



## **Le pouvoir de l'humanité**

**XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale  
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

8-10 décembre 2015, Genève



# **FR**

**32IC/15/19.6**  
**Original : anglais**

## **XXXII<sup>e</sup> CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève (Suisse)  
8-10 décembre 2015

**Renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en  
cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours**

**Document de référence**

**Document établi par la  
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Genève, octobre 2015

## RÉSUMÉ

Le présent document de référence expose les motifs sur lesquels se fonde la résolution proposée, qui porte sur trois thèmes, tous liés à la façon dont l'efficacité des cadres juridiques peut être renforcée pour sauver des vies.

### **Accélérer les progrès aux fins de la facilitation et de la réglementation des interventions internationales en cas de catastrophe**

De 2001 à 2007, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) a mené de vastes études et consultations sur les problèmes de réglementation entravant les interventions internationales en cas de catastrophe. Elle a mis en évidence des problèmes récurrents, notamment un excès de bureaucratie dans certains domaines (par exemple des restrictions ou des retards touchant à la délivrance de visas, au dédouanement et aux exonérations fiscales), et des lacunes en matière de supervision, qui nuisent à la qualité et à la coordination de l'aide.

En 2007, la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale a adopté les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (Lignes directrices IDRL). À ce jour, plus de 40 Sociétés nationales, avec l'appui de la Fédération internationale, ont aidé des gouvernements à utiliser les Lignes directrices IDRL, et 21 pays ont adopté une nouvelle loi ou réglementation fondée sur ces Lignes directrices. Ces avancées sont encourageantes, mais il n'en reste pas moins que la très grande majorité des États ne disposent toujours pas de règles complètes. Parallèlement, des études actualisées indiquent que des problèmes de réglementation continuent d'entraver les interventions internationales. Il est donc demandé à la Conférence internationale de réitérer son engagement à développer la base de règles et d'inviter la Fédération internationale à poursuivre ses consultations sur les moyens d'accélérer les progrès au niveau mondial, y compris sur les possibilités de renforcer les cadres juridiques internationaux.

### **Renforcer la coopération et la législation relative à la réduction des risques de catastrophe**

Plus tôt cette année, la communauté internationale a adopté le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, qui établit de nouveaux objectifs et priorités mondiaux en matière de réduction des risques. Une occasion importante est ainsi donnée aux États et aux Sociétés nationales d'intensifier leur coopération pour réaliser ces objectifs mondiaux et il sera demandé à la Conférence de les y encourager.

Continuer à développer la coopération aux fins de renforcer les dispositions et la mise en œuvre de la législation applicable est une étape dans cette direction.

En 2014, la Fédération internationale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont publié une étude comparative d'une ampleur inégalée à ce jour sur ce sujet, et tiré des enseignements des lois en vigueur dans 31 pays. Ces dernières années, la Fédération internationale et le PNUD ont aussi mené des consultations auprès des gouvernements, des Sociétés nationales et d'autres partenaires en vue d'établir une « Liste de vérification sur législation et la réduction des risques de catastrophe » simple à utiliser. Cette Liste de vérification vise à aider les législateurs, les responsables de la gestion des risques de catastrophe et leurs partenaires à évaluer de manière constructive les divers domaines juridiques qui pourraient contribuer à la réduction des risques. Il est demandé à la Conférence d'adopter la Liste de vérification et d'encourager son utilisation.

## **Fournir des cadres réglementaires favorables aux premiers secours**

Enfin, les premiers secours étant un outil indispensable et efficace par rapport aux coûts pour sauver des vies, il est demandé à la Conférence de promouvoir des cadres juridiques plus favorables à la formation aux premiers secours et à la fourniture des premiers secours. Sur la base d'une étude conduite ces dernières années par le Centre mondial de référence des premiers secours de la Fédération internationale et d'autres partenaires, trois aspects du droit applicable et des premiers secours seront soulignés : la formation obligatoire aux premiers secours dans certains cas (par exemple dans les écoles et, dans la mesure des ressources disponibles, pour les candidats au permis de conduire) ; l'élaboration de lignes directrices officielles concernant la formation aux premiers secours, afin de garantir cohérence et qualité ; et des mesures visant à dissiper les inquiétudes des secouristes quant à leur responsabilité juridique éventuelle dans le cas où leurs efforts, déployés de bonne foi, échoueraient.

### **1) Introduction**

Le présent document de référence expose les motifs sur lesquels se fonde la résolution proposée sur le « Renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques de catastrophe et aux premiers secours ». Cette résolution porte sur trois thèmes, tous liés à la façon dont l'efficacité des cadres juridiques peut être renforcée pour sauver des vies. Ces thèmes sont :

- Accélérer les progrès aux fins de la facilitation et de la réglementation des interventions internationales en cas de catastrophe,
- Renforcer la coopération et la législation relative à la réduction des risques liés aux catastrophes, et
- Fournir des cadres réglementaires favorables aux premiers secours.

La Conférence internationale est régulièrement saisie de la question du droit relatif aux catastrophes depuis 2003. Plus récemment, en 2011, la résolution 7 de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale « [a affirmé] le rôle de la Conférence internationale en tant qu'enceinte internationale essentielle de dialogue continu sur le renforcement de la législation relative aux catastrophes et sur les activités de relèvement, en synergie avec les actions menées par les États et les organisations internationales ». Ainsi, les deux premiers thèmes susmentionnés donnent suite à des décisions antérieures de cet organe ainsi qu'aux efforts considérables que nombre d'États, de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres partenaires ont entrepris en vue de mettre en œuvre ces décisions.

Le troisième thème – fournir des cadres réglementaires favorables aux premiers secours – est soumis à l'attention de la Conférence internationale pour la première fois, bien que les premiers secours soient au cœur des programmes des Sociétés nationales depuis leur fondation et restent l'un de leurs domaines d'action les plus importants. Si leurs bienfaits se ressentent bien au-delà du contexte des catastrophes de grande ampleur, c'est dans ce cadre que les premiers secours ont été renforcés, parce qu'ils constituent une composante vitale de la préparation aux catastrophes et que les considérations juridiques en matière de secourisme sont semblables à celles promues par le droit relatif aux catastrophes.

## 2) Contexte

### A. Accélérer les progrès aux fins de la facilitation et de la réglementation des interventions internationales en cas de catastrophe

Les catastrophes – y compris de catastrophes de très grande ampleur – font de plus en plus de ravages dans le monde. Rien que cette année, le Népal a connu une série de tremblements de terre qui ont touché plus de 8 millions de personnes (un tiers de sa population), et le cyclone Pam, l'un des plus violents de l'histoire du Pacifique, a eu des répercussions sur plus de la moitié des habitants du Vanuatu. L'Afrique de l'Ouest se remet tout juste de la plus grande épidémie de fièvre hémorragique à virus Ebola, qui a tué plus de 11 000 personnes.

L'aide internationale peut parfois faire la différence entre la vie et la mort face à de telles catastrophes, et fait très souvent la différence entre une transition rapide et une transition prolongée des secours au relèvement. Pourtant, malgré une pratique malheureusement très étendue des opérations internationales d'urgence, celles-ci sont devenues de plus en plus complexes à gérer à mesure que le nombre et la diversité des intervenants internationaux augmentent.

#### i. Définition du problème

En 2001, la Fédération internationale a entrepris un projet de recherches et de consultations sur la facilitation et la réglementation des opérations internationales d'urgence. En 2003, la [XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge](#) a salué cette initiative et a invité la Fédération internationale à élargir ses recherches et à « élaborer des modèles, des outils et des lignes directrices à des fins pratiques pour les actions internationales en cas de catastrophe. »

Au cours des six années suivantes, la Fédération internationale a réalisé [des recherches et des consultations](#) approfondies, y compris plusieurs dizaines d'études de cas dans des pays. Elle a mis en évidence un ensemble de problèmes de réglementation communs nuisant aux opérations d'urgence, parmi lesquels un excès de bureaucratie dans certains domaines et un manque de supervision dans d'autres. Des formalités simples en apparence, telles que l'obtention de visas pour le personnel humanitaire, le dédouanement et l'exonération fiscale des articles et des équipements de secours, ou encore l'autorisation d'opérer dans les zones sinistrées, ont souvent ralenti les opérations. Dans le même temps, des lacunes en matière de supervision ont donné lieu à la réception d'articles de secours inadaptés ou superflus, à des activités d'assistance non coordonnées et non respectueuses des principes, et à d'autres problèmes de qualité dans le cadre de certains efforts internationaux. En conséquence, l'aide humanitaire a été plus lente, plus chère, moins efficace et bien moins utile aux efforts nationaux qu'elle n'aurait dû l'être.

Les recherches menées par la Fédération internationale ont révélé que ces problèmes étaient dus principalement à un manque généralisé de règles spécifiques relatives aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Très peu d'États disposaient de règles nationales complètes sur le sujet et devaient donc improviser quand une catastrophe se produisait. Si l'on a beaucoup légiféré sur ces questions aux échelons régional et mondial, les instruments créés sont épars, incomplets, et peu mis en œuvre dans la pratique.

## ii. Les Lignes directrices IDRL

En 2007, la [résolution 4](#) de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale a adopté les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (appelées aussi « [Lignes directrices IDRL](#) »). Ces Lignes directrices s'appuient sur des lois et des normes qui existaient déjà aux niveaux international et régional, et sont le fruit de négociations qui ont duré deux ans et ont fait suite à de vastes consultations avec des responsables et des spécialistes de la gestion des catastrophes. Pertinentes au regard du thème général de la Conférence internationale de cette année, elles soulignent que les intervenants devraient être tenus de respecter des normes minimales en matière de fourniture d'aide, en particulier les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. En 2011, la [résolution 7](#) de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale a réaffirmé la détermination des membres de la Conférence à faire usage des Lignes directrices, ainsi que « l'urgence » pour les États de renforcer leur préparation juridique.

## iii. Avancées à ce jour

Un rapport de situation sur 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, qui sera publié au début de l'automne, présentera en détail les expériences à ce jour en matière de mise en pratique des Lignes directrices dans le monde. En outre, la Fédération internationale est en train de parachever une seconde édition de son étude sur documents de 2007 sur « Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe », qui offrira un tour d'horizon des développements aux niveaux national, régional et mondial en matière de renforcement des cadres réglementaires applicables aux opérations internationales d'urgence. Les deux documents seront disponibles à l'adresse [www.ifrc.org/fr/introduction/droit-relatif-aux-catastrophes](http://www.ifrc.org/fr/introduction/droit-relatif-aux-catastrophes).

Pour résumer, depuis 2007, des Sociétés nationales ont, avec le soutien de la Fédération internationale, aidé le gouvernement de leur pays à utiliser les Lignes directrices IDRL pour examiner les lois et procédures existantes dans de nombreux pays du monde, y compris par le biais de projets d'assistance technique formels dans [46 pays](#). À ce jour, [21 pays](#) ont modifié leurs lois et procédures en s'appuyant en partie sur les Lignes directrices IDRL, et [16 autres](#) ont rédigé des projets de lois, de politiques ou de réglementations qui sont en cours d'examen.

L'[Indonésie](#) est l'un des exemples de réussite : si le manque de procédures a largement nui à l'opération qu'elle a engagée à la suite du tsunami de 2004, sa législation, ses réglementations et ses lignes directrices en matière d'intervention d'urgence sont aujourd'hui parmi les plus exhaustives au monde. Les [Seychelles](#) ont aussi réalisé des progrès en adoptant en 2014 une loi complète sur la gestion des catastrophes, qui décrit en détail la manière dont l'aide internationale doit être gérée. De même, la [Bosnie-Herzégovine](#) a adopté en 2013 des « consignes » détaillées concernant la gestion des secours internationaux. En 2015, la [Colombie](#) est devenue le premier pays à créer une « Commission des Lignes directrices IDRL » officielle, dédiée à la planification, aux discussions et à la préparation continues pour la gestion d'une assistance internationale future.

Faisant suite aux demandes de responsables nationaux participant à des projets de pays, la Fédération internationale, en coopération avec le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et l'Union interparlementaire, et avec le soutien de l'Organisation mondiale des douanes et des cabinets d'avocats Allen & Overy, CMS Cameron McKenna et Baker & Mackenzie, a élaboré une « loi type » visant à aider les législateurs à traduire les

recommandations des Lignes directrices IDRL en textes législatifs. Cette initiative a été saluée dans la [résolution 7](#) de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale (2011). À l'issue de tests et de consultations supplémentaires, une [version finale](#) de la loi type a été présentée en 2013. La Fédération internationale et l'OCHA sont en outre en train de parachever un [modèle de décret d'urgence](#) à utiliser en second choix si une catastrophe frappe un pays avant que celui-ci ait pu élaborer les règles et les procédures nécessaires.

Par ailleurs, la Fédération internationale collabore avec un grand nombre de partenaires, en particulier des organisations humanitaires et plus d'une douzaine d'organisations régionales dans le monde, pour promouvoir le dialogue et des solutions concernant les obstacles réglementaires les plus courants aux opérations internationales d'urgence. Des sommets de chefs d'État en Amérique centrale et dans les îles du Pacifique se sont penchés sur la question, et plusieurs résolutions du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale des Nations Unies y font référence. La Fédération internationale a aussi influé sur de nouveaux instruments tels que, entre autres, la version régionale de la loi type relative à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, adoptée par l'[Assemblée interparlementaire de la Communauté des États indépendants](#) ; des dispositions du projet de Cadre de la politique humanitaire de l'Union africaine ; et le projet de Protocole centraméricain sur l'envoi, le transit et la réception de l'aide humanitaire.

#### **iv. Le défi encore à relever**

Néanmoins, la vaste majorité des États ne disposent toujours pas de règles complètes pour la gestion de l'assistance internationale d'urgence ; les cadres qui existent aux niveaux régional et mondial demeurent épars, et leur mise en œuvre très inégale. S'il n'y a guère de désaccord sur l'utilité d'une meilleure préparation juridique, la constitution du capital politique nécessaire pour effectivement adopter de nouvelles règles a été un lent processus dans de nombreux pays. De plus, certains des pays qui ont adopté de nouveaux textes législatifs ont préféré réserver des éléments clés pour de prochaines réglementations ou procédures qui sont encore en cours d'élaboration.

En attendant, les problèmes de réglementation restent une préoccupation majeure dans les opérations. Une [enquête](#) réalisée en 2014 à la demande de la Fédération internationale sur 15 opérations internationales de grande ampleur menées depuis 2007, a mis en évidence un manque de clarté persistant et généralisé quant aux rôles et responsabilités des organisations nationales dans la gestion des secours internationaux, des approches incohérentes (dépendant souvent des relations personnelles) concernant le dédouanement des articles et des équipements importés ainsi que la délivrance de visas, des formalités d'accréditation compliquées et de grandes lacunes en matière de coordination. De même, un rapport à paraître, établi à la demande de la Fédération internationale et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), et spécifiquement axé sur la gestion des équipes médicales étrangères dans 14 opérations internationales récentes, révèle qu'en l'absence de procédures élaborées au préalable, de nombreux gouvernements ont peiné à sélectionner, coordonner, affecter et superviser ces équipes. En conséquence, de nombreuses équipes ont manqué de capacités, d'équipements et de compétences dans des domaines requis. Ces problèmes suscitent des inquiétudes qui ont été régulièrement soulevées dans les nombreuses consultations régionales réalisées dans la perspective du prochain Sommet humanitaire mondial.

Par ailleurs, le fait que la [Commission du droit international](#) (CDI) ait presque achevé ses travaux sur ses « projets d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe », qu'elle présentera probablement aux États sous la forme d'un projet de traité mondial, constitue une avancée significative. La CDI a adopté ses projets d'articles en première lecture en 2014 et a demandé aux États et à certaines organisations de formuler des

commentaires écrits d'ici à janvier 2016. Cependant, en dehors du contexte spécialisé de la Sixième Commission des Nations Unies, l'initiative est peu connue et le débat (en particulier parmi les responsables de la gestion des catastrophes) sur les mérites du texte de la CDI ou les avantages éventuels d'un traité est limité.

Pour sa part, la Fédération internationale n'a pas joué de rôle direct dans le processus de la CDI, mais a fait connaître son avis sur le texte par le biais de ses [déclarations à l'attention de la Sixième Commission](#). Elle estime que certaines parties du texte sont solides et utiles tandis que d'autres pourraient encore être améliorées, dans l'idéal à l'issue d'une consultation plus large. À la demande de la CDI, la Fédération internationale soumettra par écrit une synthèse de ses commentaires dans le courant de l'automne.

Au cours de l'année passée, la Fédération internationale, en collaboration avec divers partenaires, a organisé une série de consultations informelles avec des experts issus de gouvernements, d'organisations humanitaires, du monde universitaire et du secteur privé, dans le but de débattre des moyens d'accélérer les progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre de règles et de procédures pour la gestion des secours internationaux, y compris de l'opportunité de poursuivre le renforcement des cadres juridiques internationaux, à l'échelon mondial ou régional. Au moment de la rédaction du présent rapport, sept consultations avaient été tenues (notamment des réunions régionales pour l'Afrique, les Amériques, l'Asie du Sud-Est, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, ainsi que des réunions entre parties prenantes à l'échelle mondiale), et plusieurs ateliers supplémentaires étaient prévus avant fin 2015. Des informations complémentaires sur ces consultations sont disponibles à l'adresse [www.ifrc.org/fr/introduction/droit-relatif-aux-catastrophes](http://www.ifrc.org/fr/introduction/droit-relatif-aux-catastrophes).

Les participants aux consultations sont convenus de la nécessité de trouver des moyens d'accélérer le processus de préparation juridique et procédurale aux fins de la coopération en cas de catastrophe. Si certains se sont montrés plutôt favorables à l'idée d'un nouveau traité mondial, d'autres considèrent que cela engendrerait trop de difficultés et demanderait trop de temps pour en valoir la peine. Certains ont aussi formulé diverses critiques au sujet du texte actuel de la CDI. Parmi les alternatives proposées figurent le développement d'accords régionaux (en particulier en Afrique et dans les Amériques) et l'échange d'informations (comme le projet actuel, entre certains États des Amériques, d'établir un recueil de leurs lois touchant à l'assistance internationale). Au niveau national, des participants ont appelé les parties prenantes à renouveler leur engagement et à « terminer le travail » en termes de renforcement des règles et des procédures nationales. En outre, il a été considéré que des instruments institutionnels tels que la « Commission des Lignes directrices IDRL » de la Colombie pourraient être utiles à d'autres pays et garantir une place suffisante à une préparation et une planification continues de la gestion d'une assistance internationale d'urgence future. Il a aussi été recommandé de poursuivre le dialogue à l'échelon régional.

En conséquence, la Fédération internationale propose que la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale renouvelle son engagement à avancer dans la mise en œuvre des lignes directrices IDRL. Elle demande aussi l'aval et le soutien de la Conférence internationale pour continuer ses consultations dans un cadre plus formel et examiner de manière approfondie les différents moyens d'accélérer les progrès, y compris les possibilités de renforcer encore les cadres normatifs internationaux et/ou régionaux.

## **B. Renforcer la coopération et la législation relative à la réduction des risques de catastrophe**

Si l'assistance internationale d'urgence reste une soupape de sécurité essentielle, le principal moyen d'alléger les souffrances dues aux catastrophes doit être la réduction des risques de catastrophe. Le principe d'humanité, le pivot de la XXXII<sup>e</sup> Conférence

internationale, ne trouve sûrement pas meilleure expression que dans la prévention des souffrances.

### **i. Renforcer la coopération**

Au niveau mondial, l'année 2015 a marqué un tournant dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. L'adoption du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, en mars, a établi de nouveaux objectifs et priorités mondiaux en la matière jusqu'en 2030. La finalisation des Objectifs de développement durable, en septembre, a attiré une attention accrue sur le renforcement de la résilience des pauvres et des personnes en situation de vulnérabilité aux catastrophes. Le nouvel accord pour le climat, qui devrait être adopté en décembre, devrait mettre davantage l'accent sur les efforts d'adaptation aux changements climatiques. Un thème commun a marqué les processus de négociation de ces accords mondiaux : la nécessité d'une coopération et de partenariats améliorés entre les acteurs internationaux, nationaux et locaux pour le renforcement de la résilience des communautés et des individus, et en particulier la nécessité de veiller à ce que les efforts conjugués de ces acteurs permettent aux communautés de contribuer à la prise de décisions, tirent parti des ressources locales et soient adaptés aux besoins locaux.

Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge travaille de longue date avec des partenaires à tous les niveaux et dans tous les secteurs pour aider les communautés à devenir plus sûres, plus saines et plus solidaires. Forte de cette expérience et de l'appel mondial à des partenariats plus efficaces, la Fédération internationale a annoncé, en novembre 2014, une nouvelle initiative visant à accroître l'action civique et communautaire en faveur de la résilience. Le but de la Coalition est d'engager au moins un milliard de personnes, une dans chaque ménage du monde, à s'employer activement à renforcer la résilience d'ici 2025. Prenant appui sur le réseau créé par ses 189 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et 17 millions de volontaires, la Coalition d'un milliard vise à établir, aux niveaux mondial et local, des coalitions efficaces avec d'autres organisations déterminées à faire en sorte que chaque communauté soit sûre et résiliente.

### **ii. Le rôle des cadres juridiques**

Les cadres juridiques nationaux figurent parmi les outils les plus puissants pour réaliser les objectifs du Cadre de Sendai et promouvoir activement des mesures de nature à renforcer la résilience des communautés.

Au Viet Nam, par exemple, des cadres juridiques et de politique relatifs aux travaux structurels tels que la construction de digues, de canaux de drainage et d'abris d'urgence, ainsi que des mesures non structurelles telles que la sensibilisation et l'éducation en matière de réduction des risques de catastrophe, les évacuations en temps opportun et les réinstallations fondées sur des analyses de risques, ont contribué, de façon tangible, à sauver des vies. Au cours des dix années pendant lesquelles ces mesures ont été appliquées, le nombre de décès dus aux inondations a chuté de 600 à 60 dans la région du delta du Mékong. Aux Philippines, la loi de 2010 sur la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes impose d'associer les communautés et la société civile à la prise de décisions relatives à la gestion des catastrophes à divers échelons du gouvernement.

En 2005, le Cadre d'action de Hyogo a établi que la législation était un moyen essentiel de « [veiller] à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide. » Plus tôt cette année, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe a porté les enjeux encore plus haut, en faisant du « renforcement de la

gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer » l'une des grandes priorités de la communauté internationale.

À quoi ressemble donc une loi de qualité ? La résolution 7 de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale a appelé les États, avec le soutien de leur Société nationale, de la Fédération internationale et d'autres parties prenantes telles que le PNUD, à étudier la mesure dans laquelle les lois existantes favorisent la réduction des risques de catastrophe, en particulier à l'échelon communautaire. Sur la base de consultations et d'études de cas préliminaires, un certain nombre de domaines d'action prioritaires ont été définis. Pour sa part, la Fédération internationale a été chargée de continuer à apporter un soutien, notamment « par le biais d'une assistance technique, du renforcement des capacités, de la mise au point d'outils, de modèles et de lignes directrices, d'activités de sensibilisation et de recherche continues ».

Depuis 2007, plusieurs Sociétés nationales ont activement aidé le gouvernement de leur pays à renforcer la législation relative à la réduction des risques de catastrophe. Le Burkina Faso, le Cambodge, les Îles Cook, le Mexique, la Namibie et le Viet Nam, entre autres, ont adopté, grâce aux contributions des Sociétés nationales respectives et d'autres partenaires, des lois et des réglementations en vue de constituer une base plus solide pour la réduction des risques de catastrophe. Cependant, il est apparu clairement que de plus amples informations concernant ce qui a bien ou mal fonctionné dans le cadre des efforts législatifs des autres pays du monde seraient utiles aux législateurs.

### iii. **Élargir la base de recherche**

En réponse à ce besoin, la Fédération internationale et le PNUD ont lancé en 2012 un projet de recherche multipays visant à recenser des exemples de pratiques optimales et de lacunes communes dans les législations nationales relatives à la réduction des risques de catastrophe. Dans le cadre de ce projet, les lois de 31 pays ont fait l'objet d'un examen, et des études de cas détaillées ont été réalisées sur 14 pays pour évaluer l'impact et les défis en matière d'application de ces lois. Aucune étude de pareille ampleur n'avait été réalisée sur ce sujet auparavant. Les résultats ont été présentés dans un rapport de synthèse paru en juin 2014 et intitulé « [Étude multipays : législation et réglementation pour la réduction des risques de catastrophes](#) ».

Ce rapport révèle que des progrès notables ont été accomplis dans le monde en ce qui concerne l'actualisation et l'adoption de lois relatives à la gestion des catastrophes aux fins de mettre un accent accru sur la réduction des risques de catastrophe, et que ces efforts ont permis d'attirer davantage l'attention sur la réduction des risques de catastrophe au niveau national. En même temps, le rapport constate que l'application des cadres juridiques présente des lacunes et des défis récurrents, communs à de nombreux pays, notamment l'attribution de mandats ou de responsabilités importants en matière de réduction des risques de catastrophe à des autorités locales, sans les financements ou les capacités nécessaires ; des occasions manquées d'assurer la participation des communautés et de la société civile aux processus décisionnels ; et un manque de prise en compte des risques de catastrophe naturelle dans les règles et les réglementations relatives au développement et à l'environnement, et tout particulièrement à l'utilisation des sols, aux permis de construire, à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Enfin, le rapport fait état de défis importants concernant la mise en œuvre des lois existantes, et d'un nombre limité de mécanismes formels visant à garantir la redevabilité et le respect des dispositions.

### iv. **Un outil pratique : la Liste de vérification sur législation et la réduction des risques de catastrophe**

Parallèlement au projet de recherche, la Fédération internationale et le PNUD ont mené des consultations en vue de l'élaboration d'une « [Liste de vérification sur la législation et la](#)

réduction des risques de catastrophe » (Liste de vérification). L'idée de cette Liste de vérification est née d'une prise de conscience de la nécessité de condenser les résultats du rapport multipays en un outil pratique que pourraient utiliser différentes parties prenantes à l'échelle nationale. Cet outil fournit une liste succincte de dix questions prioritaires clés que les législateurs, les responsables de la mise en œuvre et ceux qui leur apportent un soutien doivent prendre en considération pour faire en sorte que leurs lois apportent le meilleur soutien possible à la réduction des risques de catastrophe. Il traite non seulement des lois nationales relatives à la gestion des risques de catastrophe, mais aussi d'autres lois et réglementations sectorielles qui sont essentielles pour renforcer la sécurité et la résilience, ainsi que de la gestion de l'environnement, des sols et des ressources naturelles.

La Liste de vérification a été conçue comme un outil d'évaluation visant à guider un processus de révision des lois et des réglementations nationales et locales qui peuvent améliorer la réduction des risques de catastrophe et à donner des orientations sur la manière de mettre les cadres juridiques nationaux en conformité avec les normes internationales en vigueur, notamment le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Elle vise en outre à favoriser une approche plus intégrée de la réduction des risques de catastrophe en tenant compte des changements climatiques et des considérations liées au développement durable dans la révision des législations. Toutefois, elle n'est pas censée servir de modèle de loi relative à la gestion des risques de catastrophe, ou de mécanisme international de suivi.

L'objet et la formulation précise des questions contenues dans la Liste de vérification ont été débattus, révisés et améliorés tout au long d'un vaste processus de consultation réalisé sur deux ans, y compris de dix réunions de consultation régionales et mondiales. (Des informations complémentaires sur ces consultations sont disponibles à l'adresse [www.ifrc.org/dl\\_32ic](http://www.ifrc.org/dl_32ic).) À l'issue de ce processus de consultation, une version pilote de la Liste de vérification a été présentée à la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe de Sendai.

Comme la Liste de vérification n'est en soi qu'une introduction aux questions clés à prendre en considération dans l'examen des cadres juridiques nationaux applicables à la réduction des risques de catastrophe, un manuel plus détaillé est élaboré parallèlement à la mise à l'essai de la version pilote. Étant donné que le contenu du manuel pourrait être actualisé et révisé pour tenir compte des expériences en cours et des retours d'informations concernant la Liste de vérification, il ne sera pas soumis à la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale pour adoption formelle.

#### **v. La mise à l'essai de la version pilote**

La mise à l'essai de la version pilote de la Liste de vérification, qui a débuté à l'issue de la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe de Sendai, s'accompagne d'initiatives au niveau national, de consultations supplémentaires et de recherches sur les « enseignements tirés » des processus de réforme législative. Elle vise à évaluer l'utilité de la Liste de vérification à l'échelon national au moyen de différentes méthodologies, à rechercher l'avis des parties prenantes sur les améliorations à apporter à l'outil avant de le soumettre à la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale et à compléter le contenu du manuel.

Dans le cadre des initiatives au niveau national, un appui a été fourni aux gouvernements, aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et aux bureaux nationaux du PNUD qui se sont proposés pour mettre à l'essai la Liste de vérification. Les méthodes d'utilisation de la Liste de vérification varient d'un pays à l'autre. Par exemple, l'Indonésie, les îles Cook, la Tunisie, l'Égypte, la Mongolie, la Colombie, le Sénégal et la Côte d'Ivoire ont utilisé la Liste pour guider des projets de recherche juridique approfondie, qui ont été examinés et pris en compte dans le cadre d'un dialogue multipartite. D'autres pays, comme

l'Arménie, le Nigéria, l'Italie, Maurice, Madagascar et la République démocratique populaire lao, ont utilisé la Liste dans des ateliers, pour guider une discussion initiale avec des parties prenantes intéressées sur leur cadre juridique existant et mettre en évidence des priorités en matière de réforme des lois nationales relatives à la réduction des risques de catastrophe. À Madagascar, à Maurice, au Timor-Leste et en Mongolie, la Liste a été utilisée également pour analyser et améliorer les projets respectifs de loi sur la gestion des catastrophes.

Les consultations sur la Liste de vérification ont été poursuivies durant la mise à l'essai. Ainsi, des séances de consultation, tenues aux niveaux national, régional et mondial, ont recueilli les commentaires de représentants de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de gouvernements, d'organisations régionales, d'organisations non gouvernementales, du monde universitaire, du secteur privé et d'experts/de consultants techniques. Dans le même temps, un nouvel exercice de recherche a été entrepris pour extraire des « enseignements tirés » et des avis de plus de 10 pays ayant récemment engagé des processus de réforme législative. Les contributions apportées dans le cadre de ces consultations et de ces processus de recherche complémentaires ont été utilisées pour consolider la version finale de la Liste de vérification et du manuel.

#### **vi. Demande adressée à la Conférence internationale**

Par conséquent, la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale sera invitée :

- à promouvoir une coopération accrue entre les Sociétés nationales et les États en vue de réaliser les objectifs du Cadre de Sendai et les Objectifs de développement durable en renforçant la résilience des communautés ;
- à prendre note des conclusions de l'étude multipays Fédération internationale/PNUD sur le droit relatif à la réduction des risques de catastrophe, des consultations et de la mise à l'essai de la version pilote de la Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe ;
- à adopter la Liste de vérification en tant qu'outil de référence utile et à encourager les États à l'utiliser, avec le soutien de Sociétés nationales, de la Fédération internationale, du PNUD et d'autres partenaires ;
- à encourager la coopération dans le cadre de la sensibilisation du public au droit national et international pertinent relatif à la réduction des risques, en vue de renforcer son application.

En outre, la Fédération internationale serait heureuse d'aider les Sociétés nationales et le gouvernement de leurs pays respectifs à utiliser la Liste de vérification pour renforcer leurs cadres juridiques applicables à la réduction des risques de catastrophe, et se réjouit à la perspective de renforcer encore son partenariat avec le PNUD et d'autres parties prenantes dans le domaine du droit et des réglementations relatifs à la gestion des risques de catastrophe.

#### **C. Fournir des cadres réglementaires favorables aux premiers secours**

Les premiers secours sont un outil indispensable et efficace par rapport aux coûts pour sauver des vies. Ils sont depuis toujours au cœur de l'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et sont peut-être la manière la plus « humaine » et la plus directe pour les volontaires de mettre en pratique le principe d'humanité.

L'expérience montre que la généralisation de la formation aux premiers secours et de la pratique individuelle des premiers secours peut considérablement augmenter la probabilité qu'une personne se trouvant à proximité effectue rapidement les gestes nécessaires dans les premiers instants d'une crise sanitaire soudaine, et empêche ainsi un décès dans l'attente de l'arrivée de professionnels de santé hautement formés. Cependant, dans les

discussions avec le Centre mondial de référence des premiers secours de la Fédération internationale (Centre de référence), dont la Croix-Rouge française est l'hôte à Paris, des formateurs secouristes de la Croix-Rouge ont fait état d'obstacles juridiques à la réalisation de cet objectif dans certains pays.

En 2009 et 2010, avec l'appui du Centre de référence, la Fédération internationale a publié plusieurs rapports (disponibles à l'adresse [www.ifrc.org/falaw](http://www.ifrc.org/falaw)) qui apportent des arguments probants en faveur d'une formation accrue du public aux premiers secours et signalent des lacunes dans le juridique et politique à cette approche dans de nombreux pays, notamment concernant les formations obligatoires, les normes et la protection de la responsabilité. Pour actualiser ces conclusions, un rapport à part sur le droit applicable aux premiers secours est en cours d'élaboration, qui se fonde sur les résultats d'enquêtes conduites auprès de formateurs secouristes par le Centre de référence en 2013 et 2015, sur des consultations réalisées avec des experts en premiers secours du Mouvement et de gouvernements, ainsi que sur des études comparatives effectuées à titre gracieux par le cabinet d'avocats Allen & Overy et portant sur la législation relative aux premiers secours dans 38 pays.

Un résumé des connaissances actuelles sur les trois principaux domaines prioritaires soumis à l'attention de la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale est présenté ci-après.

#### **i. Formation aux premiers secours obligatoire dans certains cas**

Le moyen le plus direct de garantir que la formation aux premiers secours se généralise est de la rendre obligatoire. Comme l'indique le [rapport 2009 de la Fédération internationale](#), en Europe, où la collecte de données sur la question est la plus importante, le pourcentage de population formée aux premiers secours varie entre 95 % pour le pays le plus performant, et 5 % pour le moins performant. Cette différence s'explique par le fait que les pays les plus performants disposent de lois qui rendent la formation aux premiers secours obligatoire sur le lieu de travail, à l'école ou pour l'obtention du permis de conduire.

L'étude entreprise en vue de la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale révèle que, le plus souvent, c'est la formation aux premiers secours sur le lieu de travail qui est obligatoire. Toutefois, les critères choisis varient considérablement d'un pays à l'autre (par exemple les fonctions de l'employé, le type d'entreprise, sa taille ou autre). Si plusieurs conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relatives à la sécurité et à la santé au travail font référence aux premiers secours (par exemple les Conventions C155 sur la sécurité et la santé des travailleurs et C161 sur les services de santé au travail), on dispose actuellement de très peu d'informations au niveau international sur la mesure dans laquelle elles sont appliquées et sur l'efficacité des dispositions qu'elles préconisent. Certes, les circonstances varient aussi d'un pays à l'autre, mais il serait extrêmement utile que les pays se fassent davantage part de leurs expériences quant aux choix qu'ils ont effectués.

En l'absence d'informations plus complètes sur la panoplie de mesures en vigueur sur le lieu de travail, la Fédération internationale propose d'axer les recommandations les plus spécifiques du projet de résolution sur les deux autres cadres propices à une formation obligatoire : l'école et le permis de conduire.

#### **a. Formation obligatoire dans les écoles**

L'une des principales préoccupations des experts en premiers secours a trait au phénomène de l'« obsolescence des compétences », courant dans le cas des formations ponctuelles. La formation aux premiers secours obligatoire à l'école constitue le point de départ idéal d'une préparation à vie aux premiers secours. Les écoliers sont le segment de population le plus facile à toucher. La programmation de formations aux premiers secours à différents stades

de l'enseignement primaire, secondaire et tertiaire non seulement enrichit la compréhension mais aussi incite à saisir l'occasion de « se remettre à niveau » plus tard.

En outre, sachant que les parents font confiance aux écoles pour veiller au bien-être de leurs enfants, il serait très logique qu'au moins certains membres du personnel scolaire suivent une formation obligatoire aux premiers secours (même si ce sont des formateurs externes qui enseignent les gestes qui sauvent aux enfants).

#### **b. Candidats au permis de conduire**

Sur le plan administratif, l'État entre une deuxième fois dans la vie d'une grande partie de ses citoyens dans le cadre du permis de conduire. L'obligation pour les candidats au permis de conduire de se former aux premiers secours constitue une occasion supplémentaire de « remettre à niveau » les connaissances acquises à l'école et présente un lien logique avec le monde de la route. Comme le souligne le [rapport 2009 de la Fédération internationale](#), des études européennes ont révélé que plus de 50 % de tous les décès liés à un accident de la route se produisent dans les minutes qui suivent l'accident, bien avant que le blessé n'arrive à l'hôpital. La présence d'une personne à même de dispenser les premiers secours, associée à un service d'ambulance performant, est essentielle pour réduire la mortalité.

En tant que région, l'Europe est à la pointe dans ce domaine. [Depuis 2009](#), environ 55 % des pays européens ont fait de la formation aux premiers secours un préalable à l'obtention du permis de conduire. Ces pays ont prouvé que l'objectif est réalisable. Bien qu'il ne soit jamais facile d'imposer de nouvelles obligations de cette nature et que cela requière plus de ressources que certains pays n'en ont à l'heure actuelle, les États devraient au moins évaluer leurs capacités en la matière au regard des vies qui pourraient être sauvées.

#### **ii. Lignes directrices en matière de formation**

Une formation aux premiers secours ne permettra probablement pas de sauver des vies si elle n'apporte pas des savoirs corrects et applicables. Pourtant, très peu d'États disposent d'orientations officielles concernant le contenu des formations aux premiers secours, même quand ces formations sont obligatoires. Ces dernières années, des inquiétudes ont été manifestées, notamment au sujet du nombre croissant de prestataires proposant à bas prix des « formations aux premiers secours entièrement en ligne », très peu susceptibles d'enseigner les gestes techniques généralement nécessaires. S'il est inutile et déconseillé d'adopter une seule et unique approche en matière de formation aux premiers secours, le fait d'énoncer des orientations sur les éléments minimums à y inclure, en se prenant appui sur un examen critique des preuves médicales disponibles, préviendra des échecs en cas d'urgence.

Dans cette optique, les États jugeront peut-être utile de prendre appui sur les éléments clés des lignes directrices existantes qui ont été mises au point par des prestataires expérimentés, y compris des Sociétés nationales, ainsi que dans les « [Recommandations internationales en matière de premiers secours et de réanimation](#) », publiées pour la première fois en 2011 par la Fédération internationale, et actuellement en cours de mise à jour.

#### **iii. Protection de la responsabilité**

En plus de promouvoir l'efficacité des formations aux premiers secours, la Conférence sera invitée à lever un obstacle important à l'action des secouristes volontaires confrontés à des urgences sanitaires.

Même si ce n'est pas la seule considération, la crainte de poursuites éventuelles est apparue comme l'un des facteurs qui souvent dissuadent les témoins (y compris ceux qui sont entièrement formés) d'apporter leur aide dans une situation d'urgence. Cette inquiétude a été soulevée dans les enquêtes du Centre de référence ainsi que dans le cadre d'études externes réalisées dans un certain nombre de pays, comme l'indique le rapport à venir de la Fédération internationale.

À quelques exceptions près, l'incidence réelle des poursuites et des procès en cas d'échec des gestes de premiers secours semble limitée. Toutefois, l'étude menée par Allen & Overy révèle que très peu de pays ont inclus dans leurs lois des dispositions claires excluant toute responsabilité dans le cas d'efforts de premiers secours déployés de bonne foi. Par conséquent, si la crainte des secouristes potentiels est plus grande que la probabilité de faire l'objet de poursuites, il semblerait que ceux-ci aient souvent raison de penser qu'ils ne bénéficient d'aucune protection spécifique.

À la lumière de ce qui précède, il sera demandé à la Conférence d'encourager les États à envisager de fournir des protections plus spécifiques, tout du moins pour les non-professionnels qui ont été formés et agissent de bonne foi. Les solutions spécifiques varieront en fonction des préférences locales, mais pourraient aller jusqu'à exclure les poursuites et la responsabilité civile pour toute erreur qui ne relèverait pas de la négligence grave et/ou du préjudice intentionnel. Dans les États où des protections juridiques de ce type existent déjà, les gouvernements et les Sociétés nationales sont encouragés à veiller à ce que ce soit largement compris. La résolution ne demandera pas aux États de prendre position sur la question de savoir si un non-professionnel devrait avoir l'obligation juridique de porter assistance, étant donné que les systèmes juridiques ont traditionnellement abordé ce sujet de différentes manières.

### **3) Conclusion et voie à suivre**

Il est évident que l'attention de la communauté internationale peut jouer un rôle positif et apporter un soutien aux chefs de file locaux, au sein des gouvernements et de la société civile, dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer les lois et les règles visant à sauver des vies, dans le domaine de la gestion des risques de catastrophe ou des premiers secours. Il est tout aussi évident que l'activité normative est complexe, dépend grandement des circonstances et des préférences locales, et exige un engagement sur le long terme.

La résolution de la Fédération internationale s'appuiera sur l'impulsion donnée par la Conférence internationale qui, depuis plus de dix ans, porte une attention constante au droit relatif aux catastrophes, et en particulier sur la résolution 7 de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale (2011). Les membres de la Conférence peuvent d'ores et déjà se féliciter de ce qu'ils ont accompli à ce jour, mais nous pouvons et devrions aussi œuvrer à l'accélération des progrès.

À la demande de Sociétés nationales et du gouvernement de leurs pays respectifs, la Fédération internationale continue pour sa part à élargir son soutien sur la question du droit relatif aux catastrophes, principalement en prodiguant des conseils techniques tirés d'expériences sur le terrain. Si la résolution n'aborde pas précisément le sujet, la Fédération internationale prévoit de travailler avec des partenaires à l'élaboration de listes de vérification relatives à la préparation aux catastrophes, aux interventions et au relèvement en cas de catastrophe, dans l'espoir que cette suite d'outils permette aux parties prenantes au niveau national d'adopter une approche globale de l'examen de leurs lois relatives aux catastrophes, le cas échéant, ou de se concentrer sur des aspects précis du droit, dans le cas où ce serait plus utile. Ces listes de vérification, ainsi que les activités de soutien menées par la Fédération internationale, tiendront compte des enseignements tirés des études sur le problème des obstacles réglementaires à la fourniture d'abris après une

catastrophe (comme le décrit le rapport sur le questionnaire de suivi de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale, disponible à l'adresse [www.rcrcconference.org](http://www.rcrcconference.org)).

La résolution ouvrira la voie à une coopération renforcée entre les Sociétés nationales et le gouvernement de leurs pays respectifs sur les autres mesures à prendre pour renforcer la résilience des communautés, et ainsi apporter une contribution essentielle à la réalisation des objectifs du Cadre de Sendai et des Objectifs de développement durable.

Enfin, la résolution de cette année affirme que les Sociétés nationales sont disposées à aider les gouvernements dans le domaine du droit relatif aux premiers secours. La Fédération internationale est déterminée à aider les Sociétés nationales intéressées à prodiguer des conseils de la plus grande qualité aux gouvernements, et à continuer de constituer une base factuelle des approches les plus efficaces.