduire par un plan voué à la prévention et à l'atténuation, ou bien s'inscrire dans une planification de plus grande portée visant de multiples aspects de la GRC.

- La loi désigne l'acteur chargé de cette planification. Elle désigne également les autres acteurs qui y participeront. Cela comprend les départements et organismes responsables de l'occupation des soles, de la construction, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.
- La loi contraint les acteurs responsables de la prévention et de l'atténuation à se fonder sur les dernières évaluations des risques, et sur des évaluations de qualité.
- Il y a un plan traitant de prévention et d'atténuation des catastrophes. Ce plan :
    - couvre de multiples aléas importants;
    - est multisectoriel, en ce qu'il prévoit des mesures devant être appliquées à l'échelle de secteurs clés tels que l'occupation des sols, l'environnement et la gestion des ressources naturelles; et
    - définit clairement les rôles, les responsabilités et les mécanismes de coordination de tous les acteurs.

C. Lois sur l'occupation des sols et sur la construction

L'exposition aux aléas hydrométéorologiques et géophysiques dépend grandement de la question de savoir *où* et *comment* bâtir les habitations et les infrastructures. Les conséquences de ces décisions peuvent être durables, et potentiellement garantir un risque de catastrophe élevé pendant des décennies. Il est donc essentiel de penser les lois sectorielles sur l'occupation des sols et sur la construction de sorte à prévenir et limiter les risques de catastrophe.

- Les lois et plans sur l'occupation des sols (c.-à-d. sur l'aménagement urbain) régissent globalement ce qui peut être bâti à un endroit donné. En général, ils utilisent le « zonage » pour délimiter des zones auxquelles s'appliquent des mesures de contrôle particulières, par exemple des restrictions quant aux types de bâtiments autorisés et des exigences de conception. Les lois et plans sur l'occupation des sols peuvent atténuer les risques de catastrophe en créant des zones à risque élevé où les nouvelles constructions sont interdites ou font l'objet de fortes restrictions. De plus, elles peuvent prévoir des exigences de conception résiliente face aux catastrophes à l'égard des bâtiments situés en zone à risque élevé ou modéré. Comme il est traité à la section 2E ci-dessous, les lois sur l'occupation des sols devraient également servir à interdire (ou soumettre à un contrôle strict) l'utilisation de zones où se trouvent des écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC.
- Les Codes du bâtiment (aussi appelés codes de construction) établissent des normes de construction de bâtiments dans le but fondamental d'assurer l'intégrité et la sécurité des structures. En général, un code du bâtiment traitement traitera de préparation des sites, de conception structurelle et de méthodes et matériaux de construction Il peut réduire les risques de catastrophe en imposant des conceptions structurelles et des matériaux de construction qui accroissent la résilience aux aléas naturels. Par exemple, il peut exiger que les maisons en zone inondable soient surélevées, et que celles qui se trouvent en zone exposée aux feux de forêt aient des charpentes d'acier. Un code du bâtiment peut également imposer des normes plus strictes à l'égard des infrastructures essentielles – par exemple en exigeant un degré supérieur de conception et de construction résiliente face aux catastrophes pour les hôpitaux et les écoles.

Outre les types de lois susmentionnés, de nombreux pays sont dotés de procédures d'évaluation et d'approbation des grands projets d'infrastructure. Ces procédures devraient prévoir une évaluation des risques prenant en compte l'exposition et la vulnérabilité de l'infrastructure projetée à de multiples aléas. De plus, ces procédures ne devraient permettre l'approbation que de projets posant un niveau de risque

acceptable, ou qui comprennent des mesures de réduction des risques structurels et non structurels permettant d'atténuer adéquatement le niveau de risque.

Les mesures de réduction des risques des lois sectorielles doivent être fondées sur les plus récentes évaluations des risques et cartes des aléas (lesquelles, comme il est mentionné à la section 2A ci-dessus, devraient refléter l'évolution projetée des aléas liés au climat, et elles devraient être mises à jour les pour refléter ces cartes et évaluation. Qui plus est, ces mesures doivent être pleinement appliquées. Dans de nombreux pays, ce sont les gouvernements locaux qui sont chargés d'appliquer les lois sur l'occupation des sols et les codes du bâtiment. Un manque de ressources et de capacités à ce niveau peut nuire à cette mise en œuvre, sans parler de la corruption, qui peut également représenter un défi de taille. Il pourrait donc être nécessaire non seulement de penser les lois sur l'occupation des sols et les codes du bâtiment en conséquence, mais également de mettre en œuvre des mesures pratiques de renforcement des capacités et de lutte à la corruption.

Il peut être coûteux de construire ou de remettre à neuf un bâtiment pour en accroître la résilience face aux catastrophes. Ainsi, en plus d'imposer une construction résiliente, les lois devraient aussi prévoir des incitatifs financiers (p. ex. des avantages fiscaux) et un soutien financier direct aux ménages. Cela dit, la construction résiliente n'est pas une panacée. Dans certaines régions, le degré de risque demeurera élevé malgré la mise en œuvre des normes de construction résiliente les plus sévères. De plus, il se peut que la construction (ou la remise à neuf) résiliente se traduise par des coûts trop élevés ou hors de proportion par rapport au bénéfice escompté. Dans ces cas, il y a lieu pour les gouvernements d'envisager la mise sur pied de mécanismes d'échange ou de rachat de terres afin d'aider les gens à partir de zones à risque élevé.

Liste de vérification : lois sur l'occupation des sols et sur la construction

- ☐ Les lois et plans sur l'utilisation des sols définissent des zones à risque élevé de catastrophes. Ils interdisent ou soumettent à de fortes restrictions les nouvelles constructions dans ces zones.
- ☐ Le code du bâtiment exige que les habitations et les infrastructures essentielles (hôpitaux, écoles) soient construites à l'aide de conceptions et de matériaux résilients face aux catastrophes. N.B. Cette exigence peut ne s'appliquer qu'aux zones à risque moyen et élevé définies dans les lois et plans sur l'utilisation des sols.
- ☐ La loi impose la mise à jour périodique des lois sur l'occupation des sols et du code du bâtiment en fonction des dernières cartes des aléas et évaluations des risques.
- ☐ La procédure d'évaluation et d'approbation des projets d'infrastructure importants comporte une évaluation des risques couvrant de multiples risques. Elle prévoit qu'un projet ne peut être approuvé que s'il présente un niveau de risque acceptable, ou s'il comprend des mesures d'atténuation des risques (structurels et non structurels) permettant une réduction adéquate du niveau de risque.
- ☐ Les lois, plans et procédures susmentionnés sont adéquatement mis en œuvre. Dans la mesure où il y a des lacunes dans la mise en œuvre, des mesures pratiques sont appliquées afin de la renforcer (p. ex. renforcement des capacités, accroissement du financement et mesures anticorruptions).
- ☐ La loi prévoit des incitatifs financiers (p. ex. des allègements fiscaux) et un soutien financier direct permettant aux ménages de construire ou remettre à neuf leurs habitations à l'aide de conceptions et de matériaux résilients face aux catastrophes.

- Il y a des mécanismes d'échange ou de rachat de terres visant à aider les gens à partir de zones où une construction ou une remise à neuf résiliente face aux catastrophes ne peut adéquatement réduire les risques ou serait trop coûteuse.

D. Lois environnementales et solutions fondées sur la nature

Le Cadre d'action de Sendai reconnaît l'importance de l'environnement et de ses écosystèmes, par exemple les forêts et les milieux humides, en matière de RRC. En effet, à sa priorité 3, il invite vivement les gouvernementaux nationaux à adopter des approches environnementales et de gestion des ressources intégrées qui comprennent la réduction des risques de catastrophe, ainsi qu'à préserver les fonctions assurées par les écosystèmes qui contribuent à réduire les risques. Le rôle des écosystèmes dans la lutte aux problématiques sociétales telles que le risque de catastrophe, les changements climatiques et la sécurité alimentaire et hydrique est englobé dans la notion de « solutions fondées sur la nature » (SFN). Les SFN peuvent favoriser *à la fois* l'ACC et la RRC en assurant une protection contre certains événements hydrométéorologiques extrêmes, tels que les tempêtes, les inondations et les glissements de terrain, tout en réduisant la vulnérabilité aux changements climatiques. À titre d'exemple, la conservation des écosystèmes à mangrove peut fournir une protection contre les inondations et l'érosion côtière, car elle permet d'absorber l'énergie des vagues et les ondes de tempête ainsi que de protéger les rivages de l'érosion. De plus, il est possible de contrer les îlots de chaleur urbains et, partant, de réduire la vulnérabilité à la hausse des températures, en augmentant le couvert végétal dans les villes.

En général, les SFN se traduisent par trois principaux types de mesure : la conservation et la gestion durable des écosystèmes, la restauration des écosystèmes et la création d'infrastructures vertes ou hybrides. De nombreuses décisions relatives à la conservation et à la gestion des écosystèmes sont prises en fonction de lois nationales sur la protection environnementale, la gestion des ressources naturelles et l'occupation des sols. On peut donc déjà retrouver dans ces lois des mécanismes de promotion des SFN. Cependant, il est parfois nécessaire d'en renforcer le contenu ou la mise en œuvre. Il est d'une importance critique de penser ce type de lois en fonction des risques climatiques et de catastrophe afin de les faire promouvoir la conservation et la gestion durable des écosystèmes qui contribuent à la RRC et à l'ACC. Les types de dispositions légales suivantes peuvent être utilisés ou adaptés pour promouvoir les SFN :

- Obligations globales de protection de l'environnement : Il est fréquent qu'une loi environnementale interdise globalement d'endommager l'environnement, sous peine de sanctions. Il arrive également qu'elles obligent les gens et les entreprises à réparer les dommages environnementaux qu'ils ont causés. Il y a lieu d'étendre ces obligations aux écosystèmes qui contribuent à la RRC et à l'ACC.
- Études d'impact sur l'environnement : Les lois environnementales imposent souvent la conduite d'études d'impact sur l'environnement (EIE) à l'égard des nouvelles constructions et des nouveaux développements. L'approbation du projet dépend alors généralement d'une EIE satisfaisante. Or, pour qu'une EIE soit satisfaisante, le demandeur doit parfois démontrer qu'il prendra des mesures pour déduire l'incidence environnementale de la construction. Ainsi, il y a lieu pour les lois environnementales de prévoir que les EIE comprennent l'évaluation de l'éventualité d'effets négatifs sur les écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC qui aggraveraient les risques climatiques et de catastrophe.
- Systèmes de permis relatifs aux ressources naturelles : Il est fréquent qu'une loi sur la gestion des ressources naturelles établisse un système de permis relativement à l'utilisation ou à l'extraction de

ressources naturelles (forêts, stocks de poissons, minerais). Il arrive également qu'elles interdisent des activités d'extraction dans certaines zones, ou à l'égard de ressources naturelles particulières. Les lois sur les ressources naturelles devraient interdire, ou restreindre sévèrement, l'exploitation d'écosystèmes qui promeuvent la RRC et l'ACC. S'il est possible d'obtenir un permis pour utiliser ou extraire des ressources de ces écosystèmes, la quantité et les types de permis devraient faire l'objet d'importantes restrictions.

- Zones d'écosystème protégées : Les lois sur l'occupation des sols utilisent souvent le « zonage » pour établir des zones auxquelles s'appliquent des mesures de contrôle particulières, où elles restreignent ou interdisent parfois la construction et certains types d'activités (activités industrielles, d'agriculture, etc.). Il y a lieu pour les lois et plans sur l'occupation des sols d'établir des zones d'écosystème faisant l'objet de mesures de contrôle strictes, lesquelles zones devraient comprendre les régions comprenant des écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC.

Les types de dispositions énoncés ci-dessus se rapportent principalement à la conservation et la gestion durable des écosystèmes. En ce qui concerne la restauration, bien qu'il arrive que des lois environnementales imposent aux gens et entreprises de remédier aux dégâts qu'ils ont causés, elles n'imposent pas ni n'appuient, en général, la réalisation de projets de restauration à grande échelle ou la mise sur pied d'infrastructures vertes ou nouvelles à des fins de RRC et d'ACC.

Or, plusieurs SFN de RRC et d'ACC novatrices passent par la création d'infrastructure verte (p. ex. l'établissement de nouveaux milieux humides pour réduire les risques d'inondation) ou d'infrastructure hybride alliant infrastructure verte et grise (p. ex. la culture de récifs de corail ou d'huitres sur des structures en béton pour contrer les ondes et l'érosion côtière). Comparés aux mesures traditionnelles de prévention des catastrophes, ces types de SFN peuvent se révéler plus rentables, en plus de présenter d'autres avantages tels que la protection de la faune et de la flore locale. Par exemple, un récif de corail peut atténuer les risques de catastrophes de la même manière qu'un ouvrage longitudinal, mais en plus servir d'habitat à des espèces marines menacées.

Compte tenu de ce qui précède, il a lieu pour les politiques et plans de GRC de reconnaître le rôle des SFN et de prévoir dans le détail la mise en œuvre de projets de SFN afin de réduire les risques de catastrophes et de favoriser l'adaptation aux changements climatiques. Qui plus est, lorsqu'ils mettent sur pied des politiques et des plans de GRC, les décideurs devraient penser au-delà de l'infrastructure grise traditionnelle pour tenir compte de toutes les avenues possibles, y compris des options d'infrastructure verte et hybride innovante qui présentent des avantages supplémentaires. Enfin, les lois nationales devraient prévoir du financement et des incitatifs (p. ex. subventions et allègements fiscaux) pour encourager municipalités et acteurs non gouvernementaux à mettre en œuvre des projets de restauration et d'infrastructure verte et hybride à des fins de RRC et d'ACC.

Liste de vérification : lois environnementales et solutions fondées sur la nature

- ☐ Les politiques et plans de GRC reconnaissent le rôle des SFN dans la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques. Elles prévoient en outre la mise en œuvre de projets de SFN particuliers afin de réduire les risques liés au climat et aux catastrophes.
- ☐ Les lois environnementales interdisent globalement d'endommager l'environnement, sous peine de sanctions. Elles obligent en outre les gens et les entreprises à réparer les dommages

environnementaux qu'ils ont causés. Ces obligations s'étendent aux écosystèmes qui contribuent à la RRC et à l'ACC.

- Les lois environnementales imposent la conduite d'études d'impact sur l'environnement (EIE) à l'égard des nouvelles constructions et des nouveaux développements. Le processus d'EIE exige l'évaluation de l'éventualité d'effets négatifs sur les écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC qui aggraveraient les risques climatiques et de catastrophe.
- Les lois sur les ressources naturelles interdisent ou restreignent sévèrement l'exploitation d'écosystèmes qui promeuvent la RRC et l'ACC. S'il est possible d'obtenir un permis pour utiliser ou extraire des ressources de ces écosystèmes, la quantité et les types de permis font l'objet d'importantes restrictions.
- Les lois sur l'occupation des sols devraient interdisent (ou soumettent à un contrôle strict) l'utilisation de zones où se trouvent des écosystèmes qui favoriser la RRC et l'ACC. Elles ne permettent aucun développement ni aucune utilisation de ces zones qui accroîtraient les risques climatiques ou de catastrophe.
- Les lois nationales prévoient du financement et des incitatifs (p. ex. subventions et allègements fiscaux) pour encourager municipalités et acteurs non gouvernementaux à mettre en œuvre des projets de restauration et d'infrastructure verte et hybride à des fins de RRC et d'ACC.

Ressources supplémentaires : prévention et atténuation

- Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe (FICR et PNUD, 2015)
- Handbook on Law and Disaster Risk Reduction (FICR et PNUD, 2015)
- Des paroles aux actes : Solutions fondées sur la nature pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR, 2021)

3. Préparation, action anticipative et réaction

La présente section établit comment les lois, les politiques et les plans peuvent favoriser l'efficacité de la préparation, de l'action anticipative et de la réaction face aux catastrophes.

- La **préparation aux catastrophes** s'entend des connaissances et capacités développées par les gouvernements, les organisations spécialisées dans l'intervention et le redressement, les communautés et les personnes afin de prendre les mesures de prévention, d'intervention et de redressement qui s'imposent face aux conséquences de catastrophes probables, imminentes ou en cours[80]. Elle s'appuie notamment sur des activités telles que la planification des interventions d'urgence, le stockage de matériel et de fournitures, la mise en place de mécanismes de coordination, d'évacuation et d'information du public, et l'organisation des activités de formation et des exercices d'entraînement sur le terrain correspondants[81].
- L'**action anticipative** s'entend de la prise de mesures en anticipation d'un événement dangereux pour en prévenir ou en réduire les incidences humanitaires graves avant qu'elles ne se fassent pleinement sentir. Elle prend souvent la forme de mécanismes comprenant le financement prévisible et préétabli de stratégies formulées en amont qui sont mises en branle à l'atteinte d'un point de déclenchement déterminé. Toutefois, ce terme peut aussi désigner des approches plus informelles consistant en la prise de mesures en anticipation d'une crise ou d'une catastrophe sur la foi de prévisions.
- La **réaction aux catastrophes** s'entend de mesures prises avant, pendant ou immédiatement après une catastrophe en vue de sauver des vies, d'atténuer les effets de la catastrophe sur la santé, d'assurer la sécurité publique et de répondre aux besoins fondamentaux des personnes touchées[82]. On l'appelle également « secours en cas de catastrophe ».

La présente section compte six sous-sections traitant des sujets suivants : (A) la conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque; (B) la planification de l'action anticipative et de la réaction; (C) la planification des évacuations; (D) la planification de la fourniture d'abris d'urgence; (E) la sensibilisation, la formation et les exercices de simulation; et (F) les états d'exception.

A. Conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque

Un dispositif d'alerte rapide multirisque efficace est l'un des fondements de la GRC. Il présente quatre grandes composantes, à savoir : 1) la connaissance des risques de catastrophe fondée sur la collecte systématique de données et l'évaluation des risques de catastrophe; 2) des activités de détection, de suivi, d'analyse et de prévision des dangers et de leurs éventuelles conséquences; 3) la diffusion et la communication, par des instances officielles, d'alertes fiables, précises et pratiques en temps opportun et 4) l'assurance, à tous les niveaux, d'une préparation permettant de réagir aux alertes.[83] Chacune des quatre composantes des dispositifs d'alerte rapide est vitale : toute défaillance de l'une peut entraîner celle du système entier. Il est traité de la première des quatre composantes — la connaissance des risques de catastrophe — à la section 2A ci-dessus. La section 3A est pour sa part axée sur les deuxième et troisième composantes. La quatrième composante (c.-à-d. la préparation à réagir aux alertes) nécessite sensibilisation, formation et exercices de simulation (dont traite la section 3C ci-dessous).

En pratique, la deuxième composante d'un dispositif d'alerte rapide suppose un personnel adéquatement formé, de l'équipement technique de qualité qui génère des données en temps réel (ou quasi réel), le traitement et l'analyse opportuns des données, y compris par la production de modèles et de prévisions

à l'aide de méthodologies scientifiques reconnues, et la maintenance et la mise à jour de routine des logiciels et du matériel informatique La troisième composante d'un dispositif d'alerte rapide nécessaire la conception soigneuse du *contenu* et de la *diffusion* des alertes :

- Le contenu doit être clair et cohérent. Il doit donner non seulement de l'information technique sur l'envergure de l'aléa (p. ex. « des vents avec des rafales pouvant aller jusqu'à 140 km/h), mais aussi des renseignements sur les incidences prévues (p. ex. « des vents suffisamment forts pour abattre des arbres et des lignes électriques[84] »). Une alerte devrait en outre donner des indications claires quant aux mesures à prendre en anticipation de l'aléa (p. ex. « évacuation immédiate », « mise à l'abri sur place jusqu'à nouvel ordre »). Ces indications devraient être formulées à l'avance de concert entre fonctionnaires, membres de la société civile et représentants communautaires. Elles devraient traiter des aléas prioritaires et être traduites dans les langues locales.
- En ce qui concerne la diffusion, plusieurs facteurs cruciaux doivent être pris en compte. Les alertes devraient provenir d'une source officielle reconnue, et être diffusées à l'échelle d'un vaste éventail de canaux (p. ex. diffusion cellulaire, radio, télévision, médias sociaux, messagerie texte, application de téléphone intelligent) et de moyens de communication (verbaux, écrits et pictographiques). Il importe de mettre sur pied des mécanismes de rétroaction permettant de savoir si une alerte a été reçue et observée. Il est tout aussi capital d'établir les groupes de population qui peuvent être les plus difficiles à joindre (p. ex. communautés reculées, communautés issues de la diversité culturelle et linguistique) et de formuler des plans pour surmonter ces difficultés. Enfin, il est essentiel d'entretenir et de mettre à jour les systèmes de diffusion et de réception des alertes, de même que de prévoir des redondances dans l'éventualité de la défaillance d'un de leurs aspects.

En pratique, ces deux composantes des dispositifs d'alerte rapide requièrent souvent l'expertise de divers acteurs, tels que les autorités compétentes en matière de météorologie, de sismologie, d'environnement, de santé et de gestion des catastrophes. Il est possible d'appuyer les dispositifs d'alerte rapide en prévoyant clairement lesquels de ces acteurs sont chargés de surveiller et prévoir différents aléas, ainsi que de produire et diffuser les alertes relatives à différents types de catastrophes. Afin d'assurer une approche coordonnée, la FICR recommande de charger une seule autorité nationale de la coordination et de la surveillance de ces tâches. Il peut s'agir d'un bureau national de gestion des catastrophes ou d'un département de la protection civile. Bien que différents acteurs puissent produire et diffuser des alertes, ceux-ci devraient le faire selon des normes et procédures adoptées de concert (voir ci-dessous). La FICR recommande l'emploi du Protocole d'alerte commun, un format de données XML permettant la diffusion uniforme et simultanée à l'échelle de différents systèmes d'alerte de messages d'alerte sur plusieurs applications, pour la diffusion d'alertes[85].

Il est en outre possible d'appuyer les dispositifs d'alerte rapide par voie législative en prévoyant des procédures normalisées de surveillance et de prévision des aléas et d'émission d'alertes rapides. La liste de vérification qui suit reflète le contenu de ces procédures normalisées. Outre ce qui précède, la législation devrait prévoir l'accord, aux organismes de surveillance et de prévision, d'un financement adéquat leur permettant de se procurer et d'entretenir des logiciels et du matériel informatique de qualité, ainsi que de recruter et de retenir un personnel hautement qualifié. La législation devrait également imposer aux sociétés de télécommunications de diffuser gratuitement les alertes si cela leur est demandé.

Liste de vérification : conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque

Surveillance et prévision des dangers

- ☐ La loi mandate les acteurs pertinents (p. ex. des autorités des domaines météorologique, sismologique, environnemental, de la santé et de la gestion des catastrophes) de surveiller et de prévoir les dangers.
- ☐ La loi désigne les autorités gouvernementales responsables de la coordination et de la supervision de la surveillance et de la prévision des dangers. Elle lui impose la conception de procédures normalisées pour ces activités.
- ☐ Il y a des procédures normalisées pour la surveillance et la prévision des dangers. Ces procédures traitent :
  - de normes méthodologiques;
  - des rôles et responsabilités de différents acteurs; et
  - de mécanismes de coordination et d'échange de données entre les différents acteurs.
- ☐ La loi prévoit l'accord, aux acteurs chargés de la surveillance et de la prévision, d'un financement adéquat leur permettant de se procurer et d'entretenir des logiciels et du matériel informatique de qualité, ainsi que de recruter et de retenir un personnel hautement qualifié.

Production et diffusion des alertes

- ☐ La loi désigne les autorités gouvernementales responsables de la production et de la diffusion des alertes rapides relatives à différents types de dangers.
- ☐ La loi désigne l'autorité gouvernementale responsable de la coordination et de la supervision des alertes rapides. Elle lui impose la conception de procédures normalisées pour ces activités.
- ☐ Il y a des procédures normalisées pour la production et la diffusion d'alertes précoces. Ces procédures normalisées traitent :
  - des rôles et responsabilités de différents acteurs;
  - de mécanismes de coordination et d'échange de données entre les différents acteurs
  - de normes relatives au contenu, à la présentation et à la diffusion des alertes, dont :
    - de l'utilisation du Protocole d'alerte commun;
    - de l'utilisation d'un vaste éventail de canaux et de moyens de communication;
    - de l'emploi de codes de couleur et d'éléments visuels;
    - de la traduction dans les langues locales;
    - de l'inclusion de directives non scientifiques et susceptibles d'exécution;
  - de mécanismes de rétroaction permettant d'établir la réception des alertes;
  - de méthodes de diffusion de substitution en cas de défaillance du matériel ou autre; et
  - de méthodes de diffusion permettant d'atteindre les populations difficiles à joindre.
- ☐ La loi impose aux sociétés de télécommunications de diffuser gratuitement les alertes si cela leur est demandé.

B. Planification de l'action anticipative et de la réaction

Il est essentiel que les gouvernements planifient dans le détail des mesures d'action anticipative et de réaction. Une planification solide établit avec clarté et précision les rôles et responsabilités de tous les acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) et indique lesquels parmi eux dirigeront et appuieront chaque activité. Ils mettent également sur pied des mécanismes de coordination, de communication de renseignements et de financement.

En matière d'**action anticipative**, la planification doit être axée sur les activités qui seront mises en branle en amont d'événements dangereux prévus afin d'en réduire ou d'en atténuer les incidences humanitaires attendues. Trois types d'information doivent être clarifiés à cet égard : (1) le point déclenchement des mesures d'action anticipative (p. ex. la prévision d'un événement particulier); (2) le financement et les autres ressources qui seront mis à disposition une fois le point de déclenchement atteint; et (3) les types de mesures d'action anticipative qui seront prises. En ce qui concerne ce troisième point, on compte parmi les possibles mesures d'action anticipative les évacuations, la distribution de fournitures d'urgence et d'allocations en espèces et le renforcement d'habitations et d'infrastructure. Outre une planification détaillée, l'action anticipative doit être appuyée par des mécanismes de financement sur mesure (voir la section 1C ci-dessus), et peut être facilitée par des dispositions légales permettant la déclaration par anticipation d'un état d'urgence ou de catastrophe (voir la section 3F ci-dessous).

En matière de **réactions**, la planification doit être axée sur les activités à mettre en œuvre pour réagir aux événements dangereux pendant qu'ils se manifestent. Ces activités comprennent les mesures visant à contrer ou maîtriser l'aléa, les opérations de recherche et de sauvetage, la gestion des cadavres et la fourniture de nourriture, d'eau et d'abris d'urgence.

Bien que ces types de planification puisse s'effectuer séparément (c.-à-d. qu'ils peuvent se traduire par deux plans distincts), les gouvernements tendent généralement à créer des plans de gestion des catastrophes exhaustifs qui traitent de l'ensemble des aspects et des phases de la GRC. Cette approche a pour avantage d'éviter le traitement fragmentaire ou en silo de différents aspects et phases de la GRC, et de créer un point de repère unique pour tous les acteurs. On utilise communément le terme « plan d'urgence » pour désigner un plan qui décrit des mesures détaillées de réaction à un événement dangereux. Ce terme peut également désigner un plan qui décrit les mesures qui seront mises en branle immédiatement avant la survenance d'un événement dangereux afin d'en atténuer les incidences (p. ex. mes mesures d'action anticipative).

La prise de mesures d'action anticipative et de réaction aux catastrophes suppose le concours d'une vaste gamme d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. En matière de réaction aux catastrophes, la planification doit indiquer la façon dont une diversité de départements et d'organismes sectoriels se mobiliseront pour assurer la continuité de services et d'activités essentiels tels que l'éducation, l'assistance sociale, les soins de santé généraux, les soins de santé sexuelle et reproductive, les soins de santé mentale et le soutien psychologique, de même que l'aide financière et au logement. Comme en traite la section 8 ci-dessous, il est aussi nécessaire de planifier la satisfaction des besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque, ainsi que de prendre en compte les risques liés à la protection de l'enfance et la violence sexuelle et sexiste. S'il y a lieu d'intégrer cette vaste gamme d'activités aux plans de gestion des catastrophes, il est généralement souhaitable que les départements et organismes sectoriels (p. ex. en éducation, en santé, en logement et en services sociaux) mettent au point leurs propres plans détaillés de gestion des catastrophes. La loi joue un rôle important dans la promotion de ce type de planification. Elle peut imposer aux départements et organismes pertinents de préparer et mettre à jour périodiquement des plans de gestion des catastrophes, ainsi que prescrire la teneur minimale de ceux-ci.

Liste de vérification : planification de l'action anticipative et de la réaction

- ☐ La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes la conception et la mise à jour périodique d'un ou de plusieurs plans d'action anticipative et de réaction. N.B. Ces plans peuvent être joints ou séparés.
- ☐ Elle prescrit en outre le contenu minimal de ces plans.
    - En matière d'**action anticipative**, elle exige qu'il soit traité : (1) du point déclenchement des mesures d'action anticipative (p. ex. la prévision d'un événement particulier); (2) du financement et les autres ressources qui seront mis à disposition une fois le point de déclenchement atteint; et (3) des types de mesures d'action anticipative qui seront prises (p. ex. évacuation, distribution de fournitures d'urgence et d'allocations en espèce, renforcement des habitations et de l'infrastructure).
    - En matière de réaction, elle exige qu'il soit traité : des mesures visant à contrer ou maîtriser l'aléa, des opérations de recherche et de sauvetage, de la gestion des cadavres et de la fourniture de nourriture, d'eau et d'abris d'urgence.
- ☐ La loi impose aux départements et organismes sectoriels (p. ex. en santé, en éducation, en logement et en services sociaux) la conception et la mise à jour périodique de plans de gestion des catastrophes. Elle prescrit en outre le contenu minimal de ces plans. Elle exige que ceux-ci traitent de la manière dont les départements et organismes sectoriels entendent assurer la continuité d'une vaste gamme de services et d'activités essentiels, de même que répondre à la hausse de la demande pour ces services et activités.

C. Sensibilisation, formation, exercices d'urgence et exercices de simulation

Comme il est mentionné à la section 3A ci-dessus, la quatrième composante d'un dispositif d'alerte rapide efficace consiste en la préparation, à tous les niveaux, à réagir aux alertes. Cela suppose, en pratique, la sensibilisation du public et la prévision d'exercices d'urgence à son intention. La législation et les politiques devraient établir les acteurs responsables de la sensibilisation du public aux catastrophes, laquelle devrait comprendre des instructions en matière de réaction. Si ce rôle est joué par des acteurs non gouvernementaux, ceux-ci devraient recevoir un appui financier du gouvernement leur permettant de remplir ces fonctions convenablement et d'atteindre un vaste segment de la population. La législation devrait en outre prévoir l'intégration de la sensibilisation aux catastrophes au cursus scolaire. De plus, la législation et les politiques devraient indiquer les acteurs responsables de l'organisation d'exercices d'urgence pour le grand public. À tout le moins, les installations et établissements pouvant accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) devraient être tenus par la loi d'effectuer régulièrement des exercices d'urgence.

Il est essentiel que tous les acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) participant à des mesures d'action anticipative et de réaction en matière de catastrophes effectuent régulièrement de la formation, des exercices d'urgence et des exercices de simulation. Les exercices de simulation simulent le plus fidèlement possible une véritable situation d'urgence. Ils permettant aux acteurs de tester leurs compétences, de remplir leurs rôles et responsabilités et de se coordonner efficacement. Ils permettent également de repérer des lacunes et des problèmes dans les arrangements en place. Bien que les exercices de formation et de simulation soient normalement axés sur les questions pratiques, il importe également de s'en servir pour veiller à ce que les acteurs comprennent les éléments clés du cadre

juridique applicable, de même que pour cerner les questions d'ordre juridique qui sont susceptibles de se présenter au cours d'une catastrophe. La législation peut faire en sorte que les intervenants en cas de catastrophe effectuent régulièrement de la formation, des exercices d'urgence et des exercices de simulation en imposant aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes l'organisation et la tenue de ces activités, de même que la production de rapports à leur sujet. Les rapports sur les exercices d'urgence et de simulation devraient servir à l'évaluation des capacités, au repérage d'avenues d'amélioration et à la présentation de mesures clés d'amélioration.

Liste de vérification : sensibilisation, formation, exercices d'urgence et exercices de simulation

- La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes la planification de formation, d'exercices d'urgence et d'exercices de simulation sur une base régulière à l'intention des intervenants en matière de catastrophe (gouvernementaux et non gouvernementaux), de même qu'une reddition de comptes à ce propos.
- Les lois et les politiques désignent les acteurs responsables de sensibiliser le public aux catastrophes (y compris en matière de réaction aux alertes) et de l'organisation d'exercices d'urgence pour le grand public.
- Les acteurs non gouvernementaux chargés de ces responsabilités reçoivent un appui financier leur permettant de remplir ces fonctions convenablement et d'atteindre un vaste segment de la population.
- La législation prévoit l'intégration de la sensibilisation aux catastrophes (y compris en matière de réaction aux alertes) au cursus scolaire.
- Les installations établissements pouvant accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) sont tenus par la loi d'effectuer régulièrement des exercices d'urgence.

D. Évacuation des gens et des animaux

L'évacuation est souvent le moyen le plus efficace de mettre les gens en sûreté et de sauver des vies. Cette mesure d'action anticipative clé se voit également pendant et immédiatement après une catastrophe. En règle générale, l'évaluation devrait être précédée d'un consentement libre. Toutefois, le droit international des droits de la personne permet les évacuations forcées dans la mesure où elle est : (i) prévue par la loi; (ii) absolument nécessaire au regard des circonstances pour répondre à des mesures sérieuses et imminentes à leur vie ou à leur santé, et que des mesures moins intrusives seraient insuffisantes pour enrayer la menace; et (iii) menée, dans la mesure du possible, après information et consultation des personnes concernées[86]. Vu la possibilité que certains refusent l'évacuation même face à un danger imminent, la législation nationale devrait donner aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes le pouvoir d'ordonner une évacuation forcée dans les circonstances limitées où le permet le droit international des droits de la personne.

Une évacuation efficace suppose une préparation et une planification détaillées. Celles-ci peuvent s'inscrire dans la planification des mesures d'action anticipative et de réaction (voir la section 3B ci-dessus), ou encore faire l'objet de plans distincts. Les principaux points à couvrir dans un plan d'évacuation sont les voies d'évacuation, les moyens de transport utilisés, l'emplacement des lieux d'hébergement ou des zones sûres désignées; la façon dont les instructions d'évacuation seront communiquées aux gens à

évacuer, et les rôles et les responsabilités des acteurs participant à l'évacuation. Il y a aura toujours des personnes qui seront incapables d'évacuer leur résidence seule, et qui auront besoin d'aide pour le faire; pensons notamment aux personnes à mobilité réduite ou qui n'ont pas accès à un véhicule privé. Il est donc important de planifier davantage la façon dont ces personnes seront aidées en cas d'évacuation. De plus, les établissements et installations qui peuvent accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) devraient se doter de leurs propres plans d'évacuation.

Une question qui, généralement, ne reçoit pas assez d'attention est celle de l'évacuation des animaux. Nombreux sont ceux qui refusent ou hésiter à évacuer leur résidence sans leurs animaux de compagnie, ce qui les pousse à refuser ou retarder l'évacuation. Il importe donc, tant pour la sécurité des gens que pour celle de leurs animaux de compagnie, de prévoir des abris d'évacuation appropriés pour les animaux de compagnie, ou encore de prendre des dispositions distinctes pour l'évaluation et la mise à l'abri des animaux de compagnie en cas d'urgence. L'évacuation de bétail peut poser des défis logistiques de taille, vu la taille et la quantité des animaux à évacuer. Cette question pose en outre de sérieux enjeux, non seulement quant au bien-être des animaux eux-mêmes, mais aussi en raison du fait qu'ils sont souvent essentiels à la subsistance des communautés locales. Il faut donc généralement prévoir des plans d'évacuation distincts pour le bétail.

La loi peut jouer un rôle important dans la planification des évacuations. Elle peut imposer cette planification, en désigner les responsables et prescrire le contenu minimal des plans formulés.

Liste de vérification : évacuation des gens et des animaux

- ☐ La loi permet aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes d'ordonner une évacuation si :
  - il est absolument nécessaire, dans les circonstances, de réagir à une menace grave et imminente à la vie ou la santé des gens, et que des mesures moins intrusives seraient insuffisantes;
  - les personnes concernées ont été informées et consultées dans la mesure du possible.
- ☐ La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes la conception et la mise à jour périodique de plans d'évacuation de personnes et d'animaux de compagnie. N.B. Cela peut s'inscrire dans la planification des mesures d'action anticipative et de réaction (voir la section 3B ci-dessus).
- ☐ La loi exige que les établissements et installations qui peuvent accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) se dotent de leurs propres plans d'évacuation et les mettent à jour périodiquement.
- ☐ La loi prescrit le contenu minimum d'un plan d'évacuation, notamment :
  - les voies d'évacuation;
  - les modes de transport des évacués;
  - l'emplacement des lieux d'hébergement ou des zones sûres désignées;
  - la façon d'aider les gens à mobilité réduite;
  - la façon d'aider les gens qui n'ont pas accès à un véhicule privé; et
  - les rôles et responsabilités de tous les acteurs participant à l'évacuation.
- ☐ La loi impose aux autorités gouvernementales la conception et la mise à jour périodique de plans d'évacuation du bétail.

- ☐ Il y a des plans clairs, exhaustifs et à jour d'évacuation des gens et des animaux en cas de catastrophe.

E. Fourniture d'abris d'urgence

Le terme « fourniture d'abris d'urgence » désigne globalement les activités visant à donner aux gens touchés par une catastrophe l'accès à un abri sécuritaire et décent dans le sillage immédiat de cette catastrophe. Il englobe la fourniture d'allocations en espèces, d'outils, de matériaux et de soutien technique pour les réparations ou la reconstruction. Il comprend également l'accès à des centres d'évacuation, à l'aide au loyer et à des programmes de familles d'accueil. Il est essentiel que les autorités chargées de la GRC et en matière de logement planifient soigneusement la fourniture d'abris d'urgence. Cela suppose notamment, entre autres tâches, le choix de lieux où des abris peuvent être rapidement assemblés, ou bien d'édifices pouvant servir d'abris d'urgence. En ce qui concerne la sélection d'édifices et de lieux pouvant servir d'abris, au moins quatre facteurs clés doivent être pris en compte.

- Premièrement, il est essentiel de choisir des lieux ou des bâtiments qui n'exposeront pas la population touchée à d'autres aléas (c.-à-d. non seulement l'aléa qui conduira probablement à l'évacuation, mais aussi d'autres aléas importants).
- Deuxième, il importe de choisir, dans la mesure du possible, des lieux à proximité des moyens de subsistance et de la communauté de la population touchée.
- Troisièmement, il est important de choisir des lieux et des édifices qui sont accessibles aux personnes âgées et en situation de handicap; autrement dit, celles-ci doivent pouvoir les atteindre, y entrer, y circuler et les utiliser.
- Quatrièmement, il est d'une importance critique d'éviter, dans la mesure du possible, d'utilisation d'écoles comme abris afin de favoriser la poursuite (ou la reprise rapide) des activités éducatives.

En ce qui concerne ce quatrième point, l'utilisation d'écoles comme abris peut nuire au bien-être psychologique d'enfants pour qui le fait de fréquenter l'école, outre leur instruction, leur donne une stabilité et une protection contre les risques auxquels ils font face à la maison ou en public (p. ex. violence, exploitation, trafic).

En ce qui concerne la *conception* d'abris d'urgence, plusieurs mesures devraient être mises en œuvre afin d'en promouvoir l'accessibilité aux personnes en situation de handicap et d'atténuer les risques de violence sexuelle et sexiste. On compte parmi les mesures clés de lutte à la violence sexuelle et sexiste la mise à disposition de toilettes et de douches verrouillables séparées pour les hommes et les femmes, la prévision d'un fort éclairage dans les aires communes, la prévision d'aires de repos séparées en fonction des familles et du sexe, et la mise à disposition d'espaces sûrs pour les femmes et les enfants. En ce qui concerne l'accessibilité, certaines des mesures clés à prendre sont l'installation de passerelles et de rampes et la prévision de portes suffisamment larges pour permettre le passage de fauteuils roulants. Toutefois, comme il peut être long et coûteux de rendre un édifice accessible, il vaut généralement mieux de choisir des édifices qui le sont déjà. Comme il est indiqué dans la liste de vérification ci-dessous, les lois, les politiques et les plans peuvent jouer un rôle important pour favoriser la planification appropriée d'abris d'urgence.

Un élément clé de la fourniture d'abris d'urgence est la fourniture, aux gens touchés par une catastrophe, de fonds, de matériaux et de soutien technique leur permettant de réparer ou reconstruire leurs

habitations. Il se peut qu'avant de fournir de type d'aide, un acteur gouvernemental ou non gouvernemental exige une preuve de statut d'occupation régulier, souvent sous la forme d'un titre en fief libre ou d'un autre document de propriété foncière. Bien que cette exigence ait pour but de veiller à ce que la personne qui demande l'aide a le droit de vivre sur le terrain, elle est peu pratique et inéquitable dans plusieurs contextes (p. ex. lorsque le droit foncier coutumier s'applique, ou lorsque l'enregistrement foncier n'est pas généralement accessible). La FICR recommande par conséquent de prévoir, dans la législation et les politiques que la fourniture d'abris d'urgence soit fournie aux gens touchés par une catastrophe en fonction des besoins, et non du statut d'occupation. S'il est nécessaire de vérifier le statut d'occupation, la FICR recommande l'adoption d'une approche de « vérification diligente » visant à le déterminer avec le plus de certitude possible dans les circonstances. Cela implique parfois d'établir l'existence de droits de propriété ou d'utilisation au moyen de vérifications dans la communauté et de processus de lotissement communautaires, plutôt que de preuves officielles du statut d'occupation. Cela peut également se traduire par un élargissement de la gamme de documents acceptées à titre de preuve du statut d'occupation. D'un point de vue plus général, il importe que les gouvernements mettent sur pied des programmes de régularisation des occupations informelles et irrégulières en temps normal afin de limiter la survenance de problèmes relatifs au statut d'occupation dans le sillage de catastrophes. À défaut, la FICR recommande la création de procédures simplifiées et accélérées de régularisation de la situation d'occupation pour les communautés victimes de catastrophes.

À la suite d'une catastrophe, il peut être difficile pour un gouvernement de trouver des terres ou des édifices pouvant servir d'abris d'urgence. En règle générale et dans la mesure où le permet le droit constitutionnel, la FICR recommande que les gouvernements soient légalement en mesure de réquisitionner des biens privés pour les convertir en abris d'urgence lorsque les biens publics ne suffisent pas à cet égard. Selon une étude de la FICR portant sur 100 pays, 67 % des pays sont déjà dotés de dispositions légales à cette fin[87]. Dans le but de limiter les entraves au droit de propriété privé, la législation qui crée ce pouvoir devrait imposer une durée maximale aux réquisitions temporaires, de même qu'indiquer clairement d'autres éléments clés de ce pouvoir, notamment les critères relatifs à son exercice, le processus de notification du propriétaire, la période minimale d'avis, le droit de propriétaire de contester la réquisition et le devoir du gouvernement de rendre le bien à son propriétaire dans son état d'origine. La liste de vérification suivante énonce tous les éléments à préciser.

Liste de vérification : fourniture d'abris d'urgence

- ☐ La loi impose que les plans d'urgence en cas de catastrophe traitent de la fourniture d'abris d'urgence, et notamment :
  - de l'emplacement et de la conception des abris;
  - des acteurs responsables de l'établissement et du fonctionnement des abris; et
  - des mesures qui seront appliquées pour atténuer les risques de violence sexuelle et sexiste.
- ☐ La loi formule des principes directeurs et des facteurs applicables à la planification des abris, y compris :
  - la limitation des expositions aux aléas;
  - la limitation de l'utilisation d'écoles comme abris;
  - la prévention de la violence sexuelle et sexiste;
  - l'assurance d'une accessibilité pour tous, sans égard à l'âge ou au handicap; et

- la proximité par rapport aux moyens de subsistance et aux communautés.

- Si, aux termes d'une loi ou d'une politique, la fourniture d'aide à la réparation ou la reconstruction d'une habitation dépend d'une situation d'occupation régulière, il est prévu que :
  - une situation d'occupation « assez régulière » ou « raisonnablement régulière » suffit; et
  - la situation d'occupation peut être démontrée à l'aide d'une variété de documents et de méthodes, y compris la vérification communautaire et une cartographie attestée par la communauté.
- Il y a des programmes gouvernementaux visant à régulariser les situations d'occupation non documentées ou informelles. Il y a également des procédures simplifiées et accélérées de régularisation de la situation d'occupation pour les communautés touchées.
- Si le droit constitutionnel le permet, la loi permet au gouvernement de réquisitionner temporairement des biens privés pour les convertir en abris d'urgence lorsque les biens publics ne suffisent pas à cet égard.
- La loi assujettit les réquisitions temporaires à une durée maximale et prévoit la fourniture aux occupants temporaires (c.-à-d. ceux qui ont été déplacés) de documents prouvant leur droit de résidence.
- La loi précise ce qui suit :
  - les critères permettant d'établir lorsque ce pouvoir peut être exercé;
  - les types de biens pouvant être réquisitionnés;
  - le processus servant à informer le propriétaire de la réquisition;
  - la période minimale d'avis;
  - le droit du propriétaire de contester la réquisition;
  - les motifs permettant au propriétaire de contester la réquisition;
  - le dédommagement devant être versé au propriétaire, le cas échéant, relativement à la période d'utilisation;
  - le mécanisme d'application forcée de la réquisition (si nécessaire);
  - le processus de restitution du bien à son propriétaire;
  - le mécanisme d'application forcée de cette restitution (si nécessaire); et
  - le devoir, pour le gouvernement, de rendre le bien dans son état d'origine.

F. Déclaration d'un état d'urgence ou de catastrophe

L' « état de catastrophe » et l'« état d'urgence » sont des mécanismes juridiques servant communément à réagir aux crises, aux catastrophes et aux urgences en tout genre. La FICR les désigne collectivement comme étant des « états d'exception ». La déclaration d'un état d'exception provoque un basculement vers un régime juridique d'urgence où, généralement, le pouvoir exécutif du gouvernement dispose de pouvoirs d'urgence spéciaux. Les pouvoirs d'urgence se divisent en deux catégories générales : (1) les pouvoirs législatifs d'urgence, qui permettent l'adoption de lois, l'édiction de décrets, le prononcé d'ordonnances et la prise de règlements en vue de gérer la situation; et (2) des pouvoirs d'urgence prédéfinis, tels que le pouvoir d'ordonner des évacuations, de saisir des biens ou de limiter les déplacements. La déclaration d'un état d'exception peut également mettre en branle des systèmes de gouvernance spéciaux ou débloquer des fonds ou d'autres ressources.

Un état d'exception peut avoir d'importantes conséquences sur la primauté du droit et la protection des lois de la personne. Afin de limiter ces conséquences, il importe que les pouvoirs d'urgence accordés soient proportionnels et adaptés au danger en question. L'une des manières de favoriser cette

proportionnalité en pratique et de mettre sur pied un système évolutif de mécanismes d'états d'exception visant diverses situations, c.-à-d. différentes catastrophes et différents paliers gouvernementaux et degrés de gravité. Selon cette approche, les mécanismes de portée plus générale, caractérisés par d'importants pouvoirs d'urgence ou une vaste portée géographique, sont limités aux circonstances exceptionnelles. De nombreux États ont déjà adopté cette approche dans une certaine mesure. Il est en effet plutôt commun de voir, d'une part, un mécanisme constitutionnel d'état d'exception conçu pour donner au président ou au premier ministre des pouvoirs d'urgence de portée générale en vue de la gestion de situations extrêmes posant une menace grave ou existentielle pour le pays, et d'autre part, des mécanismes d'état d'exception plus spécifiques donnant aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes ou aux gouvernements sous-nationaux des pouvoirs d'urgence beaucoup plus restreints.

Pour faire en sorte qu'un mécanisme d'état d'exception ne soit pas nuisible, mais utile à la réaction aux catastrophes, la législation doit indiquer clairement trois éléments clés : (1) les personnes autorisées à déclarer un état d'exception (c.-à-d. les déclarants); (2) les critères permettant de le déclarer; et (3) la nature des pouvoirs d'urgence accordés en raison de la déclaration. En ce qui concerne le déclarant, la législation devrait non seulement l'identifier clairement, mais aussi indiquer clairement une hiérarchie de fonctionnaires autorisés à faire la déclaration en cas d'indisponibilité du déclarant. S'il existe plus d'un mécanisme d'état d'exception, la loi devrait clairement énoncer les circonstances dans lesquelles chaque déclarant peut faire une déclaration, indiquer qui a primauté en cas de conflit, et imposer à ces personnes d'agir de concert. En ce qui concerne les critères permettant de faire une déclaration, ceux-ci devraient permettre de l'effectuer par anticipation lorsque, par exemple, un aléa est suffisamment grave et que sa manifestation est probable et proche (temporellement et géographiquement). En ce qui concerne les pouvoirs d'urgence, il est généralement préalable que la législation comprenne une liste préétablie, précise et exhaustive de pouvoirs d'urgence, étant entendu que des pouvoirs plus vastes peuvent être nécessaires en cas de catastrophes très graves ou de vaste envergure.

Les pouvoirs et mesures d'urgence exercés pendant un état d'exception peuvent avoir d'importantes conséquences en matière de droits de la personne. Toute restriction ou dérogation aux droits de la personne devrait être faite conformément au droit international des droits de l'homme et aux traités régionaux applicables en la matière. Il est tout aussi capital que des mesures de protection et de transparence soient en place au cours d'états d'exception afin de préserver la primauté du droit et de favoriser la responsabilisation des gouvernements. Ainsi, cinq grands types de mesures de protection devraient être appliquées.

- Supervision judiciaire : Le pouvoir judiciaire devrait être habilité à superviser les états d'exception. En pratique, cela se traduit par l'habilitation des tribunaux à évaluer la légalité de la déclaration ou de la prolongation d'un état d'exception, ainsi que des mesures gouvernementales prises pendant celui-ci. Cela suppose également que les tribunaux puissent rendre des ordonnances portant réparation de mesures illicites.
- Supervision législative : Le pouvoir législatif peut lui aussi être habilité à superviser les états d'exception. Cela peut se traduire par l'exigence que la législature ratifie la déclaration d'un état d'exception ou qu'elle approuve ou ratifie son prolongement. La législature peut également être habilitée à modifier un état d'exception ou y mettre fin (notamment en en modifiant la portée géographique ou la durée, de même que les mesures d'urgence en vigueur).

- Consultation et conseils : Il est possible d'imposer aux personnes autorisées à déclarer un état d'exception qu'elles consultent ou agissent sur les conseils d'autres fonctionnaires ou organismes gouvernementaux clés (p. ex. un ministre, les chefs de gouvernementaux subnationaux ou les autorités compétentes en matière de santé ou de gestion des catastrophes). Cette exigence peut aussi s'appliquer aux décisions concernant le type de mesures d'urgence à appliquer.
- Durée : Un état d'exception peut être restreint dans le temps. Cette limite temporelle peut être globale, ou il peut s'agir d'une limite au nombre et à la durée des prolongations.
- Publication : Afin de promouvoir la transparence, le gouvernement peut être tenu de publier toute déclaration d'état d'exception, tout décret ou règlement d'urgence, ainsi que les détails des mesures d'urgence appliquées.

Liste de vérification : états d'exception

- ☐ La loi prévoit divers mécanismes d'état d'exception qui sont proportionnels et adaptés au type et à la gravité variables des catastrophes possibles.
- ☐ Pour chaque mécanisme d'état d'exception :
  - La loi indique clairement la personne habilitée à déclarer un état d'exception; Elle établir en outre une hiérarchie de fonctionnaires autorisés à le déclarer si la personne habilitée est indisponible.
  - La loi prévoit clairement les critères relatifs à la déclaration d'un état d'exception. Les critères permettent qu'un état d'exception soit déclaré par anticipation lorsqu'un aléa est suffisamment grave et que sa manifestation est probable et proche (temporellement et géographiquement)
  - La loi énonce clairement les pouvoirs d'urgence qui découlent d'une déclaration. Les pouvoirs d'urgence sont prédéfinis précis et exhaustifs.
- ☐ Une gamme de mesures de protection s'appliquent lors d'un état d'exception, dont certaines ou la totalité des suivantes :
  - Supervision judiciaire : le pouvoir judiciaire est habilité à évaluer la légalité de la déclaration ou de la prolongation d'un état d'exception, ainsi que des mesures gouvernementales prises pendant celui-ci. Il est également en mesure de corriger toute mesure illégale.
  - Supervision législative : La loi exige que la législature ratifie la déclaration d'un état d'exception, et qu'elle approuve ou ratifie son prolongement. Elle lui permet également de modifier un état d'exception ou y mettre fin (notamment en en modifiant la portée géographique ou la durée, de même que les mesures d'urgence en vigueur).
  - Consultation et conseils : La loi oblige la personne autorisée à déclarer un état d'exception de consulter ou d'agir sur les conseils d'autres membres ou organes clés du gouvernement. Cette exigence peut aussi s'appliquer aux décisions concernant le type de mesures d'urgence à appliquer.
  - Limitation dans le temps : La loi crée une limite de la durée pendant laquelle un état d'exception peut rester en vigueur, que celle-ci soit exprimée de manière globale ou par une limite du nombre et de la durée des prolongements.
  - Publication : La loi exige la publication de toute déclaration d'état d'exception, de tout décret ou règlement d'urgence, ainsi que des détails des mesures d'urgence appliquées.

Ressources supplémentaires : préparation, action anticipative et réaction

- Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (FICR, 2019)
- Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe; rapport de synthèse multi-pays (FICR, 2019)
- Les systèmes d'alerte précoce multidangers – liste de contrôle (OMM, 2018)
- Words into Action: A Guide to Multi-Hazard Early Warning Systems (UNRRC, 2023)
- Gestion des dépouilles mortelles lors de catastrophes Manuel pratique à l'usage des premiers intervenants (FICR, OMS, OPS et FICR; 2e édition, 2016)

4. Redressement

A. La préparation au redressement

La section 1 des présentes lignes directrices traite des bases d'un système de GRC efficace. Ces éléments sont tout aussi essentiels au redressement à la suite de catastrophes qu'aux autres phases de la GRC. Il s'ensuit que les bases d'un système efficace de redressement à la suite de catastrophes sont des lois, des politiques et des plans qui :

- établissent une vision du redressement par la définition d'objectifs, de principes directeurs et d'approches;
- définissent clairement l'autorité gouvernementale responsable de la coordination du redressement;
- présentent les rôles et responsabilités de cette autorité et des autres acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) quant à l'ensemble des secteurs et activités visés;
- fondent un éventail de mécanismes de coordination inclusifs pour le redressement à différents paliers;
- prévoient un financement fiable et adéquat du redressement;
- exigent un suivi et une évaluation continus des activités de redressement.

Dans les faits, les lois sur la gestion des catastrophes comptent souvent moins de dispositions sur le redressement à la suite de catastrophes que sur les autres phases de la GRC. Un étude récente sur la FICR sur 100 pays indique que seulement 16 % des pays sont dotés d'une loi principale sur la gestion des catastrophes contenant des dispositions détaillées sur le redressement à la suite de catastrophes[88], contre 54 % pour l'atténuation des risques, 75 % pour la préparation et 75 % pour la réaction[89]. Il y a donc matière, pour la plupart des pays, d'adopter des dispositions légales beaucoup plus détaillées afin d'orienter les activités de redressement.

Les recherches de la FICR ont relevé deux enjeux cruciaux sur le plan de la gouvernance du redressement. Premièrement, on observe souvent un manque de planification et de préparation en matière de redressement, ce qui se traduit par l'improvisation d'arrangements lorsque frappent de graves catastrophes. Bien qu'il soit impossible de prédire les incidences d'une catastrophe, il est possible d'anticiper plusieurs types de besoins en matière de redressement et d'en planifier la satisfaction sur la base de l'expérience tirée de catastrophes et d'évaluations de risques antérieures. Comme il en est traité ci-dessous, il importe donc d'imposer légalement la planification du redressement en cas de catastrophe. Un autre élément clé de la préparation au redressement consiste en la création d'une entité gouvernementale permanente responsable du redressement; il peut s'agir d'une division spécialisée en redressement au sein d'un bureau national de GRC ou d'un organisme spécialisé en la matière. L'un des grands avantages d'une telle entité est qu'elle peut se vouer à la mise en place de mesures de redressement « en temps normal », par exemple en tissant de solides liens de travail avec les parties prenantes, en concevant des programmes de redressement et des mesures d'aide, et en recrutant et en maintenant une main-d'œuvre spécialisée en redressement. Qui plus est, cette entité permanente vouée au redressement peut aussi être chargée du redressement à long terme.

Deuxièmement, les normes légales de politique et de planification et les mesures pratiques qui en sont issues sont principalement axées sur le redressement à court terme, mais touchent rarement le redressement à long terme. Ce fait est d'autant plus évident en ce qui concerne les mécanismes de

coordination et le financement. Il importe donc de prévoir, au moyen de normes légales et de politique, des mécanismes de coordination du redressement à long terme permettant aux divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de communiquer entre eux et d'harmoniser leurs activités. Il importe en outre de mettre sur pied des mécanismes de financement donnant au redressement à moyen et long terme un financement fiable et prévisible, par exemple en structurant ceux-ci pour qu'ils effectuent des paiements ou des déboursements à intervalles réguliers pendant plusieurs années à la suite d'une catastrophe.

Liste de vérification : la préparation au redressement

- ☐ Les lois et politiques établissent une vision du redressement par la définition d'objectifs, de principes directeurs et d'approches clairs;
- ☐ La loi désigne clairement l'autorité gouvernementale responsable de la coordination et de la supervision du redressement. N.B. Il peut s'agir d'une division vouée au redressement au sein d'un bureau national de GRC, ou encore d'un organisme voué au redressement.
- ☐ L'entité responsable de la coordination du redressement a une existence continue. Son mandat comprend la préparation au redressement « en temps normal » et la coordination des efforts de redressement à long terme.
- ☐ Les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes définissent clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs pertinents (gouvernementaux et non gouvernementaux) en matière de redressement. Cela comprend un vaste éventail de départements et d'organismes sectoriels, dont ceux chargés de la santé, de l'éducation, du logement, des services sociaux et de l'environnement.
- ☐ Les lois, les politiques et les plans fondent un éventail de mécanismes de coordination inclusifs pour le redressement à différents paliers. Ils établissent des mécanismes de coordination pour le redressement à court, moyen et long terme.
- ☐ La loi prévoit un financement fiable et adéquat du recouvrement à court, moyen et long terme, à tous les paliers. Elle met en place des mécanismes de financement tels que des allocations budgétaires régulières, la réservation de sommes au sein d'un fonds en cas de catastrophe, de l'assurance ou des lignes de crédit préventives.
- ☐ Les mécanismes de financement du redressement sont conçus pour assurer le financement d'un recouvrement à long terme au moyen de déboursements réguliers au fil de plusieurs années à la suite d'une catastrophe.

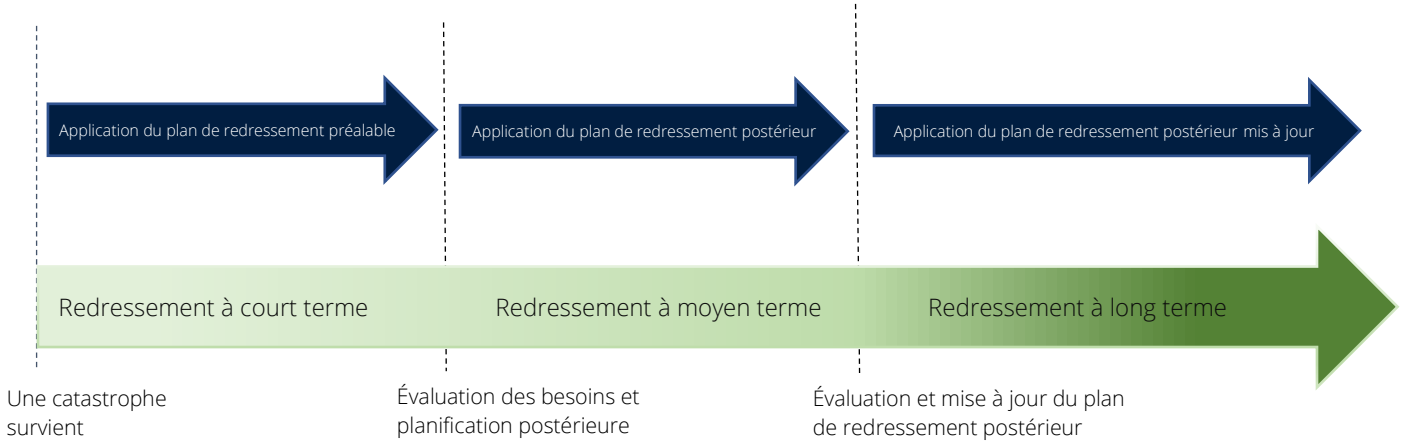
B. Planification, évaluation et surveillance.

La planification, l'évaluation et la surveillance sont des éléments essentiels du redressement à la suite de catastrophes. Il y a deux grands types de plans de redressement : (a) le plan de redressement préalable; et (b) le plan de redressement postérieur.

- Le plan de redressement préalable prévoit des arrangements standard de redressement à la suite de catastrophes, y compris les activités clés pouvant être menées, les rôles et responsabilités des différents acteurs et les mécanismes de coordination. En règle générale, il s'intéresse surtout au redressement à court terme.
- Le plan de redressement postérieur est adapté à une catastrophe en particulier; il prévoit les projets et activités qui seront mis en œuvre à l'échelle de plusieurs secteurs afin d'assurer un redressement,

en fonction des besoins évalués. En règle générale, il s'étend sur plusieurs années à la suite d'une catastrophe.

La planification du redressement préalable et postérieure est complémentaire. En clarifiant à l'avance les tâches de chacun et les lieux et moments de leur exécution, le plan de redressement préalable peut permettre de lancer les efforts de redressement à la suite immédiate d'une catastrophe. Il peut servir de guide jusqu'à ce qu'un degré élémentaire de fonctionnement soit rétabli et que les besoins puissent être évalués. À ce moment, un plan de redressement postérieur pourra être formulé de sorte à fournir un cadre adapté permettant un redressement de la catastrophe en question, en fonction des besoins évalués. Le tableau suivant représente les rapports entre les plans de redressement préalable et postérieur.



Afin de veiller à la réalisation d'une planification du redressement préalable et postérieure, la législation devrait imposer celles-ci et en désigner les responsables. Il est en outre important que les plans de redressement couvrent les multiples secteurs participant au redressement. Figurent parmi les secteurs et activités devant normalement être couverts le logement, l'infrastructure, l'éducation, l'environnement, la protection sociale et les soins de santé. Il est également essentiel de prévoir la prestation de soutien psychosocial et en santé mentale à la population touchée, ainsi que de protection et d'aide aux groupes marginalisés et à risque. Un plan de redressement devrait clairement définir les rôles et responsabilités de tous les acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) à l'échelle de ce vaste éventail de secteurs et d'activités. Une approche potentiellement bénéfique consiste à cerner les tâches particulières à accomplir dans chaque secteur, et en nommant pour chacune un responsable et des acteurs de soutien. Outre ce qui précède, il est essentiel pour un plan de redressement postérieur de traiter de redressement à long terme (et non seulement à court ou moyen terme).

Il est d'une importance cruciale que les acteurs de la GRC suivent et évaluent continuellement leurs activités de redressement. Cela devrait être fait conformément au cadre de surveillance et d'évaluation en vigueur, s'il y en a un (voir la section 1D ci-dessus). À défaut d'un tel cadre, il y a lieu pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes d'en adopter un rapidement en vue du processus de redressement. Il est important que la surveillance et l'évaluation comprennent la collecte et la prise en compte de rétroaction des participants aux programmes et activités de redressement. Tout plan de

redressement postérieur devrait être mis à jour périodiquement selon ce qui ressort de cette surveillance et de cette évaluation continues, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

La préparation d'un plan de redressement postérieur multisectoriel a pour prérequis une évaluation juste des incidences et des besoins à l'échelle des secteurs pertinents. En raison de la nature complexe et urgente de l'évaluation postcatastrophe, il vaut mieux planifier et préparer celle-ci « en temps normal », plutôt qu'improviser une fois la catastrophe survenue. On compte parmi les mesures préparatoires les plus importantes l'identification de l'acteur chargé de diriger et superviser l'évaluation postcatastrophe, l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation, la collecte de données de base et la prestation de formation sur l'emploi de la méthodologie. Il importe en outre de clarifier les rôles d'autres acteurs (départements sectoriels, autres paliers gouvernementaux) dans l'évaluation postcatastrophe, par exemple la communication de renseignements ou la réalisation d'autres évaluations. La norme internationale la plus utilisée en matière d'évaluation postcatastrophe est l'évaluation des besoins postcatastrophe (PDNA), conçue par la Commission européenne, le Programme de développement des Nations Unies et la Banque mondiale. Les PDNA Guidelines peuvent servir d'outil de référence pour les pays qui conçoivent leur propre méthodologie d'évaluation.

Liste de vérification : planification, évaluation et surveillance

- ☐ La loi impose la préparation d'un plan de redressement préalable multisectoriel et en nomme les responsables.
- ☐ Il existe un plan de redressement préalable multisectoriel qui :
  - traite de tous les secteurs et activités pertinents au redressement;
  - présente les rôles et responsabilités applicables, dont les rôles de direction et de soutien;
  - attribue ces rôles et responsabilités à des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.
- ☐ La loi impose la préparation de plans de redressement postérieurs multisectoriels à long terme et en nomme les responsables. Elle en exige la mise à jour périodique tout au long du redressement, en fonction de la surveillance et des évaluations effectuées.
- ☐ Ces plans ont été préparés à la suite de catastrophes récentes. Ils traitent de recouvrement à long terme et de l'ensemble des secteurs et activités qui y contribuent.
- ☐ La loi exige des autorités en matière de gestion des catastrophes et d'autres acteurs pertinents (gouvernementaux et non gouvernementaux) qu'ils surveillent et évaluent en continu leurs programmes et activités de redressement.
- ☐ La loi impose la conduite d'évaluations des besoins postérieures à une catastrophe et en nomme les responsables.
- ☐ Elle prévoit des dispositions permettant d'orienter ces évaluations, notamment en exigeant :
  - la formulation d'une méthodologie d'évaluation;
  - la collecte de données de base; et
  - la communication, par les départements et organismes sectoriels, de renseignements pertinents, ou la réalisation, par ces mêmes acteurs, de leurs propres évaluations.

C. Reconstruire en mieux

« Reconstruire en mieux » est l'un des sept principes directeurs du Cadre d'action de Sendai. Il renferme l'idée que le processus de redressement présente l'occasion idéale de réduire les risques de catastrophe

en prenant de sages décisions quant aux édifices à reconstruire, aux endroits où le faire et à la façon de le faire. Dans le contexte des changements climatiques, le principe « reconstruire en mieux » suppose la prise en compte de l'évolution projetée des aléas hydrométéorologiques. Cela implique d'employer les meilleures données disponibles – idéalement des modèles scientifiques récents et de qualité – sur l'évolution projetée des aléas liés au climat dans la planification et la mise en œuvre de mesure de réduction des risques. Il y a lieu pour les législateurs et décideurs d'envisager l'adoption de l'objectif « reconstruire en mieux », la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques comme objectifs clés en matière de redressement à la suite de catastrophes. Il pourrait également être utile de légiférer de sorte que les plans de redressement postérieurs prévoient des mesures propres à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation aux changements climatiques dans tous les secteurs.

Le Cadre d'action de Sendai souligne en particulier l'importance que revêt la planification de l'occupation des sols et les normes de structure pour l'objectif « reconstruire en mieux ». Voilà qui cadre avec la section 2D ci-dessus, où il est expliqué comment les lois sectorielles relatives aux utilisations des terres et à la construction peuvent atténuer les risques de catastrophe. En cours de redressement, il y a lieu pour les gouvernements d'envisager l'évaluation et la mise à jour de leurs contrôles d'occupation des sols et leurs codes de bâtiments afin de veiller à ce que ceux-ci imposent des mesures appropriées de contrôle de la construction et du développement dans les zones à risque moyen et élevé. Dans la mesure où ces normes prévoient déjà des mesures de contrôle appropriées en matière de réduction des risques, celles-ci doivent être pleinement appliquées en cours de redressement. Cela pourrait nécessiter la prise de mesures pratiques de renforcement des capacités et des ressources au palier local.

Les coûts sont un important obstacle à la reconstruction résiliente face aux catastrophes. Par conséquent, les gouvernements devraient envisager la mise en place de programmes visant à aider ou inciter les ménages à réparer ou reconstruire leurs habitations en fonction des risques. Figurent parmi les options à considérer les incitatifs économiques (p. ex. un allègement fiscal) et l'aide financière ou technique directe à la reconstruction résiliente. Dans certaines régions, le degré de risque demeurera élevé malgré la mise en œuvre des normes de reconstruction résiliente les plus sévères. De plus, il se peut qu'une reconstruction résiliente se traduise par des coûts trop élevés ou hors de proportion par rapport au bénéfice escompté. Dans ces cas, il y a lieu pour les gouvernements d'envisager la mise sur pied de mécanismes d'échange ou de rachat de terres afin d'aider les gens à partir de zones à risque élevé.

Pendant le redressement, il se peut qu'une hausse du nombre de demandes d'approbations de projets de construction entraîne la formation de goulots d'étranglement et des retards, ce qui a pour effet de ralentir la reconstruction. Pour contrer ce phénomène, il est possible de prévoir au préalable des processus d'approbation accélérée. Ces processus accélérés peuvent être mis en œuvre au moyen d'une priorisation des demandes et de l'augmentation de la capacité de traitement (p. ex. en recourant au personnel d'autres municipalités ou départements gouvernementaux). Ils peuvent en outre se traduire par la simplification ou la levée d'exigences de forme ou de fond. À titre d'exemple, si plusieurs demandes de reconstruction sont présentées à l'égard de propriétés résidentielles de taille similaire et situées à proximité les unes des autres, l'exigence procédurale d'annoncer la construction projetée et d'en aviser le voisinage pourrait être levée. Toutefois, les exigences substantives visant l'atteinte d'une meilleure résilience face aux catastrophes, la promotion du développement durable et la protection de l'environnement devraient continuer de s'appliquer.

Liste de vérification : reconstruire en mieux

- Les lois, les politiques et les plans adoptent l'objectif « reconstruire en mieux », la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques comme objectifs clés en matière de redressement à la suite de catastrophes.
- La loi exige que les plans de redressement postérieurs indiquent les mesures qui seront appliquées à l'échelle de tous les secteurs afin de réduire les risques de catastrophe et de favoriser l'adaptation aux changements climatiques.
- Les lois relatives à l'occupation des sols, à la construction et à l'environnement sont dotées de mesures de contrôles appropriées visant à réduire les risques de catastrophe. Ces mesures s'appliquent à la reconstruction d'habitations et d'infrastructure à la suite d'une catastrophe. N.B. Voir la section 2D pour plus d'indications sur les types de mesures de contrôle à mettre en place.
- Les lois et les politiques établissement des initiatives visant à aider ou inciter les ménages à décider comment et où reconstruire leurs habitations en fonction des risques. Cela comprend des mesures telles que des incitatifs économiques à la reconstruction résiliente (p. ex. des allègements fiscaux), une aide financière ou technique directe, ou l'échange ou le rachat de terres.
- La loi établit un processus accéléré pour l'approbation de projets de reconstruction à la suite d'une catastrophe. Il y a des exigences substantives conçues pour veiller à ce que les obligations de résilience face aux catastrophes demeurent applicables aux demandes accélérées.

D. Redressement vert

Le redressement à la suite de catastrophes compte trois grandes dimensions environnementales. Premièrement, il est important de prévoir et prendre des mesures pour remédier aux dégâts environnementaux causés par la catastrophe. Deuxièmement, il est capital de mettre en place des mesures de protection et de surveillance pour que les activités de redressement ne causent pas elles-mêmes de dégâts environnementaux. Cela s'explique du fait que les décisions sur quoi rebâtir, comment le rebâtir et où le rebâtir peuvent être porteuses d'effets considérables sur l'environnement – par exemple en intensifiant les activités forestières et minières non durables dans des zones adjacentes, ou en dégradant des écosystèmes qui fournissent d'importants services. De même, la gestion des déchets issus de la catastrophe peut être source d'une dégradation environnementale considérable, notamment en contaminant les sols et les eaux souterraines. Troisièmement, il importe de profiter du redressement pour accélérer les démarches de réduction des émissions en reconstruisant habitations et infrastructure selon des concepts qui nécessiteront beaucoup moins de gaz à effets de serre à l'avenir.

Les lois, les politiques et les plans ont un important rôle à jour par rapport à ces dimensions environnementales du redressement. La législation devrait imposer l'évaluation des dégâts environnementaux causés par les catastrophes, la formulation et l'application des composantes environnementales des plans de redressement préalables et postérieurs, la surveillance continue des incidences environnementales des activités de redressement et la formulation et l'exécution d'un plan de gestion des déchets créés par les catastrophes. Elle devrait en outre nommer les responsables de ces activités. La législation devrait également exiger que les plans de redressement préalables et postérieurs (voir la section 4B ci-dessus) établissent les mesures qui seront prises pour : (1) remédier aux dégâts environnementaux des catastrophes; (2) prévenir les dégâts environnementaux causés par les mesures de redressement; et (3) tirer parti de redressement pour renforcer les mesures environnementales.

Bien que la mise en application des lois et règlements environnementaux soit essentielle à l'atténuation des risques environnementaux posés par le redressement, la satisfaction des exigences prescrites par ces normes dépend parfois de processus d'approbation complexes et chronophages. Il est généralement souhaitable de mettre sur pied un processus d'évaluation des impacts environnementaux (EIE) en amont de la catastrophe afin que les mesures de protection environnementale continuent de s'appliquer, sans toutefois ralentir la reconstruction. Comme pour les approbations en matière de construction (voir la section 4C ci-dessus), les processus accélérés d'EIE ne devraient pas suspendre les exigences substantives visant la protection de l'environnement. Ils devraient plutôt être axés sur d'autres mesures visant l'accélération des approbations, telles que le triage en fonction des priorités ou la simplification des exigences procédurales.

Liste de vérification : redressement vert

- ☐ La loi impose l'exécution des tâches suivantes et en nomme les responsables :
  - évaluation des dégâts environnementaux causés par les catastrophes;
  - élaboration et mise en œuvre des composantes environnementales de plans de redressement préalables et postérieurs;
  - suivi continu des incidences environnementales des activités de redressement; et
  - développement et mise en œuvre d'un plan de gestion des déchets créés par les catastrophes.
- ☐ La loi exige que les plans de redressement préalables et postérieurs traitent :
  - de la médiation aux dégâts environnementaux causés par des catastrophes;
  - de la prévention de plus amples dégâts environnementaux en cours de redressement; et
  - de l'utilisation du redressement comme occasion de renforcer les pratiques environnementales.
- ☐ La loi mettre sur pied un processus d'évaluation des impacts environnementaux en amont de la catastrophe afin que les mesures de protection environnementale continuent de s'appliquer, sans toutefois ralentir la reconstruction.

Ressources supplémentaires : redressement

- Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report (FICR, 2023)
- Disaster Recovery Framework Guide (DMRRC, 2020)
- Guide de l'évaluation des besoins après une catastrophe (Banque mondiale, Commission européenne et Groupe des Nations Unies pour le développement, 2013)

5. Types de catastrophes particuliers

A. Urgences de santé publique

Le terme « catastrophe » désigne «une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quel niveau par suite d'événements dangereux, dont les répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental[90]. Cette définition englobe les urgences de santé publique (USP) et, dans l'ensemble, les présentes lignes directrices s'appliquent tout autant aux USP à d'autres types de catastrophes. Il existe cependant d'importantes distinctions entre les USP et d'autres types de catastrophes, et celles-ci ont des incidences en matière de législation et de politiques.

Premièrement, contrairement à d'autres types de catastrophes, les USP sont régies par un traité qui est opposable dans 196 pays, le Règlement sanitaire international (2005) (RSI). Le RSI prévoit un ensemble de droits et d'obligations relatifs aux risques et urgences de santé publique de portée internationale (USPPI). Il exige des États parties qu'ils acquièrent, renforcent et maintiennent la capacité de détecter, d'évaluer, de notifier et de déclarer tout « événement », à savoir toute manifestation pathologique ou fait créant un risque de maladie, et de réagir rapidement et efficacement en cas de risque pour la santé publique et d'USPPI. Ces capacités sont communément désignées comme les principales capacités requises en vertu du RSI. Le RSI établit également un régime détaillé de communication des informations, afin de garantir que les informations concernant des événements qui pourraient constituer une USPPI soient communiquées entre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'État concerné et les autres États parties. Ce régime repose sur un point focal national RSI, c'est-à-dire un centre national qui rassemble les informations auprès des autorités nationales et les communique à l'OMS, et qui transmet les informations fournies par l'OMS aux autorités nationales. Outre le respect du RSI, la FICR recommande en outre aux États d'alerter rapidement le grand public de la concrétisation d'aléas en matière de santé au moyen d'un dispositif d'alerte rapide multirisque (voir la section 3A ci-dessus pour des indications sur les dispositifs d'alerte rapide). Malheureusement, on observe des lacunes généralisées dans la mise en œuvre étatique du RSI, particulièrement en ce qui concerne les principales capacités décrites ci-dessus. Les lois, les politiques et les plans peuvent jouer un rôle important dans la mise en œuvre nationale du RSI, comme en font état la liste de vérification ci-dessous et les documents d'orientation de l'OMS (voir la section « Ressources supplémentaires » ci-dessous).

Deuxièmement, contrairement à d'autres types de catastrophes, en règle générale, les USP sont régies par une *combinaison* de normes générales de GRC et de normes particulières aux USP. Lorsque tel est le cas, il est essentiel que les normes de GRC et relatives aux USP soient cohérentes et intégrées les unes aux autres, de sorte à ne pas occasionner d'arrangements contradictoires ou faisant double emploi. L'importance de cette intégration est reconnue par les Principes de Bangkok pour la mise en œuvre des composantes santé du Cadre d'action de Sendai (les Principes de Bangkok), lesquels préconisent la cohérence et l'harmonisation des cadres nationaux de GRC et des cadres régissant les urgences et la GRC en matière de santé. Or, bien que la nécessité de la cohérence et de l'intégration ait été cernée, les directives manquent pour indiquer ce que cela signifie en pratique. Sur la foi de ses recherches, la FICR estime que les normes de GRC et relatives aux USP sont cohérentes et intégrées les unes aux autres lorsqu'elles présentent certaines caractéristiques clés. Énoncées dans la liste de vérification ci-dessous,

ces caractéristiques comprennent la définition claire des mandats, rôles, responsabilités et structures de leadership pour les catastrophes relatives aux USP et aux autres, de même que l'absence de lacunes, de conflits et de doubles emplois dans les normes de GRC et relatives aux USP.

Outre ces deux éléments, la FICR a formulé plusieurs recommandations plus pointues et ciblées au sujet des mesures légales et de politique relatives aux USP. Les présentes lignes directrices mentionnent ces recommandations à plusieurs reprises, lorsque cela est pertinent. À titre d'exemple, la section portant sur les facilités juridiques traite de l'approbation réglementaire accélérée des contremesures sanitaires, et la section sur les groupes marginalisés et à risque, de la protection des populations particulièrement vulnérables aux aléas en matière de santé pertinents.

Liste de vérification : urgences de santé publique

- ☐ Les lois, politiques et régimes mettent en œuvre les dispositions du Règlement sanitaire international (2005) (RSI) en lien avec le point focal national RSI. Ils :
  - désignent le point focal national RSI;
  - en présentent les rôles, les responsabilités et les pouvoirs;
  - lui fournissent des pouvoirs suffisants à l'accomplissement de ses fonctions, dont celui de recueillir et communiquer des renseignements qui, par ailleurs, sont confidentiels ou visés par des lois sur la protection des données; et
  - exigent des acteurs pertinents qu'ils fournissent au point focal national RSI les renseignements dont il a besoin pour établir si et quand il doit aviser l'OMS d'un événement susceptible de constituer une USPPI.
- ☐ Les lois, politiques et plans mettent en œuvre les capacités de base RSI afin de :
  - détecter, évaluer, signaler et déclarer la manifestation d'une maladie ou d'un événement qui crée un potentiel de maladie; et
  - réagir promptement et efficacement aux risques de santé publique et aux urgences de santé publique de portée internationale.

N.B. Voir l'Annexe 1 du RSI, qui énonce exhaustivement les exigences de capacité de base.

- ☐ Les lois et politiques indiquent clairement les responsables de la supervision de la mise en œuvre du RSI et de la conformité continue à celui-ci.

N.B. Pour en savoir plus sur la mise en œuvre nationale du RSI, voir les documents d'orientation de l'Organisation mondiale de la santé énoncés à la rubrique Ressources supplémentaires ci-dessous.

- ☐ Dans la mesure où différents instruments et arrangements institutionnels régissent les USP et d'autres types de catastrophes, ceux-ci sont cohérents et intégrés les uns aux autres.
  - Les mandats, les rôles et les responsabilités des acteurs de la santé et de la GRC quant aux USP et aux autres catastrophes sont clairement définis. Il n'y a pas de conflits, de doubles emplois ou de lacunes.
  - Les arrangements quant à la direction relative aux USP et aux autres catastrophes sont clairs. Il n'y a pas de conflits ou de double emploi dans les arrangements de direction.
  - Si la loi définit « urgence de santé publique » ou « catastrophe », les définitions prévues indiquent avec précision les types d'aléas ou de catastrophes qu'elles englobent.
- ☐ Si différents mécanismes de coordination sont utilisés pour les USP et les autres types de catastrophes, les autorités sanitaires et en matière de gestion des catastrophes sont intégrées à l'ensemble de ceux-ci.

Ressources supplémentaires : urgences de santé publique

- Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : orientations (FICR, 2022)
- Section P1 (« Instruments juridiques »), Outil d'évaluation externe conjointe (Organisation mondiale de la santé, 2022, 3e édition)
- International Health Regulations (2005) – A Brief Introduction to Implementation in National Legislation (OMS, 2009)
- International Health Regulations (2005) – Toolkit for Implementation in National Legislation: The National IHR Focal Point (NFP) (OMS, 2009)
- International Health Regulations (2005) – Toolkit for Implementation in National Legislation: Questions and Answers, Legislative Reference and Assessment Tool and Examples of National Legislation (OMS, 2009)

B. Catastrophes technologiques

Les aléas technologiques découlent de certaines conditions technologiques ou industrielles, de procédures dangereuses, d'infrastructures défaillantes ou de certaines activités humaines[91]. Il s'agit notamment de la pollution industrielle, des radiations nucléaires, des déchets toxiques, des ruptures de bar rage, des accidents de transport, des explosions d'usine, des incendies et des déversements de produits chimiques[92]. De nombreux accords internationaux traitent d'aléas et de catastrophes technologiques. Cela est probablement attribuable à la propension qu'ont les aléas technologiques de causer des préjudices au-delà des frontières. Deux types particuliers de catastrophes technologiques font l'objet de plusieurs accords internationaux : les déversements de pétrole et les accidents nucléaires.

- La Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures impose à ses États parties de prendre de mesures de préparation et de réaction aux incidents liés à la pollution par les hydrocarbures, à l'échelle nationale ou en collaboration avec d'autres pays. Outre cette Convention, plusieurs autres accords traitent des déversements de pétrole et, plus généralement, de pollution marine. Ces accords portent normalement sur des mers ou des plans d'eau en particulier, par exemple l'Accord de coopération en matière de préparation et d'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique et l'Accord de Bonn pour la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures.
- La sécurité nucléaire fait l'objet de quatre grands traités. La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire met en place un système de notification d'accidents nucléaires dont les incidences sont susceptibles de se faire sentir au-delà des frontières nationales. La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique établir un cadre international de coopération interétatique et avec l'Agence internationale de l'énergie atomique afin de faciliter la prestation d'aide et de soutien immédiats en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique. La Convention sur la sûreté nucléaire et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible use et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs impose à ses États parties le respect de principes de sécurité fondamentaux relatifs à la gestion des centrales nucléaires civiles terrestres, des combustibles épuisés et des déchets radioactifs.

Les pays qui sont partie à des accords internationaux régissant des aléas ou des catastrophes technologiques devraient veiller à intégrer pleinement ceux-ci à sa législation nationale. Les principales questions à traiter pour assurer une mise en œuvre intégrale sont celles des rôles et responsabilités, des mécanismes de coordination et du financement. Dans la mesure où un pays s'est engagé à aviser d'autres pays d'un accident ou à coopérer avec ceux-ci ou avec une agence internationale, sa législation devrait indiquer clairement l'organisme ou le département gouvernemental qui est chargé de le faire.

Liste de vérification : catastrophes technologiques

- ☐ Si la loi définit le terme « catastrophe », cette définition est suffisamment large pour comprendre les catastrophes qui découlent d'aléas technologiques.
- ☐ Dans la mesure où le pays est partie à un accord international traitant de catastrophes technologiques (p. ex. accidents nucléaires, déversements de pétrole), la loi met pleinement en œuvre les dispositions de cet accord.
- ☐ La loi établit des rôles et responsabilités, des mécanismes de coordination et un financement pour la mise en œuvre des composantes clés de cet accord.
- ☐ Si, aux termes de l'accord, le pays doit signaler un accident ou collaborer avec d'autres pays ou une agence internationale, la loi désigne clairement l'organisme ou le département gouvernemental qui en est responsable.

6. Aide internationale en cas de catastrophe

L'aide internationale peut être essentielle pour répondre en temps utile aux besoins de populations touchées par une catastrophe. Toutefois, les opérations en la matière se heurtent à un ensemble de problèmes récurrents. Un défi important réside en le fait que l'aide internationale n'est parfois pas de qualité ou convenable eu égard aux besoins de la population touchée. Il peut en outre être difficile pour le gouvernement de l'État touché de coordonner l'arrivée de nombreux acteurs internationaux. De plus, l'application d'une réglementation propre aux « temps normaux » dans des domaines tels que les douanes, l'immigration et la fiscalité; peut ralentir l'arrivée de fournitures et de personnel de secours, ce qui peut engendrer retards et goulots d'étranglement.

Le droit international sur les interventions en cas de catastrophe (IDRL) est apparu au cours des deux dernières décennies comme une branche distincte du droit international qui s'intéresse à la réglementation et à la facilitation d'aide internationale. Plusieurs normes internationales prévoient maintenant des dispositions pertinentes à l'aide internationale, et on observe à présent des accords et lignes directrices régionales en la matière (voir les boîtes 1 et 2 à la p. X). Bien qu'il revienne aux États qui sont parties à ces normes de les mettre pleinement en œuvre dans leur législation nationale, la FICR constate, à la lumière de ses expériences, que cette mise en œuvre ne suffit généralement pas. Cela s'explique du fait que plusieurs des normes en vigueur ne s'appliquent qu'à certains types de catastrophes ou d'aide, et qu'elles ne traitent pas de tous les aspects clés de la gestion de l'aide internationale.

Au cours des vingt dernières années, la FICR a formulé des outils et des recommandations exhaustifs afin d'aider les États à se préparer juridiquement à la réception d'aide internationale. Le document d'orientation fondamentale en la matière est 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 (communément appelées les Lignes directrices IDRL) Les Lignes directrices IRDL abordent le déclenchement et la fin des opérations internationales, les responsabilités des États touchés et des autres acteurs et les mouvements transfrontaliers de personnel, de biens et d'équipement. Elles ont été adoptées par la 30e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007. Les Lignes directrices IDRL ont également été publiées sous la forme d'une Liste de contrôle. De plus, la FICR a mis au point des outils pour en appuyer la mise en œuvre nationale, dont une Loi-type et un Modèle de décret portant sur un état d'urgence. Les Lignes directrices IDRL ont fait leur marque sur la scène internationale; elles ont été entérinées par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social des Nations Unies[93]. Elles ont également fait leur marque aux échelles régionale et nationale, la FICR et les Sociétés nationales ayant soutenu leur mise en œuvre dans de nombreuses normes régionales[94], ainsi que dans les normes nationales de 38 pays[95]. En dépit de ces progrès, la plupart des États ne sont toujours pas prêts à recevoir de l'aide internationale.

L'essentielle première étape de la préparation à la réception d'aide internationale consiste en la clarification des rôles et responsabilités. D'après l'expérience de la FICR, il revient normalement aux autorités nationales compétentes en matière de gestion des catastrophes de coordonner l'aide internationale, alors que le ministère des Affaires étrangères est généralement chargé de lancer le processus d'aide et d'y mettre fin. Une gamme d'autres acteurs gouvernementaux prennent eux aussi part au processus, dont les autorités douanières, fiscales, de l'immigration et des transports. Afin de clarifier les rôles et responsabilités, il y a lieu d'adopter des règlements ou des procédures normalisées

détaillées en matière de gestion de l'aide internationale. Ces règlements et procédures normalisées devraient être publiés et mis à jour périodiquement, de même que traiter des questions suivantes :

- Lancement du processus d'aide internationale : Le processus de demande ou d'acceptation d'aide internationale doit être décrit en détail. Cette description devrait notamment couvrir la consultation des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et la communication avec celles-ci concernant les types d'aide nécessaires selon l'évaluation des besoins.
- Facilitation de l'aide internationale : Il importe d'établir les mesures que prendront les autorités douanières, fiscales, de l'immigration et des transports (de même que les autres départements ou organismes sectoriels pertinents) pour faciliter l'arrivée de fournitures et de personnel. La FICR recommande la création d'un « guichet unique » pour les acteurs internationaux, soit une unité gouvernementale agissant comme source centralisée d'information et de processus administratifs (p. ex. en ce qui concerne les visas, les douanes, la fiscalité et les enregistrements).
- Coordination de l'aide internationale : En plus de désigner les acteurs chargés de la coordination de l'aide internationale, il importe d'indiquer la façon dont ceux-ci s'y prendront. Par exemple, il est essentiel d'établir quels types de mécanismes de coordination seront mis en place, et de déterminer les modalités de l'échange de renseignements entre le gouvernement et les acteurs internationaux.
- Fin de l'aide internationale : Il est important d'énoncer les circonstances dans lesquelles il sera mis fin à l'aide internationale, de même que la façon dont les acteurs internationaux participants en seront avisés.

Lors de la préparation à recevoir de l'aide internationale, il est d'une importance critique de tenir compte des mécanismes de coordination et d'aide internationaux et régionaux qui entreront en jeu. Cela doit orienter la conception des mesures de coordination et de facilitation énoncées ci-dessus. Les mécanismes d'aide et de coordination suivants devraient être envisagés :

- Système de coordination humanitaire international : Lorsqu'une urgence se présente ou qu'une situation humanitaire existante s'aggrave, le coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies peut nommer un coordonnateur humanitaire. Ce dernier forme et dirige l'équipe de pays pour l'action humanitaire, formée de représentants des Nations Unies, de l'OMI, d'ONG internationales et du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Outre l'équipe de pays pour l'action humanitaire, un « système de coordination par groupe sectoriel » également en jeu. Un groupe sectoriel est un regroupement d'organismes humanitaires œuvrant dans un secteur particulier (p. ex. la santé ou la logistique). Il existe onze groupes sectoriels. Chacun est dirigé par un organisme qui participe à l'équipe de pays en son propre nom et en celui de son groupe sectoriel. Un groupe sectoriel peut être mobilisé à l'échelle nationale ou sous-national pour intervenir en cas d'urgence. Cela se produit en consultation avec le gouvernement de l'État touché.
- Mécanismes régionaux d'aide et de coordination : Plusieurs organisations régionales et sous-régionales à travers le monde se sont dotées de mécanismes permettant à leurs pays membres de s'entraider en cas de catastrophe. Cette aide peut être coordonnée par une entité de GRC régionale. Par exemple, dans les Caraïbes, l'Agence caribéenne de gestion des urgences en cas de catastrophe (CDEMA) (CDEMA) est coordonnatrice du mécanisme d'intervention régionale. En Asie du Sud-Est, le Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management de l'ANASE (l'AHA Centre) facilite la coopération et la coordination parmi ses États membres en matière de gestion des catastrophes et d'intervention d'urgence.

- **Réseau de la FICR** : L réseau de la FICR se compose de la FICR et des 191 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (les **Sociétés nationales**). En cas de catastrophe, une Société nationale pourra recevoir l'aide de la FICR ou d'autres Sociétés nationales, par exemple en matière financière, de personnel ou de marchandises. La prestation d'aide au sein du réseau de la FICR est régie par les Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Humanitarian Assistance.

Outre ce qui précède, il est essentiel d'envisager l'intégration de ressources militaires et de la protection civile étrangère à l'aide internationale en cas de catastrophe. La FICR recommande qu'en légiférant à ce propos, les États consultent les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (communément appelées « Directives d'Oslo »). Conformément aux Directives d'Oslo, la législation devrait refléter le principe voulant que le recours aux ressources militaires et de la protection civile étrangères n'ait lieu qu'en dernier ressort, uniquement lorsqu'il n'existe pas d'alternative civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire[96]. De plus, elle doit traiter de la coordination civilo-militaire de sorte à protéger et promouvoir les principes humanitaires, éviter la concurrence, réduire au minimum les incohérences et poursuivre des objectifs communs le cas échéant[97].

Comme il est mentionné ci-dessus, le fait que toute aide internationale n'est pas de qualité et ne répond pas aux besoins de la population touchée pose un problème de taille. Afin de régler ce problème, la FICR recommande d'imposer à *tous* les acteurs internationaux : de respecter le droit national, de se coordonner avec les autorités nationales, d'adhérer aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et d'observer les normes minimales de qualité (voir la section 1D ci-dessus).

Elle recommande en outre la création, par la législation nationale, d'une catégorie d'acteurs ayant droit à des mesures de facilitation (p. ex. traitement douanier prioritaire, délivrance accélérée de visas). La section 7 traite plus amplement de cette recommandation. L'idée est que les gouvernements devraient agir pour accélérer l'admission de personnel et de marchandises provenant d'acteurs dont les antécédents indiquent qu'ils sont dignes de confiance quant à la prestation d'aide appropriée et de qualité.

Liste de vérification : aide internationale en cas de catastrophe

- ☐ Dans la mesure où le pays a signé ou adopté l'une des normes énoncées dans les boîtes 1 et 2 ci-dessous, la législation met pleinement cette norme en œuvre.
- ☐ La loi désigne clairement d'acteur gouvernemental responsable de la coordination de l'aide internationale en cas de catastrophe, ainsi que de la réception et du déboursement de dons internationaux destinés au gouvernement. Elle impose à cet acteur la production, la publication et la mise à jour périodique d'un règlement ou de procédures normalisées de gestion de l'aide internationale.
- ☐ Un règlement ou des procédures normalisées de gestion de l'aide internationale en cas de catastrophe ont été formulés et publiés.
- ☐ Ce règlement ou ces procédures traitent de la **limitation de l'aide internationale en cas de catastrophe**, et établissent notamment :
    - l'acteur gouvernemental responsable de la demande et de l'acceptation d'aide;
    - les modalités de consultation et de communication entre cet acteur et les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes quant au type d'aide nécessaire eu égard aux besoins évalués;

- les circonstances dans lesquelles une demande d'aide sera faite;
- le type d'information retrouvé dans les demandes d'aide;
- le type d'information que l'on devrait retrouver dans les offres d'aide d'acteurs internationaux;
- les circonstances où une offre d'aide sera acceptée ou refusée.

- Le règlement ou les procédures traitent de **coordination de l'aide internationale en cas de catastrophe.** En plus de désigner l'acteur gouvernemental responsable de la coordination de l'aide internationale, ils indiquent :
  - les types de mécanismes de coordination qui entreront en jeu, et les modalités relatives à l'échange de renseignements entre le gouvernement et les acteurs internationaux; et
  - les modalités de coordination civilo-militiaire dans la mesure où des ressources militaires et de la protection civile étrangères ont été acceptées dans le cadre d'une initiative de secours en cas de catastrophe.
- Le règlement ou les procédures traitent de la **facilitation de l'aide internationale en cas de catastrophe**, notamment en prévoyant :
  - les mesures que doivent prendre les autorités douanières, fiscales, de l'immigration et des transports (de même que les autres départements et organismes sectoriels pertinents) pour faciliter l'arrivée de marchandises et de personnel (voir la section 7 ci-dessous, qui concerne les facilités juridiques); et
  - la procédure pour l'établissement d'un « guichet unique » pour les acteurs internationaux, soit une unité gouvernementale agissant comme source centralisée d'information et de processus administratifs.
- Le règlement ou les procédures traitent de la **fin de l'aide internationale**. Ils établissent les circonstances dans lesquelles il sera mis fin à l'aide internationale, de même que la manière dont les acteurs internationaux en seront avisés.
- La loi oblige les acteurs internationaux à respecter le droit national; à se coordonner avec les autorités nationales; à adhérer aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité; et à respecter les normes de qualité minimale (voir la section 1D ci-dessus).
- La loi prévoit que le recours aux ressources militaires et de la protection civile étrangères ne doit avoir lieu qu'en dernier ressort.

Boîte 1 : accords internationaux

- Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986)
- Convention sur l'admission temporaire (1990 (Annexe B9)
- Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée) (1999) (Annexe spécifique J5)
- Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (1998)
- Convention relative à l'assistance alimentaire (2012)
- Convention visant à faciliter le trafic maritime international (1965) (Annexe 1, articles 5.11 et 5.12)
- Convention relative à l'aviation civile internationale (1944) (Annexe 9)

- Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (2000)

Boîte 2: exemples d'accords et de lignes directrices régionaux

- Accord portant sur la création de l'Agence caribéenne de gestion des urgences en cas de catastrophe
- Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations
- Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence
- Procédure opérationnelle standard de l'ANASE pour les accords régionaux de confirmation et la coordination des opérations conjointes de secours et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe
- Décision du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile
- Décision n ° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)
- Lignes directrices de l'Union européenne sur le soutien aux pays hôtes
- Lignes directrices sur la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire entre les pays andins
- Convention interaméricaine pour l'octroi d'aide en cas de catastrophe
- Resolution No. 386-2017 (COMIECO EX), Annex: Central American Procedure for the Facilitation of Land Transit of Relief Shipments
- Code douanier uniforme centraméricain (CAUCA) et le règlement y afférent (RECAUCA)
- greement on Rapid Response to Natural Disasters de l'ASACR

Ressources supplémentaires : aide internationale en cas de catastrophe

- Lignes directrices IDRL (FICR, 2007)
- Liste de vérification IDRL (FICR, 2017)
- Loi-type IDRL (FICR, BCAH des Nations Unies et Union interparlementaire, 2013)
- Modèle de décret d'urgence IDRL (IFRC et BCAH des Nations Unies, 2017)

7. Facilités juridiques

Le terme « facilités juridiques » désigne les droits spéciaux accordés aux acteurs de la GRC pour leur permettre de mener leurs opérations de manière efficace et efficiente. Elles peuvent prendre la forme de droits positifs (c.-à-d. la faculté de faire ou d'avoir quelque chose), d'exemptions à l'application de lois ou d'accès à des approbations réglementaires simplifiées et accélérées. Il existe deux catégories principales de facilités juridiques.

- Premièrement, il y a les facilités juridiques se rapportant au déplacement transfrontalier de marchandises et de personnel de secours dans le cadre de mesures de réaction aux catastrophes et de redressement à court terme (les **facilités juridiques transfrontalières**). Il est largement reconnu que les acteurs internationaux ont besoin de ce type de facilités juridiques. Toutefois, il arrive aussi que les acteurs nationaux en aient besoin pour l'importation de marchandises de secours ou l'embauche de personnel étranger.
- Deuxièmement, il y a les facilités juridiques relatives aux activités menées dans le pays touché (les **facilités juridiques nationales**). Cette catégorie comprend un vaste éventail de facilités dont on besoin tant les acteurs nationaux qu'internationaux afin de pouvoir travailler efficacement dans le pays concernée. Certaines de ces facilités juridiques concernent en particulier la réaction aux catastrophes et le redressement à court terme, alors que d'autres sont d'ordre plus général.

Plusieurs raisons justifient que l'on accorde des facilités juridiques aux acteurs de la GRC. En ce qui concerne les facilités juridiques en matière de réaction et de redressement à court terme, une raison clé résidente en l'idée que le caractère urgent des mesures de réaction et de redressement à court terme nécessite et justifie que l'on déroge aux règles applicables en « temps normal » afin d'assurer une aide le plus rapidement possible. Autrement dit, les risques associés à la dérogation aux règles normales sont contrebalancés par les bénéfices découlant de la prestation d'une aide rapide. En ce qui concerne les facilités juridiques d'ordre financier, une raison clé réside en l'idée qu'il y a lieu d'aider les acteurs de la GRC à étirer leurs ressources limités aussi loin que possible et, partant, à tirer le maximum de leurs activités et des bénéfices de celles-ci. Les facilités juridiques relatives au personnel et aux bénévoles sont justifiées par le besoin d'encourager et de protéger les gens qui participent à des activités de GRC importantes, et bien souvent dangereuses.

Bien que l'accord de facilités juridiques puisse apporter solution à de nombreux problèmes réglementaires relatifs à la GRC, il n'y a pas lieu d'en accorder à *tous* les acteurs, tous ne disposant pas des ressources et capacités nécessaires à la prestation d'une aide de qualité répondant aux besoins de la population touchée. La FICR recommande aux États de créer une catégorie d'acteurs admissibles aux facilités juridiques. Cette catégorie, dite des « acteurs admissibles » devrait comprendre les acteurs à qui l'on peut faire confiance pour fournir une aide appropriée et de qualité.

La notion d'acteurs admissibles fournit un mécanisme important permettant aux états de faciliter les activités de GRC tout en maintenant le contrôle sur leur qualité. La FICR recommande que fassent toujours partie de la catégorie des « acteurs admissibles » les États prestataires d'aide, les Nations Unies, la FICR, le CICR et la Société nationale de l'État touché. Elle recommande en outre que les États se dotent de critères et d'un processus d'évaluation visant à établir l'admissibilité d'autres acteurs à la réception de facilités juridiques. Devraient figurer parmi ces critères la démonstration d'une capacité et d'antécédents sur le plan : du respect du droit national; de l'adhésion aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité; et de l'observation des normes minimales de qualité (voir la section 1D ci-dessus).

A. Facilités juridiques transfrontalières

Les États disposent généralement de lois et règlements détaillés régissant l'arrivée de gens et de marchandises sur leurs territoires. Or, lorsqu'une aide internationale est requise, ces lois et règlements

peuvent ralentir, voire empêcher, l'arrivée de personnel, de marchandises et d'équipement de secours. Voici un exposé de certains des problèmes réglementaires les plus communs.

- Personnel : Il est parfois impossible pour le personnel de recours d'entrer dans le pays touché rapidement et de se mettre au travail de raison de longues procédures d'obtention de visas et de permis de travail. Il se peut également qu'il soit inadmissible à la délivrance d'un visa ou d'un permis de travail. Les professionnels étrangers, tels que les médecins et les infirmiers, peuvent ne pas être en mesure d'exercer leur profession dans le pays touché en raison de la non-reconnaissance de leurs compétences ou de leurs permis.
- Marchandises et équipement : L'absence de traitement prioritaire pour les envois de recours ou d'exigences douanières atténuées et simplifiées (p. ex. en matière de documentation et d'inspection) peut être source de goulots d'étranglement et de retards dans le traitement douanier. De plus, il arrive que des acteurs soient incapables d'importer les marchandises dont ils ont besoin en raison de restrictions d'importation ou du contrôle de certains types de marchandises (p. ex. des exigences réglementaires strictes sur les aliments, l'équipement médical et les médicaments). Il se peut que des acteurs aient à payer de fortes sommes en droits, en tarifs ou en frais douaniers. Enfin, au terme de l'intervention, il pourrait leur être interdit de réexporter les marchandises et équipements qui ne sont plus nécessaires.
- Télécommunications : Les acteurs peuvent se trouver confrontés à des restrictions visant l'importation d'équipement de télécommunications ou à des retards dans la délivrance des permis nécessaires à leur utilisation. Ils pourraient également ne pas répondre aux exigences juridiques applicables à l'obtention de permis de télécommunications, de même qu'avoir du mal à accéder à la bande passante, aux fréquences et aux satellites servant aux télécommunications et au transfert de données.
- Transport : Les acteurs peuvent faire face à des retards dans l'obtention d'autorisations d'atterrir ou de survol ou, dans le cas de navires, d'autorisations d'amarrer. L'enregistrement de véhicules importés peut aussi être source de délais.
- **Finances** : Les acteurs peuvent être confrontés à des restrictions relatives au transfert d'espèces ou de devises étrangères vers le pays touché. Ils font parfois face à des obstacles juridiques à l'ouverture de comptes bancaires, bien que dans plusieurs cas, ceux-ci peuvent être surmontés par l'enregistrement ou la constitution d'une société dans le pays touché (ce dont il est traité plus en détail ci-dessous).

Comme il est indiqué ci-dessus, ces défis peuvent se présenter pour les acteurs nationaux *et* internationaux. Cela s'explique par le fait que les acteurs nationaux doivent parfois importer des marchandises de secours ou recourir à du personnel étranger dans le cadre de leurs activités. Tel est particulièrement le cas pour les acteurs nationaux qui font partie d'un réseau ou d'une fédération internationaux. Un autre point important réside en le fait que les défis énoncés ci-dessus peuvent se présenter non seulement à l'égard de l'*arrivée* de marchandises et de personnel de secours, mais aussi par leur *passage* par un autre pays en cours de route.

Il est possible de remédier à chacun de ces problèmes au moyen d'une facilité juridique. L'arrivée de marchandises et de personnel de secours peut être facilitée par une dispense d'application des lois et règlements normaux, ou encore par la simplification et l'accélération d'approbations réglementaires. Comme en traite la section 6 ci-dessus, la FICR recommande l'établissement d'un « guichet unique », soit une unité gouvernementale agissant comme source centralisée d'information et de processus

administratifs pour les acteurs internationaux arrivants. La liste de vérification ci-dessous énonce de façon exhaustive les facilités juridiques applicables au déplacement transfrontalier de personnel et de marchandises de secours. La FICR recommande que ces facilités juridiques soient adoptées en amont de catastrophes afin d'éviter les goulots d'étranglement et les retards en situation de catastrophe. Cependant, les dispositions juridiques en vigueur devraient également être assez flexibles pour permettre l'introduction de facilités juridiques à la suite d'une catastrophe (p. ex. au moyen de pouvoirs ou de décrets d'urgence).

En pratique, l'incapacité de s'enregistrer ou de constituer une personne morale dans un pays donné pose un défi plus fondamental, en particulier pour les acteurs internationaux À défaut d'enregistrement ou de constitution, un organisme étranger peut se retrouver dénué de personnalité juridique et, partant , incapable d'accomplir les tâches les plus élémentaires, telles que l'ouverture d'un compte bancaire ou la signature d'un contrat. Outre les facilités juridiques énoncées ci-dessus, la loi devrait donc permettre aux acteurs internationaux d'acquérir la personnalité juridique au pays en s'enregistrant ou en se constituant en personne morale.

Liste de vérification : facilités juridiques transfrontalières

- La loi estime que les États aidants, les Nations Unies, la FICR, le CICR et la Société nationale pertinente sont des « acteurs admissibles ».
- Elle énonce par ailleurs les critères que doivent satisfaire les autres acteurs pour acquérir le statut d'« acteur admissible ».
- Il y a une procédure préétablie pour établir (en amont d'une catastrophe) si un acteur répond aux critères et, par conséquent, se voit accorder le statut d'« acteur admissible ». Il y a également une procédure accélérée d'établissement de l'admissibilité pouvant servir advenant une catastrophe.
- La loi permet aux acteurs internationaux d'acquérir la personnalité juridique au pays en s'enregistrant ou en se constituant en personne morale.

Elle accorde des facilités juridiques aux « acteurs admissibles » participant à des activités de réaction aux catastrophes et de redressement à court terme. Ces facilités juridiques s'appliquent tant à l'*arrivée* qu'au *déplacement* d'aide internationale.

Personnel

- Le personnel de secours est dispensé d'obtenir des visas, ou il a accès à un processus accéléré d'obtention de visa.
- Le personnel de secours est dispensé de satisfaire aux exigences d'obtention de permis de travail, ou il a accès à un processus accéléré d'obtention de permis de travail.
- Les qualifications et permis professionnels étrangers sont reconnus automatiquement ou au moyen d'un processus accéléré.

Douanes

- Un accès simplifié et accéléré au traitement douanier est prévu. Celui-ci comprend :
    - Une documentation douanière simplifiée
    - Un traitement douanier prioritaire
    - La levée ou l'allègement des exigences d'inspection
    - L'inspection et le dédouanement hors des heures normales d'ouverture
    - L'inspection et le dédouanement hors des bureaux des douanes

- La levée de restrictions d'importation et d'exportation
- L'atténuation des contrôles réglementaires relatifs à l'importation d'aliments, de médicaments et d'équipement médical
- La levée des droits, tarifs et frais douaniers
- L'accès à un processus accéléré de demande de levée des droits, tarifs et frais douaniers
- La permission de réexporter les marchandises et l'équipement non utilisés dans le cadre d'une opération d'intervention

Télécommunications

- La levée des exigences d'enregistrement de l'équipement de télécommunications, ou l'accès à un processus accéléré d'enregistrement
- Un accès prioritaire à la bande passant, aux fréquences et aux satellites servant aux télécommunications et au transfert de données

Transport

- Accord prioritaire de permissions d'atterrissage et de survol pour les aéronefs, et de permissions d'amarrage pour les navires
- La levée des exigences d'enregistrement pour les véhicules, ou l'accès à un processus accéléré d'enregistrement

Finances

- La levée des restrictions relatives au transfert d'espèces ou de devises étrangères au pays
- La levée des éventuelles restrictions relatives à l'ouverture de comptes bancaires nationaux par des entités étrangères

B. Facilités juridiques nationales

Nombreuses sont les facilités juridiques dont peuvent avoir besoin les acteurs nationaux et internationaux afin de mener de façon efficace et efficiente leurs activités dans le pays touché. Ces facilités sont présentées ci-dessous. À l'instar de celles qui sont mentionnées à la section 7A ci-dessus, les facilités juridiques suivantes ne devraient être accordées qu'à des acteurs admissibles.

- Accès aux populations touchées et liberté de circulation : Lors de catastrophes, il arrive que les autorités publiques prennent des mesures d'urgence qui restreignent la liberté de circulation. À titre d'exemple, le grand public pourrait se voir interdire l'accès à certaines régions qui sont ou risque d'être touchées par une catastrophe. Il se peut également qu'en cas d'urgence de santé publique, la liberté de circulation soit restreinte pour réduire la propagation d'un virus ou d'un autre pathogène. Pour accéder et venir en aide à une population touchée, les acteurs nationaux et internationaux participant à des activités de réaction aux catastrophes ont souvent besoin d'être exemptés de ce type de restrictions. La législation devrait donc garantir aux acteurs admissibles l'accès aux populations touchées, y compris lorsque la liberté de circulation du grand public a été restreinte. Cette facilité juridique peut également être présentée comme le droit de se déplacer librement en tout temps, y compris en situation de catastrophe ou d'urgence.
- Personnel : Le personnel et les bénévoles d'acteurs de la GRC s'exposent souvent à de graves risques. Leur santé et leur sécurité personnelles sont souvent mises en péril, sans parler des risques juridiques auxquels ils peuvent s'exposer en raison de l'aide qu'ils fournissent. Voilà un argument de poids pour

accorder aux acteurs de la GRC un éventail de facilités juridiques visant à protéger et encourager leur personnel et leurs bénévoles, dont :

- le droit juridique à des soins de santé publics, à une indemnisation ou une assurance dans l'éventualité d'une maladie, d'une blessure ou de décès dans le cadre de leur travail ou de leur bénévolat;
- la limitation de leur responsabilité juridique pour leurs actes et omissions de bonne foi au cours d'une catastrophe déclarée, y compris relativement à la fourniture de premiers soins;
- le droit de faire du bénévolat pour un acteur admissible dans le secteur de la GRC pendant une durée déterminée, plutôt que d'occuper un emploi rémunéré ou d'effectuer un service militaire;
- l'accord d'allègements fiscaux au personnel (p. ex. allègements à l'impôt salarial) et aux bénévoles (p. ex. exonération fiscale des dépenses et des bourses de bénévolat).

En plus des facilités juridiques énoncées ci-dessus, il est parfois nécessaire de légiférer afin de prévoir la reconnaissance automatique ou accélérée des qualifications professionnelles (p. ex. pour les médecins ou les ingénieurs) au-delà de frontières internes en cas d'urgence. Il est probable que ce type de mesures soit plus pertinent au sein d'états fédéraux.

- Fiscalité : De nombreux acteurs non gouvernementaux de la GRC sont des entités à but non lucratif qui dépendent de dons, de fonds publics ou du bénévolat. Afin de permettre aux acteurs de la GRC à but non lucratif de tirer le maximum de leurs ressources limitées, il y a lieu de leur accorder diverses exemptions fiscales, tant en ce qui concerne l'acteur lui-même que les dons qui lui sont faits. La liste de vérification qui suit énonce de façon exhaustive les exemptions fiscales qui devraient être accordées.

Outre celles qui précèdent, certaines facilités juridiques concernent exclusivement les acteurs gouvernementaux, dont les suivantes :

- le droit d'employer des processus d'approvisionnement et de dotation simplifiés ou accélérés cas d'urgence déclarée;
- le droit pour les autorités sanitaires d'utiliser un processus simplifié ou accéléré d'approbation de contremesures sanitaires (vaccins, médicaments, autres traitements) au cours d'une urgence de santé publique;
- le pouvoir, pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, d'obtenir d'autres départements et organismes gouvernementaux des données relatives aux catastrophes.

En ce qui concerne la première facilité juridique énoncée ci-dessus, comme en traite la section 1D ci-dessus, les gouvernements devraient réduire au minimum le recours à des procédures d'embauche et d'approvisionnement accélérés en : a) se dotant d'une liste de professionnels qualifiés et présélectionnés pouvant être sollicités et déployés à court terme; et b) en créant des listes de fournisseurs préapprouvés choisis par des équipes d'approvisionnement qualifiées.

Liste de vérification : facilités nationales

La loi accorde aux acteurs admissibles les facilités juridiques suivantes.

Accès aux populations touchées et liberté de circulation

- La loi garantit aux acteurs admissibles l'accès aux populations touchées, y compris lorsque la liberté de circulation du grand public a été restreinte.
- À défaut, elle accorde aux acteurs admissibles le droit de se déplacer librement en tout temps, y compris en situation de catastrophe ou d'urgence.

Personnel

- La loi accorde aux acteurs admissibles une gamme de facilités juridiques pour protéger et motiver leurs employés et bénévoles, dont :
    - le droit juridique à des soins de santé publics, à une indemnisation ou une assurance dans l'éventualité d'une maladie, d'une blessure ou de décès dans le cadre de leur travail ou de leur bénévolat;
    - la limitation de leur responsabilité juridique pour leurs actes et omissions de bonne foi au cours d'une catastrophe déclarée, y compris relativement à la fourniture de premiers soins;
    - le droit de faire du bénévolat pour un acteur admissible dans le secteur de la GRC pendant une durée déterminée, plutôt que d'occuper un emploi rémunéré ou d'effectuer un service militaire;
    - l'accord d'allègements fiscaux au personnel (p. ex. allègements à l'impôt salarial) et aux bénévoles (p. ex. exonération fiscale des dépenses et des bourses de bénévolat).
- La loi prévoit la reconnaissance automatique ou accélérée des qualifications professionnelles (p. ex. pour les médecins ou les ingénieurs) au-delà de frontières internes en cas d'urgence. N.B. Il est probable que ce type de mesures soit plus pertinent au sein d'états fédéraux.

Fiscalité

- La loi accorde aux acteurs admissibles une exemption fiscale. Ainsi, ceux-ci ne sont pas imposés sur :
    - les marchandises et services (p. ex. taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur les biens et services);
    - l'importation de biens de l'étranger ou d'ailleurs au pays;
    - le revenu (p. ex. impôt sur le revenu, impôt des sociétés); ou
    - les biens (p. ex. droit de timbre, taxe foncière, taxe sur le revenu locatif, impôt sur le gain en capital).
- La loi fait en sorte que les dons faits à des acteurs admissibles sont exonérés d'impôt. Cette exonération s'applique également aux dons provenant de personnes physiques et d'organisations. Elle s'applique en outre aux dons entre vifs et testamentaires.

N.B. Les exemptions fiscales prévues ci-dessus ne devraient être accordées qu'aux acteurs admissibles sans but lucratif.

En plus des précédentes facilités juridiques, la loi accorde aux autorités gouvernementales pertinentes les facilités juridiques suivantes :

- le droit d'employer des processus d'approvisionnement et de dotation simplifiés ou accélérés cas d'urgence déclarée;
- le droit, pour les autorités sanitaires, d'utiliser un processus simplifié ou accéléré d'approbation de contremesures sanitaires au cours d'une urgence de santé publique;
- le pouvoir, pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, d'obtenir d'autres acteurs des données relatives aux catastrophes.

Ressources supplémentaires : facilités juridiques

- Parties IV et V, Lignes directrices IDRL (FICR, 2007)
- Liste de vérification IDRL (FICR, 2017)
- Loi-type IDRL (FICR, BCAH des Nations Unies et Union interparlementaire, 2013)
- Modèle de décret d'urgence IDRL (FICR et BCAH des Nations Unies, 2017)
- Question 6, Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (FICR, 2019)
- Question 6, Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : orientations (FICR, 2022)

8. Protection et inclusion de groupes marginalisés et à risque

Les catastrophes n'ont pas la même incidence sur tous. Selon les circonstances, les catastrophes peuvent avoir des répercussions disproportionnées sur les groupes suivants, entre autres : les femmes et les jeunes filles, les enfants, les personnes âgées, ;les personnes en situation de handicap ou de maladie chronique, les migrants, les minorités raciales et ethniques, les populations autochtones et les minorités sexuelles et de genre. Les présentes lignes directrices utilisent le terme « groupes marginalisés et à risque » pour désigner globalement ces groupes. En cas de catastrophe, les groupes marginalisés et à risque peuvent connaître de plus forts taux de décès, de blessures, de déplacement et de perte de moyens de subsistance ou d'habitation. Il peuvent également être confrontés à de la violence ou des risques nouveaux, par exemple l'exploitation sexuelle et l'abus aux mains de prestataires de secours en cas de catastrophe, de même que de nouvelles formes de violence sexuelle à l'occasion d'une évacuation, d'une fuite ou d'un réfugiement. Ils pourraient également voir leur accès à de l'aide entravé par de la discrimination directe ou indirecte. De plus, la survenance d'une catastrophe peut perturber la prestation de soins de santé, d'aide sociale, d'activités éducatives et d'autres services essentiels pour ces groupes, ce qui peut se traduire par de graves conséquences sur leur santé physique et leur bien-être psychologique et psychosocial. Compte tenu de ces incidences disproportionnées, il est essentiel que les lois, politiques et plans en matière de gestion des catastrophes aient pour considération essentielle la protection et l'inclusion des groupes marginalisés et à risque.

Le corpus de recherches et de recommandations de la FICR met en lumière une série de mesures légales et de politique visant à promouvoir la protection et l'inclusion des groupes marginalisés et à risque dans la GRC. Ces mesures comprennent l'interdiction de la discrimination, la collecte de données ventilées en fonction du sexe, de l'âge et du handicap (pour les évaluations des risques et les statistiques sur la mortalité en cas de catastrophe), le retrait des obstacles informels à l'accès à l'aide (p. ex. physiques, linguistiques, sensoriels ou culturels), la promotion de la représentation et de la participation des groupes marginalisés et à risque in GRC, et la formation d'acteurs de la GRC. La liste de vérification ci-dessous énonce ces mesures plus exhaustivement et en détail. Un aspect critique de la protection des groupes marginalisés et à risque consiste en la satisfaction de leurs besoins particuliers et en l'assurance de la continuité de services essentiels, notamment en matière de soins de santé, d'aide sociale et d'éducation. Comme en traite la section 3B, la législation devrait imposer aux départements et organismes sectoriels pertinents (p. ex. dans les domaines de la santé, des services sociaux, de l'éducation et du logement) la préparation de plans d'urgence détaillés en cas de catastrophe qui définissent des modalités permettant d'assurer la continuité des services essentiels pendant une catastrophe. Ces plans devraient en outre indiquer comment les organismes sectoriels répondront aux besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque pendant et après la catastrophe. Le tableau situé à la p. X recense certains des besoins essentiels des groupes marginalisés et à risque qui nécessitent une planification.

Les groupes marginalisés et à risque peuvent être particulièrement exposés à diverses formes de comportements humains qui s'observent souvent davantage à la suite d'une catastrophe. Les femmes et les jeunes filles pourront être plus exposées à la violence sexuelle et sexiste (VSS). Pour ce qui est des risques associés à la protection de l'enfance, ceux-ci comprennent l'enlèvement, le trafic, la vente et l'adoption illégales, l'exploitation (y compris le travail des enfants), la violence sexuelle et sexiste (y compris

la prostitution des enfants), le mariage des enfants et la mutilation génitale féminine, la violence physique et la négligence. La législation devrait donc exiger des autorités responsables de la VSS et de la protection de l'enfance qu'elles mettent au point des plans d'urgence en cas de catastrophe visant à assurer la continuité des services de prévention, de surveillance et de réaction au cours de catastrophes[98]. Ces plans devraient indiquer la façon dont les autorités intensifieront leurs services pour répondre à une hausse de demande attribuable à une catastrophe, ainsi que les mesures qu'elles mettront en œuvre pour traiter des risques particuliers qui caractérisent les catastrophes[99]. De plus, il y a lieu d'obliger tous les acteurs gouvernementaux participant à la GRC, y compris les départements et organismes sectoriels et les forces armées et policières, à suivre de la formation à propos de la VSS et des risques liés à la protection de l'enfance au cours de catastrophes[100].

En cas d'urgence de santé publique, un autre groupe a parfois besoin d'une protection ou d'une aide particulière : ceux et celles qui sont particulièrement vulnérables à l'aléa lié à la santé pertinent L'Histoire nous enseigne que ce groupe change d'une urgence de santé publique à l'autre : les jeunes adultes étaient particulièrement vulnérables au virus H1N1 à la source de la pandémie d'influenza de 1918, les personnes enceintes et leurs enfants à naître sont particulièrement vulnérables au virus Zika, et les personnes plus âgées et celles qui souffrent d'affections particulières sont particulièrement vulnérables à la COVID-19. Par conséquent, les plans d'urgence relatifs aux urgences de santé publique devraient établir les mesures destinées à protéger les gens les plus vulnérables à l'aléa lié à la santé pertinent, par exemple la mise en place de protections et l'accès prioritaire aux contremesures médicales (p. ex. diagnostics, équipement de protection personnelle, vaccins, traitement).

Liste de vérification : protection et inclusion des groupes marginalisés et à risque

- ☐ La principale loi en matière de gestion des risques de catastrophe interdit la discrimination sur la base de l'ethnie, du genre, de l'âge, du handicap, des opinions politiques, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. N.B. Cette interdiction peut également être prévue par une loi constitutionnelle ou sur les droits de la personne.
- ☐ Les lois, politiques et plans promeuvent la représentation équitable et la participation de groupes marginalisés et à risque dans la GRC en :
  - imposant cette représentation au sein d'appareils décisionnels et de coordination clés;
  - favorisant le recrutement de membres issus de groupes marginalisés et à risque au sein d'autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes; et
  - en imposant la tenue de consultations sur la conception et la mise en œuvre d'activités.
- ☐ Les lois sur la gestion des risques de catastrophe imposent la collecte et l'analyse de données ventilées en fonction du sexe, de l'âge et du handicap dans le cadre des évaluations des risques et des besoins et de la prestation d'aide en cas de catastrophe, de même qu'en lien avec les incidences de catastrophes (dont les décès).
- ☐ La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et aux organismes sectoriels pertinents (p. ex. dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement et des services sociaux) la préparation de plans d'urgence en cas de catastrophe détaillés qui prennent en compte les besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque et établissent des modalités visant la continuité des services essentiels fournis à ces groupes lors de catastrophes.
- ☐ Des plans d'urgence détaillés qui prennent en compte les besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque sont en vigueur. Ces plans traitent de ce qui suit :

- les soins de santé et l'aide sociale destinés aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap ou atteintes d'une maladie chronique;
- les soins de santé sexuels et reproductifs pour les femmes et les jeunes filles;
- la gestion de l'hygiène menstruelle pour les femmes et jeunes filles;
- les besoins alimentaires des femmes enceintes et qui allaitent, des enfants, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap ou atteintes d'une maladie chronique;
- la continuité de l'éducation pour les enfants d'âge scolaire;
- la continuité des abris, espaces et mesures de protection pour les personnes victimes de maltraitance familiale ou sexuelle;
- l'aide à l'évacuation des personnes en situation de handicap et des personnes âgées; et
- l'emploi d'un vaste éventail de canaux, de moyens et de langues de communication dans le cadre d'activités de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, y compris pour la diffusion d'alertes.

- La loi impose à tous les acteurs gouvernementaux participant à la GRC, départements et organismes sectoriels et forces armées et policières compris, de la formation sur les besoins particuliers de différents groupes et les risques auxquels ils font face lors de catastrophe, y compris la violence sexuelle et sexiste (p. ex. agressions sexuelles, abus sexuel d'enfants, trafic aux fins d'exploitation sexuelle), et sur les risques en matière de protection de l'enfance.
- La loi impose aux acteurs gouvernementaux responsables de la prévention et de l'intervention en matière de violence sexuelle et sexiste la mise au point de plans d'urgence détaillés en cas de catastrophe.
- Elle exige que les plans traitent : de la continuité des activités de prévention, de surveillance et d'intervention lors de catastrophes, ainsi que de l'intensification rapide des activités en réponse aux hausses de demande.
- La loi accorde à ces acteurs un financement adéquat leur permettant d'assurer des activités de prévention, de surveillance et d'intervention exhaustives en matière de violence sexuelle et sexiste lors de catastrophes.
- La loi exige que les plans d'urgence en cas de catastrophe établissent les mesures de conception qui seront appliquées pour atténuer les risques de violence sexuelle et sexiste dans les abris d'urgence.
- La loi impose aux acteurs gouvernementaux responsables de la protection de l'enfance de mettre sur pied des plans d'urgence en cas de catastrophe détaillés. Elle exige que les plans abordent :
  - la continuité des activités de prévention, de surveillance et d'intervention lors de catastrophes;
  - l'intensification rapide des activités en réponse aux hausses de demande;
  - la prise de mesures afin d'atténuer les risques particuliers que posent les catastrophes en matière de protection de l'enfance; et
  - la protection des enfants non accompagnés et séparés.
- Les lois pénales relative à la violence, aux abus et à l'exploitation sexuels continuent de s'appliquer lors de désastres. Le droit pénal interdit explicitement les prestataires d'aide en cas de catastrophe de se livrer à l'abus sexuel ou à l'exploitation de personnes qui demandent de l'aide ou en ont besoin.
- La loi exige que les plans d'urgence en matière d'urgences de santé publique établissent des mesures visant à protéger les personnes qui peuvent être particulièrement vulnérables à l'aléa sanitaire pertinent.

Ressources supplémentaires : protection et inclusion des groupes marginalisés et à risque

- Question 9, Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (FICR, 2019)
- Chapitre 9, Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe; rapport de synthèse multi-pays (FICR, 2019)
- Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children (Save the Children, 2016)
- Toolkit on Unaccompanied and Separated Children (Save the Children, 2017)
- Standards Minimums pour la Protection de l'Enfance dans l'action humanitaire (L'Alliance pour la protection de l'enfance dans l'action humanitaire, 2019)
- We Need to do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters (FICR, 2020)
- Normes d'inclusion humanitaire pour les personnes âgées et les personnes handicapées (Consortium âge et handicap, 2018)
- Manuel de terrain interinstitutions sur la santé génésique en milieu humanitaire Groupe de travail interorganisations sur la santé reproductive en situation de crise humanitaire, 2018)
- Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle (Initiative « Migrants dans les pays en crise », 2016)
- Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire du Comité permanent interorganisations (Comité permanent interorganisations sur la sexospécificité et l'assistance humanitaire, 2005)
- Normes minimales relatives à la protection, au genre et à l'inclusion dans les situations d'urgence (FICR, 2018)
- Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters - Global Study(FICR, 2015)
- Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection from Sexual and Gender-Based Violence in Disasters (FICR, 2017)

Besoins particuliers des groupes marginalisés et à risque

Femmes et jeunes filles	• Soins de santé sexuelle et reproductive • Soutien nutritionnel pour les femmes enceintes et en allaitement • Gestion de l'hygiène menstruelle • Intensification de la prévention, de la surveillance et de la réaction relatives aux risques de violence sexuelle et sexiste • Accès à des aires de repos séparées en fonction du sexe • Accès à des toilettes et des douches verrouillables et bien éclairées
Enfants	• Continuité des services d'éducation • Continuité de l'enregistrement des naissances • Intensification de la prévention, de la surveillance et de la réaction relatives aux risques en matière de protection de l'enfance • Accès à des espaces amis des enfants • Soutien alimentaire (p. ex. suppléments et aliments fortifiés)

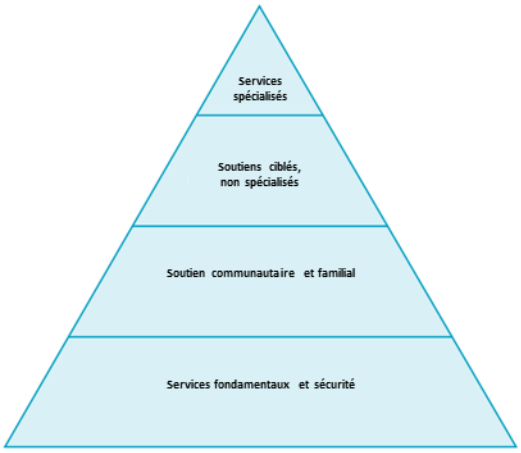
Personnes âgées et en situation de handicap	• Continuité des soins de santé et de l'aide sociale • Soutien alimentaire (p. ex. suppléments et aliments fortifiés) • Accessibilité de l'information (p. ex. en braille, en format audio, en langue des signes ou en gros caractères) • Structures et points de distribution physiquement accessibles (p. ex. à l'aide de ...) • Prestation de services à domicile
Migrants et minorités raciales et ethniques	• Accessibilité de l'information (p. ex. dans plusieurs langues et différents formats, et au moyen de plusieurs canaux de communication) • Prestation de services en collaboration avec des dirigeants et des organismes communautaires
Minorités sexuelles et de genre (MSG)	• Aide à la pris d'arrangements de substitution lorsque les installations communales ne sont pas sécuritaires ou appropriées. • Continuité des soins de santé et fourniture privée ou discrète de soins sexuels, reproductifs et de gestion de l'hygiène menstruelle

9. Soutien psychosocial et en santé mentale

Pendant et après une catastrophe, il est essentiel d'assurer des services en santé mentale et un soutien psychosocial aux communautés touchées. Le terme « services en santé mentale » s'entend généralement de services cliniques assurés par des professionnels afin de diagnostiquer et de traiter des troubles mentaux. Le soutien psychologique est quant à lui une notion vaste qui englobe les services non cliniques conçus pour répondre aux besoins psychologiques et sociaux simultanés de personnes, de familles et de communautés. Dans le contexte d'une catastrophe, le soutien psychologique peut notamment consister en des premiers soins psychologiques, des groupes de soutien, la sensibilisation quant aux réactions normales aux événements stressants et aux mécanismes de défense, la création d'espaces amis des enfants et l'appui à la poursuite de la vie communautaire, sociale et culturelle. Le terme composite santé mentale et soutien psychosocial (SMSP) s'entend à la fois des services de santé mentale et du soutien psychosocial, ce qui reflète la nature complémentaire et connexe de ces types d'intervention.

Les Directives du CPI en matière de SMSP) sont largement reconnues comme faisant autorité quant aux pratiques exemplaires en matière de SMSP en cas d'urgence[101][102]. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la pyramide SMSP compte quatre niveaux d'intervention, le premier représentant celui qui est nécessaire à l'égard de toute la population touchée, et les niveaux suivants étant progressivement requis par de moins en moins de gens.

- Le premier niveau de la pyramide, Services de base et sécurité, vise la promotion du bien-être de tous par le rétablissement de la sécurité, d'une bonne gouvernance et de services répondant aux besoins physiologiques et matériels de base (alimentation, logement, eau, soins de santé de base)[103].
- Le deuxième niveau de la pyramide, Dispositifs de soutien communautaire et familiaux, englobe une vaste gamme d'activités qui facilitent le rôle des réseaux et activités familiaux et communautaires dans la promotion de la santé mentale et du bien-être psychosocial individuels. On compte parmi les activités de cette catégorie la recherche et la réunification des familles, les cérémonies collectives de deuil, les cérémonies communautaires de conciliation, la diffusion d'informations sur les méthodes positives d'adaptation et l'action de réseaux sociaux[104].
- Le troisième niveau de la pyramide, Dispositifs de soutien ciblés non spécialisés, englobe des interventions personnelles, familiales ou collectives plus pointues comprenant la prestation de soins de base en santé mentale par les intervenants en soins de santé de première ligne, ainsi les interventions en premiers soins psychologiques et autres par des spécialistes dans des domaines autres que la santé[105].
- Le quatrième et dernier niveau de la pyramide, Services spécialisés, se rapporte aux soutiens psychologiques ou psychiatriques destinés aux gens atteints de troubles de santé mentale dont les besoins dépassent les capacités des services de santé mentale généraux et de première ligne disponibles[106],



Il y a plusieurs avantages importants à mettre l'accent sur les trois premiers niveaux de la pyramide plutôt que sur les services cliniques de traitement des troubles de santé mentale. Premièrement, la mise en place d'intervention aux premiers niveaux de la pyramide peut réduire les besoins d'interventions aux derniers niveaux. Deuxièmement, ces interventions peuvent être appropriées et efficaces à l'égard des gens qui présentent une détresse subclinique, y compris de fortes réactions émotives (p. ex. deuil, peur, colère) qui ne sont pas indicatives d'un trouble de santé mentale susceptible de diagnostic et n'en causeront pas nécessairement, mais qui nécessitent tout de même un soutien. Troisièmement, de nombreuses interventions en matière de SMSP peuvent être effectuées par des profanes formés, ce qui permet aux professionnels en santé mentale de leur déléguer des tâches, et ainsi contribuer au soulagement de la pression exercée sur les systèmes de santé. Quatrièmement, les acteurs qui s'occupent d'interventions relevant des niveaux inférieurs de la pyramide peuvent jouer un rôle important dans le repérage et l'orientation de gens qui ont besoin d'une intervention relevant de niveaux supérieurs.

Les populations touchées par des catastrophes ont normalement besoin de SMSP pendant plusieurs années, les effets sur la santé mentale et le bien-être psychologique de ces événements pouvant être durables[107]. Ces effets peuvent se manifester et s'aggraver au cours des années qui suivent une catastrophe, exacerbés, dans certains cas, par les incidences cumulatives de catastrophes subséquentes ou d'autres facteurs de stress. Or, il ressort des recherches de la FICR qu'en matière de SMSP, les cadres légaux, de politique et de planification de redressement à la suite de catastrophes présentent d'importantes lacunes. Il est donc nécessaire de légiférer en détail à cet égard, notamment par l'adoption de dispositions légales exigeant que les plans d'urgence en cas de catastrophes et les plans de redressement à la suite de catastrophes comportent des dispositions minimales en matière de SMSP. Une politique spécifique en matière de SMSP en contexte de réaction aux catastrophes et de redressement à la suite de catastrophes pourrait également jouer un rôle important en définissant une vision, une approche et des objectifs clairs à ce propos. Il importe de souligner que les dispositions légales, de politique et de planification adoptées devraient non seulement traiter de services cliniques de santé mentale, mais aussi d'un vaste éventail d'interventions en SMSP de niveau inférieur, conformément à la pyramide du CPI. Il est en outre essentiel de financer adéquatement et à long terme les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui fournissent des services en matière de SMSP aux populations touchées.

Liste de vérification : santé mentale et soutien psychologique (smsp)

- ☐ La loi exige que les plans d'urgence en cas de catastrophe et de redressement à la suite de catastrophes traitent de SMSP, notamment :
  - en prévoyant des interventions de SMSP;
  - en définissant clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs qui participeront aux interventions; et
  - en mettant en place des mécanismes de coordination en matière de SMSP.
- ☐ Il y a une politique en matière de SMSP dans le cadre de la réaction aux catastrophes et au redressement qui définit clairement une vision, une approche et des objectifs. Cette politique cadre avec le modèle de pyramide du CPI, et reconnaît l'importance non seulement des services cliniques de santé mentale, mais aussi d'une vaste gamme d'interventions de SMSP de niveau inférieur.
- ☐ Les plans d'urgence en cas de catastrophe et de redressement à la suite de catastrophes contiennent des dispositions claires et détaillées traitant de SMSP. Ces plans traitent non seulement de services cliniques de santé mentale, mais aussi d'une vaste gamme d'interventions de SMSP de niveau inférieur.
- ☐ Un financement adéquat et à long terme est accordé aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui fournissent des services en matière de SMSP aux populations touchées.

Ressources supplémentaires : mental health and psychosocial support

- Question 9, Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (FICR, 2019)
- Chapitre 9, Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe; rapport de synthèse multi-pays (FICR, 2019)
- Directives du CPI concernant la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence (2007)

10. Déplacements liés aux catastrophes

Le terme « déplacement lié aux catastrophes » fait référence aux situations dans lesquelles des gens sont forcés de quitter leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou pour éviter l'impact d'un aléa naturel immédiat et prévisible[108]. La grande majorité des déplacements liés aux catastrophes est provoquée par des aléas météorologiques tels que des inondations, des tempêtes et des feux de forêts[109]. Les changements climatiques sont une cause de déplacements liés aux catastrophes, car ils exacerbent les aléas météorologiques. La plupart des personnes déplacées restent dans leur pays, mais certaines doivent passer des frontières internationales pour se mettre en sécurité. La présente section porte surtout sur les déplacements internes

Un point important de la gestion des déplacements liés aux catastrophes consiste en la mise en place d'une loi ou d'une politique sur les déplacements internes qui s'applique aux gens déplacés par des catastrophes (ainsi que par d'autres crises ou urgences). Ces normes devraient être conformes aux normes internationales pertinentes, dont les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes

à l'intérieur de leur propre pays. Qui plus est, la gestion des déplacements liés aux catastrophes devrait être intégrée la GRC au moyen de lois, de politiques et de plans de gestion des catastrophes. La gestion des déplacements liés aux catastrophes a quatre composantes clés : a) la mise en œuvre de mesures de réduction des risques de déplacement; a) la préparation à l'intervention en cas de déplacement inévitable; c) la réaction aux déplacements en cours par l'aide et la protection des personnes déplacées; et d) le soutien aux personnes déplacées dans l'atteinte de solutions durables, qu'il s'agisse d'un retour, d'une intégration locale ou de l'établissement à un autre endroit. Il est possible d'intégrer ces composantes à des normes de gestion des catastrophes de la manière suivante.

- Prévention des catastrophes et mesures d'atténuation : Les évaluations des risques de catastrophe (dont traite la section 2A ci-dessus) devraient comprendre l'analyse des risques de déplacement et le recensement des régions où ces risques sont les plus élevés. Ainsi, la planification de la prévention des catastrophes et des mesures d'atténuation (dont traite la section 2B ci-dessus) devraient comprendre l'établissement de mesures d'atténuation des risques de déplacements liés aux catastrophes, notamment la construction ou le renforcement d'infrastructure de protection (ouvrages longitudinaux, barrages) et l'augmentation de la résilience d'habitations, de même que de mesures non structurelles telles que la diversification des moyens de subsistance et l'accroissement de la sécurité alimentaire. Une autre mesure potentielle consiste en la recherche de sites de réinstallation. Celle-ci ne devrait toutefois être employée qu'en dernier recours, lorsqu'il est impossible de réduire les risques de catastrophe à un niveau acceptable.
- Préparation, action anticipative et réaction : Les plans de gestion des catastrophes devraient cerner les risques de déplacement et l'envergure potentielle des déplacements, désigner l'acteur responsable de coordonner la réaction aux déplacements, ainsi qu'établir les rôles et responsabilités des autres acteurs, les mesures d'action anticipative visant à limiter les déplacements, et les types de soutien qui seront fournis aux personnes déplacées. En matière de soutien, les plans devraient traiter de la fourniture aux personnes déplacées d'abris et de logements élémentaires, de denrées alimentaires essentielles et d'eau potable, de vêtements convenables et de services médicaux et sanitaires essentiels. Dans l'éventualité où un retour s'avère impossible à court terme (ou même à long terme), la planification ne devrait pas se limiter à la prévision de modalités de prestation de services à court terme au sein de centres d'évaluation ou d'autres arrangements de logement temporaires. Il y a également lieu de planifier la satisfaction des besoins à moyen et long terme, notamment au moyen de solutions provisoires comme l'emploi de structures modulaires ou amovibles aux fins de logement, d'éducation et de soins de santé pendant la reconstruction.
- Redressement à la suite de catastrophes: Comme en traite la section 4B ci-dessus, les composantes clés du redressement à la suite d'une catastrophe consistent en l'évaluation juste des besoins et la formulation d'un plan de redressement multisectoriel. Les évaluations des besoins devraient comprendre l'analyse de l'échelle du déplacement et des besoins des personnes déplacées, y compris leurs besoins d'aide immédiats et les types d'aide dont elles auront besoin pour trouver des solutions durables. Ainsi, les plans de redressement devraient établir les modalités de satisfaction de ces besoins, notamment en désignant un acteur responsable et en définissant les rôles et responsabilités d'autres acteurs. Les dispositions en matière de solutions durables devraient être pensées en fonction du Cadre du CPI sur les solutions durables aux déplacements liés aux catastrophes. Comme il en est traité ci-dessous, une réinstallation planifiée peut apporter une solution durable aux déplacements liés aux catastrophes lorsque les conditions sont trop dangereuses pour permettre un retour.

Il est important de prévoir les activités énoncées ci-dessus de sorte à permettre la consultation et la participation significatives des personnes déplacées. De plus, l'aide fournie aux personnes déplacées ne devrait pas dépendre de la citoyenneté ou du statut de migrant.

Comme il est indiqué ci-dessus, une réinstallation planifiée peut servir à atténuer les risques de déplacement, servir de solution durable au déplacement, ou les deux. Le terme « réinstallation planifiée » s'entend du processus planifié par lequel des gens sont aidés à déménager de leurs habitations ou de leurs lieux de résidence temporaires pour s'installer ailleurs. On considère généralement la réinstallation planifiée comme une mesure de dernier recours. Afin d'en arriver à de bons résultats pour les personnes visées, une réinstallation planifiée doit consister en bien plus que la simple fourniture d'un nouveau logis en lieu sûr – elle doit donner à la communauté réinstallée les moyens de rebâtir sa vie par l'accès à des moyens de subsistance, à des services publics et à des réseaux sociaux. Il y a lieu d'adopter des dispositions légales et de politique en matière de réinstallation planifiée afin de donner aux personnes touchées les protections juridiques, les pouvoirs et les moyens nécessaires pour rebâtir leurs vies. Le Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée présente les dispositions légales et de politique à mettre en place.

La présente section est principalement axée sur les déplacements internes liés aux catastrophes, qui sont les plus fréquents. Les déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes posent une problématique juridique et humanitaire complexe, en ce que les personnes qui traversent des frontières internationales en raison d'une catastrophe ne sont généralement pas des « réfugiés » au sens de la Convention relative au statut des réfugiés. Bien que le droit international des droits de la personne puisse, dans certains contextes bien précis, interdire le rapatriement de gens déplacés outre-frontière par une catastrophe, il n'accorde pas pour autant le droit à ces personnes d'être admises et de demeurer à l'étranger. À ce propos, la FICR recommande que la législation et les politiques nationales reprennent les « pratiques efficaces » prévues dans l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (communément appelé Agenda de Nansen). Il y a notamment lieu pour la législation et les politiques : d'accorder l'admission et le séjour temporaire aux personnes déplacées outre-frontière par une catastrophe; de leur accorder le plein respect de leurs droits de la personne et l'aide nécessaire à la satisfaction de leurs besoins fondamentaux pendant leur séjour; d'établir des critères entourant le retour des personnes déplacées outre-frontière par une catastrophe (conformément au droit international); et de permettre aux personnes déplacées outre-frontière par une catastrophe de demander la résidence permanente, le renouvellement de celle-ci, ou la réinstallation dans un troisième pays, dans la mesure où les conditions ayant causé le déplacement se prolongent ou deviennent permanentes.

Bien qu'il soit largement reconnu que les catastrophes représentent une importante cause de déplacements, la pandémie de COVID-19 a démontré que les urgences de santé publique peuvent entraver la mobilité humaine de façons bien différentes. Les restrictions imposées afin d'entraver la propagation d'une maladie peuvent contraindre non pas au déplacement, mais à l'immobilité. Les restrictions frontalières et de déplacement peuvent faire en sorte que des gens deviennent pris à l'étranger, sans accès à leurs moyens de substance ou à des soins de santé. Elles peuvent également nuire aux gens qui doivent se déplacer pour des motifs personnels urgents, par exemple l'accès à des soins médicaux essentiels à leur survie qui ne sont pas disponibles là où ils habitent normalement. Ce type de restrictions peuvent se traduire par des conséquences très graves, voire mortelles, pour les réfugiés, les

chercheurs d'asile et les autres personnes qui fuient un préjudice irréparable. Elles devraient donc généralement faire l'objet d'exceptions claires pour ces personnes, de même que pour les migrants et les citoyens étrangers qui souhaitent être rapatriés et les personnes qui doivent se déplacer pour des motifs personnels urgents.

Liste de vérification : déplacements liés aux catastrophes

Prévention et atténuation

- ☐ La loi exige que les évaluations des risques de catastrophe comprennent une analyse des risques de déplacement et établissent dans quelles régions ces risques sont les plus élevés.
- ☐ La loi exige que les plans de gestion des catastrophes prévoient des mesures structurelles et non structurelles d'atténuation des risques de déplacement.
- ☐ Les plans de gestion des catastrophes actuels prévoient des mesures d'atténuation des risques de déplacement dans les zones à risque élevé, y compris des mesures structurelles (p. ex. infrastructure de protection, construction d'habitations résilientes) et non structurelles (p. ex. diversification des moyens de subsistance et accroissement de la sécurité alimentaire).

Préparation, action anticipative et réaction

- ☐ La loi désigne clairement l'acteur gouvernemental responsable de la coordination de l'aide aux personnes déplacées par une catastrophe.
- ☐ La loi exige que les plans de gestion des catastrophes traient des déplacements, et notamment :
    - de la fourniture d'abris et d'habitations élémentaires, de denrées alimentaires essentielles et d'eau potable, de vêtements appropriés et de services médicaux et hygiéniques essentiels aux personnes déplacées; et
    - des rôles et responsabilités de différents acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) quant à la fourniture de protection et d'aide.
- ☐ Les plans de gestion des catastrophes en vigueur contiennent des dispositions claires et détaillées sur l'aide et la protection des personnes déplacées par une catastrophe. Ils traitent non seulement de l'aide à court terme fournie au sein de centres d'évaluation ou d'autres logements à court terme, mais aussi d'aide fournie sur une plus longue période à l'aide de solutions et de modalités provisoires afin d'assurer la prestation de services essentiels.

Redressement

- ☐ La loi exige que les évaluations comportent l'analyse de l'échelle du déplacement et des besoins des personnes déplacées.
- ☐ La loi désigne clairement l'autorité gouvernementale responsable de la coordination des efforts d'aide aux personnes déplacées lors du redressement.
- ☐ La loi exige que les plans de redressement en matière de déplacement prévoient :
    - les types de protection et d'aide continus qui seront fournis aux personnes déplacées jusqu'à ce qu'une solution durable soit apportée à leur déplacement;
    - les types d'aide qui seront fournis aux personnes déplacées afin d'assurer leur retour, leur intégration locale ou leur réinstallation; et
    - les rôles et responsabilités de différents acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) en matière d'appui au retour, à l'intégration locale ou à la réinstallation.

Normes en matière de déplacement et de réinstallation

- Il y a une politique détaillée sur les déplacements internes qui s'applique aux personnes déplacées par une catastrophe (et par d'autres crises ou urgences). La politique reprend les Principes directeurs sur les déplacements internes et y est conforme.
- Il y a une politique sur la réinstallation planifiée qui fournit un cadre détaillé pour la réalisation de réinstallations planifiées en anticipation de catastrophes et à la suite de celles-ci La politique sur les réinstallations planifiées est conforme au Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée.

Déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes

- La loi et la politique prévoient l'arrivée et le séjour temporaire des personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes.
- La loi et la politique prévoient le plein respect des droits de la personne des personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes, de même que la satisfaction de leurs besoins fondamentaux pendant leur séjour.
- La loi et la politique établissent des critères pour le rapatriement des personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes (conformément au droit international).
- La loi et la politique permettent aux personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes de demander la résidence permanence ou le renouvellement de celle-ci dans la mesure où les conditions ayant causé le déplacement se prolongent ou deviennent permanentes

Ressources supplémentaires : déplacements liés aux catastrophes

- Question 7, Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (FICR, 2019)
- Chapitre 7, Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe; rapport de synthèse multi-pays (FICR, 2019)
- Principes directeurs sur les déplacements internes (1998)
- Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (2011)
- Cadre conceptuel de l'IASC sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (2010)
- Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée (2015, UNHCR, Brookings Institute, Georgetown University)
- Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (Agenda de Nansen

[1] Résolution 71/276 de l'UNGA, « Rapport du Groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe » UN Doc A/RES/71/276 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/029/75/PDF/N1702975.pdf?OpenElement> (adoptée le 2 février 2017).
[2] Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe, A/71/644 (1er décembre 2016) 21/41 <https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportfrench.pdf?_gl=1*1tn8sxh*_ga*ODA0Mzg5NTM2LjE3MDA3NTcyMDI.*_ga_D8G5WXP6YM*MTcwMTM1MjM5Ni40LjAuMTcwMTM1MjM5OC4wLjAuMA..> (Rapport du Groupe de travail d'experts).
[3] ADAPT initiative and Risk-informed Early Action Partnership, « Glossary of Early Action Terms » (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
[4] Définition adaptée (compte tenu de changements superficiels) de Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique » (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 556 (à l'Annexe II, *Glossary of Terms*).
[5] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 20.
[6] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 21.
[7] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 22.
[8] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 14.
[9] L'Initative Nansen, « Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques – volume I » (Décembre 2015) <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2017/08/03052016_FR_Protection_Agenda_V1.pdf> 17 (**Agenda de Nansen, vol. 1**).
[10] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 18.
[11] FICR, « Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : Orientations » (2022) <https://disasterlaw.ifrc.org/fr/media/3611> 6.
[12] Politique relative à la gestion des risques de catastrophe de la FICR <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-07/20210302_IFRC-DRM-FR%5B1%5D.pdf>.
[13] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 16.
[14] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[15] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[16] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 24.
[17] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 24.
[18] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 18.
[19] Cette définition se trouvait sur une page Web de l'Organisation mondiale de la santé intitulée « Définitions : Urgences », laquelle était disponible à l'adresse https://www.who.int/hac/about/definitions/fr/. Celle-ci n'est toutefois plus en ligne et, au moment de la rédaction du présent rapport, l'Organisation mondiale de la santé n'a pas publié d'autre définition du terme « urgence de santé publique ». Ce terme ne jouit d'aucune définition approuvée par la communauté internationale. La FICR utilise toujours la précédente définition; elle souligne l'avoir adoptée (avant son retrait) aux fins d'un projet de recherche mondial sur la législation relative aux urgences de santé publique : voir FICR, « Le droit et la préparation et réponse aux urgences de santé publique : Enseignements de la pandémie de COVID-19 » (2021) <https://disasterlaw.ifrc.org/fr/media/3010>.
[20] CCIR et FICR, « La violence sexuelle et sexiste – Action commune en matière de prévention et d'intervention » (document de référence pour la 32e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, octobre 2015) <https://rcrcconference.org/app//uploads/2015/04/32IC-Background-report-on-Sexual-and-gender-based-violence_FR.pdf> 1-2 (voir les définitions à la première note de base de page).
[21] Stratégie et plan de Yokohama pour un monde plus sûr : directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets (cadre adopté lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, du 23 au 27 mai 1994 à Yokohama, au Japon) et le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (cadre adopté par la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, du 18 au 22 janvier 2005 à Kobe, au Japon).
[22] Rapport sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai 2015–2030 (UNRRC, 2023) <https://sendaiframework-mtr.unRRC.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> 41-43.
[23] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 18.
[24] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 17 (voir la définition de « gestion des risques de catastrophe »); UNRRC, « Disaster risk reduction & disaster risk management » <https://www.préventionweb.net/understanding-disaster risk/key-concepts/disaster-risk-reduction-disaster-risk-management>.
[25] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 17 (see definition of « mesures de gestion compensatoire des risques de catastrophe »).
[26] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 17 (see definition of « mesures de gestion compensatoire des risques de catastrophe »).
[27] Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (adopté le 18 mars 2015) 20.
[28] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[29] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[30] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 22.
[31] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 22.

[32] Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique » (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 561 (à l'Annexe II, *Glossary of Terms*).
[33] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[34] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[35] ADAPT initiative and Risk-informed Early Action Partnership, « Glossary of Early Action Terms » (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
[36] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 24 et 25.
[37] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 24.
[38] Définition adaptée (compte tenu de changements superficiels) de Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique » (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 556 (à l'Annexe II, *Glossary of Terms*).
[39] https://www.researchgate.net/figure/Overlap-between-RRC-and-Climate-Change-Adaptation_fig1_228879475#:~:text=As%20illustrated%20in%20figure%201,build%20resilience%20to%20their%20impacts. FICR, « Literature review on aligning climate change adaptation (CCA) and disaster risk reduction (DRR) » (2019) <https://www.ifrc.org/sites/default/files/20191208_ACC_RRC_Review_ONLINE.pdf> 9-11.
[40] Accord de paris, paragraphe 7(1).
[41] Voir FICR, « Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » <https://www.icrc.org/fr/qui-nous-sommes/mouvement-de-la-croix-rouge-et-du-croissant-rouge/conference-internationale>.
[42] FICR, « 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 » (version republiée en 2017 avant avant-propos d'Elhadj As Sy, ancien secrétaire général de la FICR) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf>.
[43] 30e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Résolution 4 – Adoption 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 » (Genève, novembre 2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/ic-r4-fr.pdf>. Figurent parmi les résolutions de l'UNGA entérinant les Lignes directrices IDRL les Résolutions 63/141, 63/139 et 63/137 de 2008, les Résolutions 64/251 et 64/76 de 2009, les Résolutions 65/264 et 65/133 de 2010 et les Résolutions 72/133 et 72/132 de 2017.
[44] FICR, « Liste de contrôle sur la facilitation et la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (novembre 2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/fr/media/1325>.
[45] FICR, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies et Union interparlementaire, « 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 (avec commentaire) » (mars 2013) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Act%20%28French%29.pdf>.
[46] FICR et Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, « 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) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Emergency%20Decree%20%28French%29.pdf>.
[47] Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (adopté le 18 mars 2015 lors de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe) <https://www.unRRC.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> (**Cadre d'action de Sendai**).
[48] 32e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Résolution 6 – Renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours » (Genève, décembre 2015) 32IC/15/R6 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/32IC-AR6-Legal-frameworks-for-disaster_FR.pdf>.
[49] FICR et PNUD, « The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction » (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1349>.
[50] 33e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Résolution 7 – Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui ne laissent personne pour compte » (Genève, décembre 2019) 33IC/19/R7 <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-final-FR.pdf>.
[51] FICR, « Laws, Policies and Plans for redressement à la suite de catastrophes: Multi-Country Synthesis Report » (2023) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/4230>.
[52] FICR, « Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience: Enhancing Normative Integration between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction » (2021) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/3268>.
[53] FICR, « We Need to Do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters » (2021) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1285>.
[54] FICR « Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters (Global Study) » (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>; FICR, « Global study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters » (2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>.
[55] Les 38 pays sont : le Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, le Burkina Faso, le Cambodge, la Colombie, les îles Cook, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, la Finlande, le Guatemala, le Honduras, l'Indonésie, l'Italie, le Kirghizstan, les Maldives, le Mexique, la Mongolie, le Mozambique, le Myanmar, la Namibie, le Népal, le Nicaragua, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, Rwanda, Samoa, les Seychelles, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Thaïlande,

Vanuatu, le Viêt Nam.
[56] FICR, « Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance » (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/20191120_IDRL_ONLINE_Sized.pdf> (consulté le 24 février 2023), 8, 9 et 11; FICR, « Progrès accomplis dans la mise en œuvre 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 » (octobre 2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/31IC%20Background%20Paper%20%28Fr%29.pdf > (consulté le 28 mars 2023), 9.
[57] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 16.
[58] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 14.
[59] La définition de « catastrophe » repose sur la survenance d'un « événement dangereux », soit « la manifestation d'un aléa en un lieu donné et au cours d'une période déterminée ». Sous la définition d'« aléa », le Groupe de travail d'experts précise que ce terme ne comprend pas les « conflits armés et d'autres situations d'instabilité ou de tensions sociales ». Il s'ensuit que le terme « catastrophe », tel qu'il est défini, ne s'entend pas conflits armés et d'autres situations d'instabilité ou de tensions sociales. Voir le Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 20, 22.
[60] Pour en savoir plus sur ce rôle auxiliaire, voir Droit des catastrophes – IFRC, « Rôle auxiliaire » <https://www.ifrc.org/fr/qui-sommes-nous/mouvement-international-croix-rouge-et-du-croissant-rouge/les-societes-nationales>.
[61] FICR, « Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe; rapport de synthèse multi-pays » (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/fr/media/1302> 40 (le **Rapport de synthèse multi-pays**).
[62] Caribbean Disaster and Emergency Management Agency, « Model Comprehensive GRC Legislation and Regulations » (2013) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-07/model-cdm-legislation-and-regulations-2013.pdf> Partie VII; Rapport de synthèse multi-pays, *supra* note 61, 56.
[63] Voir p. ex. Banque asiatique de développement, « Policy Paper - Contingent Disaster Financing under Policy-Based Lending in Response to Natural Hazards » (juin 2019) <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/518061/disaster-financing-policy-paper.pdf> 3; Banque mondiale, « Disaster Risk Finance - A Primer: Core Principles And Operational Framework » (août 2018) <https://www.financialprotectionforum.org/publication/disaster-risk-finance-a-primercore-principles-and-operational-framework> 5, 8;
Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophes, « Disaster Recovery Framework Guide » (version révisée, mars 2020) 15 à 16 (Guide de constitution d'un cadre de redressement à la suite d'une catastrophe du DMRRC); Banque islamique de développement « GRC and Resilience Policy » (décembre 2019) <https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2022-02/Disaster%20Risk%20Management%20Resilience%20Policy.pdf> 7.
[64] Guide de constitution d'un cadre de redressement à la suite d'une catastrophe du DMRRC, *supra* note 62, 18 à 19.
[65] Andy Polacek, « Catastrophe Bonds: A Primer and Retrospective » (*Chicago Fed Letter,* No. 405, 2018) <https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2018/405>.
[66] Ibid.
[67] Rapport de synthèse multi-pays, *supra* note 61, 57.
[68] https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030 71
[69] FICR, « Laws, Policies and Plans for redressement à la suite de catastrophes: Multi-Country Synthesis Report » (2023) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2023-09/IFRC%20-%20Disaster%20Law%20Programme%20-%20Multi-Country%20Synthesis%20Report%20NEW-4.pdf>.
[70] Voir p. ex. le Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes (DREF) et son « pilier anticipatif » : FICR, « Pilier anticipatif du DREF » <https://www.ifrc.org/fr/actualite/urgences/pilier-anticipatif-du-dref>. Voir également le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) des Nations Unies et ses projets pilote d'action anticipative : Fonds central d'intervention d'urgence, « CERF Anticipatory Action » (11 novembre 2023) <https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/211117%20CERF%20Anticipatory%20Action.pdf>. Constitue un autre exemple le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement (SFERA) de la FAO, qui est maintenant doté d'un volet voué à l'action anticipative : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture « Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities (SFERA) - Annual Report 2020 » (2021) <https://www.fao.org/3/cb4912en/cb4912en.pdf> 15-19.
[71] Rapport de synthèse multi-pays, *supra* note 61, 139.
[72] FICR, « Project/programme monitoring evaluation guid » (IFRC, 2011) 11, 13. Voir également FICR, « IFRC Recovery programming guidance 2012 » (IFRC, 2012) 15 à 17.
[73] Ibid.
[74] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[75] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[76] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[77] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 22.
[78] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 22.
[79] Cadre d'action de Sendai, *supra* note 27, alinéa 24(i).
[80] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[81] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
[82] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 24 et 25.

[83] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 18.
[84] Exemple tiré de : Sally Potter et al, « The Influence of Impact-Based Severe Weather Warnings on Risk Perceptions and Intended Protective Actions » *International Journal of Disaster Risk Reduction* (volume 30, septembre 2018)<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420918304011>.
[85] Global Disaster Preparedness Center, « Common Alerting Protocol Implementation » <https://preparecenter.org/initiative/common-alerting-protocol-implementation/>.

[86] Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (2011) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_french.pdf> 16; Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (adoptés par la Commission des droits de l'homme le 11 février 1998) E/CN.4/1998/53/Add.2 <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/199808-training-OCHA-guiding-principles-Fr.pdf> Principle 6(2)(d).
[87] Cette statistique est tirée du répertoire World Disaster Laws de la FICR (disponible à l'adresse https://disasterlaw.ifrc.org/world-disaster-laws-search); le filtre de région géographique a été réglé à « *All* », et le filtre de recherche, à « *Acquisition/use of private land, property* », sous l'onglet « *Facilities for domestic response actors* ».
[88] The results of the World Disaster Laws project can be accessed using the project's search function: https://disasterlaw.ifrc.org/world-disaster-laws-search
[89] Ibid.
[90] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2.
[91] Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 21.
[92] Ibid.
[93] Figurent parmi les résolutions de l'UNGA entérinant les Lignes directrices IDRL les Résolutions 63/141, 63/139 et 63/137 de 2008, les Résolutions 64/251 et 64/76 de 2009, les Résolutions 65/264 et 65/133 de 2010 et les Résolutions 72/133 et 72/132 de 2017. De même, figurent parmi les résolutions d'ECOSOC les entérinant les résolutions 2010/1 de 2010, 2009/3 de 2009, et 2008/36 de 2008.
[94] La FICR et les Sociétés nationales ont conjointement influencé l'élaboration de dispositions régionales conformes aux Lignes directrices IDRL, notamment dans le Mécanisme régional d'assistance humanitaire en cas de catastrophe du Système d'intégration centraméricain, les Lignes directrices sur la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire entre les pays andins, les Lignes directrices de l'Union européenne sur le soutien aux pays hôtes, l'Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, et la Procédure opérationnelle standard de l'ANASE pour les accords régionaux de confirmation et la coordination des opérations conjointes de secours et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe.
[95] Les 38 pays sont : le Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, le Burkina Faso, le Cambodge, la Colombie, les îles Cook, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, la Finlande, le Guatemala, le Honduras, l'Indonésie, l'Italie, le Kirghizstan, les Maldives, le Mexique, la Mongolie, le Mozambique, le Myanmar, la Namibie, le Népal, le Nicaragua, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, Rwanda, Samoa, les Seychelles, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Thaïlande, Vanuatu, le Viêt Nam.
[96] Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo) 2.
[97] Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo) 3.
[98] FICR, « Global study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters » (2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788> 10, 59 (Effective Law and Policy on Gender Equality and SGBV Protection in Disasters). Voir également FICR, « Unseen, Unheard: violence sexiste in Disasters – Global study » (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785> 9; FICR, « Ecuador country case study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters » (2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1335> 31; FICR, « Nepal Country Case Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters » (2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/3093> 46.
[99] Effective Law and Policy on Gender Equality and SGBV Protection in Disasters, *supra* note 99, 10, 59.
[100] *Ibid*. 61; IFRC, « Ecuador country case study: Effective law and policy on gender equality and protection from violence sexuelle et sexiste in disasters » (2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1335> 31.
[101] Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations sur la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence, « Directives du CPI concernant la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence » (2007) <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-03/iasc_guidelines_mhpss_french.pdf> (**Directives du CPI en matière de SMSP**).
[102] *Ibid* 13.
[103] *Ibid* 14.
[104] *Ibid* 14.
[105] *Ibid* 14.
[106] Ibid.
[107] Maureen Mooney et al, »'Psychosocial Recovery from Disasters: A Framework Informed by Evidence » (2011) 40(4) New Zealand Journal of Psychology 26, 34; Anwar Khan, Rashid Aftab and Abdul Qayyum, « Dynamics of Psychological Health Recovery in Post-Disaster Scenario » (2017) 10 Abasyn Journal of Social Sciences 109, 110–116; OPSIC, « Action Sheet Nr.28: MHPSS in the Recovery Phase » in Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings (Université d'Innsbruck, Austria, 2016) 133.
[108] L'Initative Nansen, « Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques – volume I » (Décembre 2015) <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2017/08/03052016_FR_Protection_Agenda_V1.pdf> 17 (**Agenda de Nansen, vol. 1**).
[109] Observatoire des situations de déplacement interne, « Rapport mondial sur le déplacement interne 2023 » <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/#french> 9.