



# 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/15/9

Original : anglais

Pour information

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

Genève (Suisse)  
8-10 décembre 2015

### Rapport général

sur la mise en œuvre des Résolutions et des Engagements de la  
XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale

Document établi par la  
Fédération internationale des Sociétés  
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
et le Comité international de la Croix-Rouge

Genève, octobre 2015

## Introduction

Dans sa résolution 9 « Notre monde. À vous d'agir – pour l'humanité », la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge demande au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) de faire rapport à la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale sur le suivi, par les membres de la Conférence, des résolutions qu'elle aura adoptées et des engagements qui auront été présentés. Le présent rapport de suivi a pour objet de documenter les travaux accomplis par les membres de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale au cours de la période considérée, qui va de 2011 à 2015. Il n'est pas conçu comme un compte rendu détaillé et complet ou une analyse précise de toutes les activités menées en application des résultats de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale. Il se propose plutôt de relever des tendances générales et de donner des exemples de projets, de campagnes et d'activités réalisés concrètement au niveau national et international.

Une enquête a été menée dans ce but, avec un questionnaire détaillé envoyé à tous les États et Sociétés nationales. Cette enquête demandait de brefs rapports sur les engagements qui avaient été présentés et posait des questions détaillées sur les paragraphes du dispositif et l'appel à l'action qui était lancé dans chacune des résolutions. Pour tous les domaines thématiques, des informations supplémentaires ont été puisées dans les rapports existants – rapports thématiques, régionaux ou annuels et études de cas. Un registre des recherches qui ont été menées est disponible à la Fédération internationale ou au CICR.

Au 4 août 2015, 78 réponses avaient été reçues, 50 des Sociétés nationales et 28 des États, couvrant en tout 58 pays. Vingt pays étaient représentés par une réponse à la fois de la Société nationale et du Gouvernement. Sur les 50 réponses des Sociétés nationales, 26 venaient d'Europe et d'Asie centrale, cinq des Amériques, neuf de la région Asie-Pacifique, trois du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord et sept d'Afrique. Quant aux 28 réponses des États, elles se répartissaient comme suit : 18 d'Europe et d'Asie centrale, six des Amériques, deux de la région Asie-Pacifique et deux d'Afrique. Aucun Gouvernement du Moyen-Orient ou de l'Afrique du nord n'avait répondu.

Il faut faire preuve de prudence lorsqu'on interprète des nombres. Les pourcentages et chiffres donnés dans le présent rapport, de même que la répartition géographique des réponses, ne sont pas très équilibrés ; la grande majorité des réponses reçues viennent de Gouvernements et de Sociétés nationales qui ont de grands moyens. Toutes les informations fournies par les réponses aux questionnaires ont été utilisées et incorporées dans ce rapport. Compte tenu des limites imposées au nombre de pages, il n'est pas possible de mentionner en détail chacune des activités qui nous ont été signalées. Il est à noter que les résultats de cette enquête, tels qu'exposés dans le présent rapport, ne permettent pas de tirer des conclusions sur l'impact des activités qui y sont décrites. Il aurait fallu, pour ce faire, adopter une autre méthodologie. Il est rendu compte ici des efforts et des activités entrepris par les différents acteurs pour mettre en œuvre des résolutions et des engagements spécifiques. Le rapport est organisé suivant les thèmes et sous-thèmes de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale, ce qui est aussi le système de classement adopté pour les résolutions et les engagements – 1) Renforcer le droit international humanitaire ; 2) Renforcer l'action humanitaire au niveau local ; 3) Lever les obstacles aux soins de santé, et 4) Renforcer la législation relative aux catastrophes.

Nous adressons nos vifs remerciements à toutes les Sociétés nationales et à tous les États qui ont répondu au questionnaire et qui ont ainsi communiqué de précieuses informations sur leurs efforts et activités des quatre dernières années.

## 1. Renforcer le droit international humanitaire

### 1.1. Renforcer la protection juridique des victimes de conflits armés

La **résolution 1** « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés » revenait sur les souffrances continues causées par les conflits armés et sur les préoccupations et défis humanitaires qui en découlaient et soulignait la nécessité d'y répondre en agissant dans deux domaines principaux : 1) la protection juridique des personnes privées de liberté ; et 2) l'amélioration du respect du droit international humanitaire. La Conférence invitait le CICR à poursuivre ses recherches, ses consultations et ses discussions en coopération avec les États et, au besoin, avec d'autres acteurs pertinents, notamment des organisations internationales et des organisations régionales, pour proposer diverses options et recommandations.

La résolution a préparé le terrain au vaste travail qui a été réalisé au cours des quatre dernières années. Pour ce qui est de la **détention**, le CICR a mené des consultations auprès des États et d'autres acteurs concernés. Ils ont conclu de manière générale que, s'agissant des conflits armés internationaux, le droit international humanitaire actuel répondait aux besoins humanitaires des détenus mais qu'en revanche, le droit international humanitaire applicable à la détention dans le contexte de conflits armés non internationaux, étant beaucoup moins étendu, laissait les détenus vulnérables. Le rapport final sur « Le renforcement du droit international humanitaire protégeant les personnes privées de liberté », qui expose les options qui s'offrent pour avancer dans ce domaine et fait des recommandations dans ce sens, est accessible [ici](#). Pour ce qui est du **respect du droit international humanitaire**, la Suisse et le CICR ont pris conjointement l'initiative de mener de larges consultations auprès des États et d'autres acteurs concernés. Ceux qui y ont participé ont reconnu de manière générale que les mécanismes de contrôle du respect du droit international humanitaire en place étaient insuffisants au vu de la nature et de la complexité des conflits armés contemporains et qu'il y avait un vide institutionnel dans l'application du droit international humanitaire. La plupart des États se sont donc déclarés favorables à l'établissement d'une Réunion régulière des États sur le droit international humanitaire qui, a) par le biais de débats thématiques, procéderaient à un échange de vues sur des questions clés d'ordre juridique, pratique ou politique et b) feraient rapport sur la mise en œuvre du droit international humanitaire au niveau national. Le rapport final « Améliorer le respect du droit international humanitaire », établi par le CICR en liaison avec la Suisse, peut être téléchargé [ici](#).

Vingt-cinq engagements ont été pris sur le sous-thème « Renforcer la protection juridique des victimes de conflits armés », la plupart par plusieurs États et Sociétés nationales collectivement. Plusieurs engagements avaient pour objet de parvenir à une meilleure compréhension de la dimension hommes/femmes dans le droit international humanitaire. Si la plupart des activités menées pour honorer ces engagements ont porté sur la violence sexiste dans les conflits armés et ont consisté à prendre des dispositions pour interdire ou sanctionner de telles pratiques, la Croix-Rouge suédoise et le Gouvernement suédois ont abordé la recherche sous un angle plus large en se demandant dans quelle mesure le droit international humanitaire en vigueur tient compte du fait que les conflits armés affectent de manière différente les femmes et les hommes, les filles et les garçons.

#### GROS PLAN

La *Croix-Rouge suédoise* et le *ministère suédois des Affaires étrangères* ont coprésidé un groupe de travail où étaient représentés le Collège suédois de la défense nationale, le Centre pour la sensibilité au genre dans les opérations militaires, l'Agence suédoise de recherche en matière de défense, le Département des neurosciences de l'Institut Karolinska et d'autres acteurs, notamment de la société civile. Des études de terrain et des projets de recherche ont été menés à bien pour examiner les moyens de faire mieux respecter les règles en vigueur d'un point de vue d'équité entre les sexes et savoir s'il est nécessaire de renforcer le droit international humanitaire à cet égard. Les principales conclusions de ces travaux ont été résumées dans une publication qui sera présentée pendant la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale.

## 1.2. Plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire

Par la **résolution 2**, la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale adoptait un plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire et demandait instamment à tous ses membres de mettre en œuvre les actions concrètes décrites sous les cinq objectifs du Plan d'action. Les États et les Sociétés nationales ont pris 78 engagements pour se rapprocher des objectifs de la résolution. Un rapport établi par le CICR décrit en détail les réalisations et progrès faits dans la mise en œuvre de chacun des objectifs du Plan d'action. Certaines réalisations sont mises en évidence ci-après.

Des progrès ont été faits dans la réalisation de l'objectif 2.2 (« renforcer la protection des femmes dans les conflits armés ») avec des mesures qui ont été prises pour combattre ou prévenir la violence sexuelle dans les conflits armés. Certains États, comme la Colombie (2014) et la Croatie (2015), ont adopté des lois internes qui portent spécifiquement sur les droits des victimes de la violence sexuelle dans les conflits armés. En 2015, la Bosnie-Herzégovine a amendé son code pénal pour aligner sur les normes internationales la définition du viol comme forme de crime contre l'humanité ou de crime de guerre contre des civils. Plusieurs États et Sociétés nationales ont organisé des sessions de formation pour les forces armées ou ont participé à ces sessions. Le CICR s'est efforcé d'améliorer la qualité et l'impartialité de son action humanitaire auprès des victimes de violences sexuelles et de leur offrir une gamme complète de services tout en développant ses activités de prévention de ces violations. Par exemple, il a entrepris une étude des mécanismes législatifs et connexes existants, visant à lutter contre les violences sexuelles dans les conflits armés.

Des progrès considérables ont été faits dans un autre domaine, celui de la répression des violations graves du droit international humanitaire, telle qu'exposée sous l'objectif 4. Pour avancer dans ce domaine, il faut que les États deviennent parties aux instruments internationaux correspondants et prévoient dans le droit national des sanctions pénales pour réprimer les violations graves du droit international humanitaire. Certaines Sociétés nationales sont allées à la rencontre du Gouvernement de leur pays et lui ont prodigué des conseils d'ordre juridique. Le CICR a aussi travaillé en liaison étroite avec les Gouvernements pour les aider à devenir parties aux traités de droit international humanitaire et à en assurer l'application au niveau national.

De grands progrès ont été réalisés aussi dans le domaine des transferts d'armes (objectif 5). L'adoption du Traité sur le commerce des armes est une avancée historique. Sur ses 72 États parties, plusieurs ont adopté des lois pour en mettre en œuvre les dispositions. La Nouvelle-Zélande a parrainé la rédaction d'un modèle de loi pour faciliter la tâche du législateur. Le CICR a publié une vidéo<sup>1</sup> et produit de la documentation écrite pour fournir des orientations aux États, Sociétés nationales et autres parties prenantes sur une gestion responsable des transferts d'armes au sens du Traité.

### GROS PLAN

Après huit ans d'efforts déployés pour obtenir un traité international qui protège les civils des effets de l'absence de réglementation sur les transferts d'armes ou d'une réglementation insatisfaisante en la matière, le *Traité sur le commerce des armes* a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en avril 2013. Par son activité auprès des Gouvernements avant et pendant la Conférence diplomatique finale pour ce traité, le CICR a veillé en particulier à ce qu'il contienne des critères clairs fondés sur le droit international humanitaire. C'est en partie grâce au plaidoyer d'États, de Sociétés nationales et du CICR et à leurs activités de communication que les 50 ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du traité ont pu être réunies en décembre 2014. En août 2015, 72 États étaient parties au Traité sur le commerce des armes.

<sup>1</sup> Film intitulé « Le traité sur le commerce des armes : une promesse à tenir », disponible en ligne sur : <https://shop.icrc.org/films/le-traite-sur-le-commerce-des-armes-une-promesse-a-tenir.html>

## 2. Renforcer l'action humanitaire au niveau local

### 2.1. Garantir la sécurité, la dignité et le respect de la diversité

La **résolution 3** intitulée « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale » qui a été adoptée, relevait du sous-thème « Garantir la sécurité, la dignité et le respect de la diversité ». Un rapport détaillé est téléchargeable [ici](#). La résolution 3, qui se situe dans le prolongement de la Déclaration « Ensemble pour l'humanité » de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale en 2007 et de la Politique relative à la migration, adoptée par la Fédération internationale en 2009, rend compte de la discussion qui a lieu en 2011 entre les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États et réaffirme « l'importance d'examiner les voies et les moyens de renforcer la coopération internationale à tous les niveaux pour répondre aux préoccupations humanitaires causées par la migration internationale », avant d'orienter l'action sur quatre axes principaux :

1) Accès des Sociétés nationales aux migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique : La majorité des Sociétés nationales qui ont fourni des informations aux fins

#### GROS PLAN

Grâce aux cadres juridiques de son pays, la *Croix-Rouge italienne* peut porter secours à tous les migrants en détresse, quel que soit leur statut juridique, par le biais de ses programmes humanitaires. C'est ainsi qu'elle apporte une assistance vitale aux migrants arrivant par la Méditerranée, leur prodigue les premiers secours et surveille leur état de santé, leur apporte un soutien psychosocial, leur distribue des secours et leur offre des services de rétablissement des liens familiaux. Des volontaires dûment formés sont présents à pratiquement tous les points de débarquement sur les côtes du sud de l'Italie.

de l'examen de la mise en œuvre de la résolution 3 relative à la migration ont déclaré avoir un accès suffisant aux migrants, quel que soit leur statut juridique, bien que certaines aient précisé que leur droit d'accès aux migrants ne faisait l'objet d'aucun accord formel avec les autorités. Les États ont déclaré respecter les obligations qui leur incombent en vertu des conventions et accords internationaux relatifs à la migration, et quelques-uns ont fait état d'un accès illimité des Sociétés nationales à tous les migrants.

2) Accès des migrants à une protection internationale appropriée et aux services compétents : Quelques progrès notables ont été signalés concernant les mesures prises pour veiller à ce que les procédures nationales, en particulier celles qui pourraient donner lieu à un refus d'accès

à la protection internationale, comprennent des garanties adéquates pour protéger la dignité des migrants et assurer leur sécurité. À cet égard, plusieurs Sociétés nationales ont aidé les autorités dans leurs activités d'analyse, de planification et de prestation de services. Cependant, des ressources limitées sont un obstacle pour les Sociétés nationales qui cherchent à mettre en œuvre la résolution 3. Dans certains États, la concrétisation de la protection internationale et d'autres formes de protection ainsi que l'accès aux services humanitaires ont été limités faute de procédures équitables et efficaces de détermination du statut et de garanties suffisantes. Cela a entravé les efforts visant à garantir le respect des droits fondamentaux de tous les migrants, quel que soit leur statut juridique, conformément au droit international et au droit interne applicables. Bien trop souvent, la détention est automatiquement utilisée dans le cas des migrants en situation irrégulière, sans que d'autres options soient envisagées au préalable. Au total, 56 États dans l'enquête de 2013 et 14 États dans celle de 2015 ont déclaré avoir pris des mesures en vue de l'application de garanties de protection.

3) Promotion de l'intégration sociale : Les Sociétés nationales ont étendu et adapté leurs programmes pour répondre aux besoins croissants des migrants vulnérables, et se sont attachées à promouvoir l'intégration sociale par des activités d'éducation ciblée, de sensibilisation, de renforcement des capacités en collaboration avec des organisations de la société civile, et de diplomatie humanitaire auprès des gouvernements. Le financement



constitue souvent un facteur limitatif. La fragmentation sociale est mise en évidence dans de nombreux États par des obstacles au regroupement familial, à l'emploi et aux services essentiels. Plusieurs États ont indiqué avoir mis en œuvre des mesures d'intégration sociale, dont quelques programmes destinés à aider les ressortissants de retour à se réinsérer dans la société.

4) Les Sociétés nationales ont établi des relations de collaboration et des partenariats avec des gouvernements, des organisations multilatérales et des organisations de la société civile, sachant que de telles collaborations contribuent de manière non négligeable au succès des efforts à long terme. Certaines travaillent effectivement à des approches régionales. D'autres reconnaissent que le secteur privé a le potentiel de faire progresser l'intégration des migrants grâce à des possibilités d'emploi, à l'utilisation croissante des technologies modernes et au partage des canaux de distribution à l'appui de l'action humanitaire.

Au vu de la dégradation de la situation des migrants vulnérables, la résolution 3 n'a rien perdu de son caractère d'actualité, et il est vital que le Mouvement et les États continuent à en promouvoir la mise en œuvre. Les États devraient maintenir et accroître leurs efforts pour protéger la dignité et assurer la sécurité et l'accès de tous les migrants aux services dont ils ont besoin. Le Mouvement, par son expertise et sa présence le long des itinéraires de migration, a le pouvoir et la volonté de contribuer à répondre aux besoins humanitaires des migrants vulnérables. Il est primordial de coopérer étroitement à l'intérieur du Mouvement et avec des acteurs extérieurs pour assurer l'accès des personnes vulnérables aux services humanitaires et à la protection le long des routes migratoires, dans les pays d'origine, de transit et de destination.

Le sous-thème « Garantir la sécurité, la dignité et le respect de la diversité » a donné lieu à bien des engagements collectifs sur lesquels de nombreuses Sociétés nationales ont fait rapport. En voici ici quelques exemples :

Promotion d'une culture de non-violence et de paix par le respect de la diversité et l'utilisation de moyens pacifiques pour aplanir les différences sociales

La Fédération internationale a présenté un engagement collectif sur la prévention de la violence, qui a été signé par 40 Sociétés nationales de toutes les régions et qui vise à s'attaquer aux causes profondes et aux déterminants sociaux de la violence. L'engagement tend à intégrer la prévention et l'atténuation de la violence et la riposte à la violence dans tous les programmes, services et opérations, à accorder une attention spéciale aux besoins particuliers des enfants, des jeunes, des hommes et des femmes. La Fédération internationale a commencé à introduire la prévention de la violence dans nombre de ses stratégies, cadres et politiques et à en faire un thème transversal. Parmi les outils pratiques qu'elle a mis au point figurent les modules relevant de l'initiative « Les jeunes en tant qu'agents du changement de comportement » (YABC), des premiers secours et de la santé à base communautaire (PSSBC) et des programmes de soutien psychosocial. La prévention de la violence est maintenant une des rubriques demandées des évaluations concernant la gestion des catastrophes et des crises. Dans toutes les régions, le nombre des Sociétés nationales qui luttent contre la violence a augmenté de manière spectaculaire. Au cours de la période considérée, elles sont 97 (51 % de l'ensemble des Sociétés nationales) à s'être attaquées au problème sous une forme ou sous une autre par le biais de projets communautaires qui, selon les estimations, ont touché 2,5 millions de personnes.

GROS PLAN

*Les droits des migrants en action* est un projet prévu pour durer 42 mois, dont l'objectif est de promouvoir et de protéger les droits des migrants. L'initiative, cofinancée par la Fédération internationale et l'Union européenne, vise à mettre en contact des organisations de la société civile et à resserrer les liens qui existent déjà entre elles par des échanges de données d'expérience, la réalisation d'objectifs communs et la mise en place de services de qualité au bénéfice des migrants, en particulier les plus vulnérables d'entre eux tels que les victimes de trafics, les employés de maison, les femmes et les enfants. Quinze pays répartis dans le monde entier participent à cette action coordonnée de la société civile.

La promotion d'une culture de non-violence et de paix a donné lieu à un autre engagement collectif, cette fois sur l'éducation aux valeurs et aux savoir-faire, qui a été signé par 70 Sociétés nationales, les gouvernements autrichien et belge et quatre organisations extérieures : le British Council, la Campagne mondiale pour l'éducation à la paix, Le Comité international olympique et l'Organisation pour la culture de la paix (Culture of Peace Organization). Les signataires ont exprimé leur volonté de transmettre les valeurs humanitaires et de développer les compétences relationnelles pour que les êtres humains puissent vivre ensemble en paix et entretenir des relations constructives. Les initiatives portent sur l'enseignement scolaire, non scolaire et extrascolaire, les programmes de sensibilisation à la culture, et recourent aux sports, aux arts et à d'autres méthodes créatives et non cognitives pour toucher les enfants dès leur plus jeune âge, les jeunes et la population en général.

#### GROS PLAN

##### *L'engagement sur la transmission des valeurs et des savoir-faire*

Des jeunes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge contribuent à répandre une culture de non-violence et de paix. Ils le font dans le cadre de l'initiative phare de la Fédération internationale, *Les jeunes en tant qu'agents du changement de comportement* et d'autres initiatives qu'ils conduisent dans leurs communautés et qui consistent notamment à prévenir la violence. C'est le cas de celle de la Croix-Rouge britannique, *Positive Images*, de celle de la Croix-Rouge australienne, *Save-a-Mate*, et du projet « Médiation de rue » que gère la Croix-Rouge de Norvège en collaboration avec les sociétés de la Croix-Rouge du Danemark, de Roumanie, du Liban et du Belize.

Les initiatives menées par les jeunes dans les Sociétés nationales pour tenter de relever des défis humanitaires ont aussi multiplié les occasions de mentorat et de dialogue entre les générations et permis aux jeunes d'accroître leurs compétences nécessaires à la vie.

### Égalité entre les sexes

L'égalité entre les sexes a aussi fait l'objet d'un engagement collectif présenté par la Fédération internationale et cosigné par 63 Sociétés nationales : il s'agissait d'intégrer systématiquement la dimension hommes/femmes dans l'élaboration de toutes les politiques et dans la recherche et d'en faire un thème transversal. Les cosignataires s'engageaient en outre à soutenir les efforts déployés pour que la législation s'attaque à la stigmatisation et à la discrimination fondées sur le sexe, à revoir les statuts des Sociétés nationales dans l'optique de l'égalité entre hommes et femmes et à créer des conditions favorables à la parité des sexes à tous les niveaux de la gouvernance, de l'administration et du personnel. Après avoir consulté plus de 40 Sociétés nationales, la Fédération internationale a rendu public le *Cadre stratégique relatif à l'égalité de genre et à la diversité 2013-2020* et a augmenté au niveau mondial les effectifs de personnel chargé d'en promouvoir la mise en œuvre. Des critères minima à respecter pour garantir l'égalité de genre et la diversité dans les programmes d'urgence (*Minimum Standard Commitments to Gender and Diversity in Emergency Programming*) ont été élaborés, avec un programme de formation correspondant, qui permettra aussi de mesurer la performance en matière d'égalité de genre et de diversité dans les plans d'action, les interventions et les opérations d'urgence. Le Réseau mondial Croix-Rouge/Croissant-Rouge pour l'égalité de genre et la diversité comprend 16 Sociétés nationales.

#### GROS PLAN

L'initiative phare *Les jeunes en tant qu'agents du changement de comportement* (YABC), mise au point par la Fédération internationale et des Sociétés nationales, donne aux jeunes les moyens d'intervenir dans les écoles ou de se servir du sport, des arts, de la musique et du théâtre pour mener des activités de sensibilisation qui favorisent le dialogue, la compréhension mutuelle et la non-violence, et de changer ainsi les mentalités, les attitudes et les comportements. À ce jour, plus de 1600 éducateurs formés sont à l'œuvre dans 126 Sociétés nationales.

### Sécurité routière

La Fédération internationale a pris un autre engagement collectif, cosigné par 25 Sociétés nationales et sept gouvernements, qui se sont promis de travailler ensemble pour réduire le

nombre des blessés et des morts victimes d'accidents de la route. Les signataires se sont engagés à participer à un dialogue public et à poursuivre leurs activités de plaidoyer pour améliorer la sécurité routière suivant les cinq volets du Plan mondial pour la Décennie d'action des Nations Unies pour la sécurité routière : gestion de la sécurité routière, sécurité des routes, sécurité des véhicules, comportement des usagers de la route, soins après l'accident. Ils se sont engagés aussi à renforcer les capacités, à mobiliser de nouvelles ressources et à épauler les Sociétés nationales qui s'efforcent d'exécuter des programmes de sécurité routière avec le soutien du Partenariat mondial pour la sécurité routière, qui est le centre de référence de la Fédération internationale. En 2014, une enquête a été menée auprès de 142 Sociétés nationales pour faire apparaître les tendances qui se dessinent dans leurs programmes de sécurité routière. Elle a montré que 70 % des Sociétés nationales ont inscrit la sécurité routière à leur ordre du jour et interviennent sur la

#### GROS PLAN

« La *Croix-Rouge australienne* promeut activement son rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, notamment par des rencontres régulières avec des membres du gouvernement fédéral, de l'État ou du territoire et des hauts fonctionnaires, ainsi que par la Commission nationale de droit international humanitaire. Un *Guide du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à l'usage des parlementaires* a été produit pour fournir des informations sur le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales. »

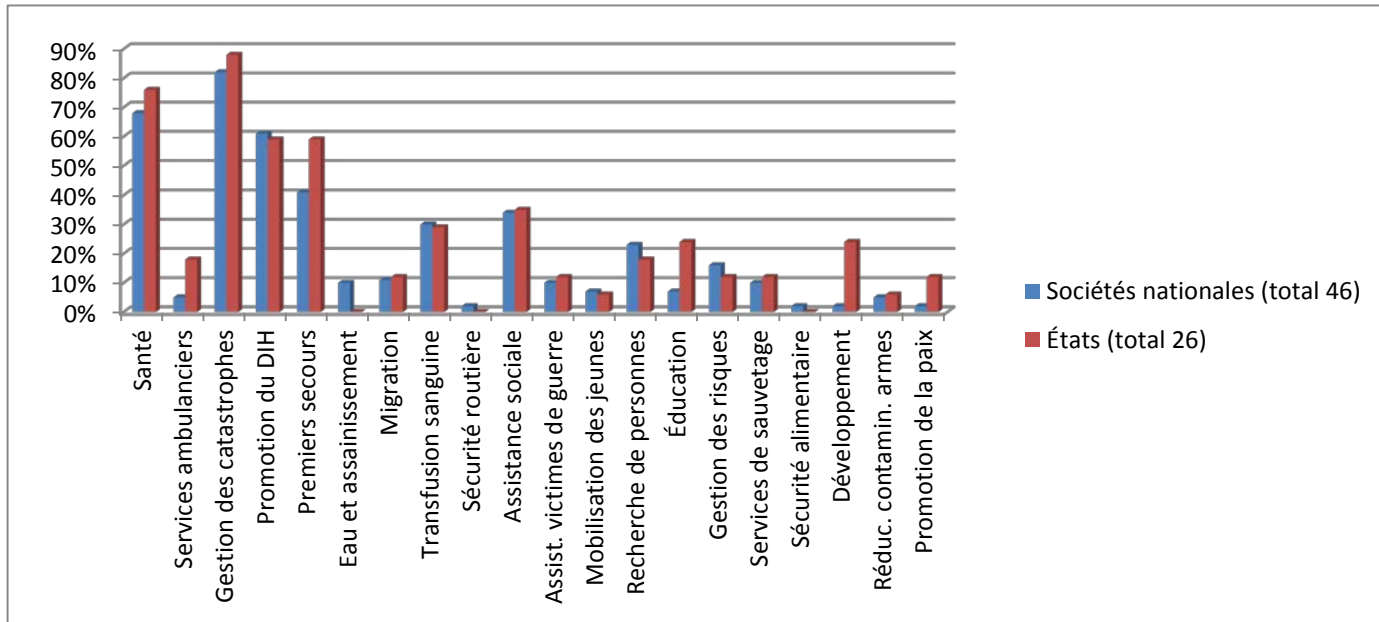
route. Quarante-deux pour cent des Sociétés nationales ont exprimé leur intention de s'impliquer davantage dans la promotion de la sécurité routière, surtout en Afrique, dans les Amériques et la région de l'Asie-Pacifique où le nombre des blessés et des morts victimes d'accidents de la route est en augmentation. L'enquête a aussi montré que la plupart des Sociétés nationales ne se servent pas de leur rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics pour encourager l'adoption et l'application de mesures de sécurité routière dont l'efficacité est avérée bien que, selon la littérature, des politiques sévères de sécurité soient les moyens les plus propres à réduire durablement le nombre des blessés et des morts sur la route. Il y a donc place ici pour des améliorations et des activités de plaidoyer en faveur de ces politiques. En qualité de centre de référence de la Fédération internationale pour la sécurité routière, le Partenariat mondial aide des Sociétés nationales un peu partout dans le monde à élaborer et à exécuter des programmes de sécurité routière, à plaider pour l'adoption et l'application de mesures de sécurité routière, et à épauler les organismes gouvernementaux appelés à mettre en place des interventions durables pour la sécurité routière. Par ailleurs, le site Internet du Partenariat mondial fournit la documentation technique pertinente aux Sociétés nationales et un centre de documentation numérique lui sera adjoint au cours de l'année à venir. Pour de plus amples informations, prière de se rendre sur [www.grsroadsafety.org](http://www.grsroadsafety.org).

## 2.2. Bâtir des Sociétés nationales fortes

Le thème de la **résolution 4** « Renforcement du rôle d'auxiliaire : partenariat pour des Sociétés nationales plus fortes et développement du volontariat », relève du sous-thème « Bâtir des Sociétés nationales fortes ». La résolution qui a été adoptée rappelle que les États et les Sociétés nationales, celles-ci en leur qualité **d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire**, jouissent d'une relation de partenariat spécifique et unique en son genre, entraînant des responsabilités et avantages réciproques, et fondée sur le droit international et le droit interne, dans laquelle l'État et la Société nationale conviennent des domaines dans lesquels cette dernière complète les services humanitaires publics ou s'y substitue. Les Sociétés nationales sont encouragées à engager ou à poursuivre, selon le cas, un dialogue avec les pouvoirs publics de leur pays en vue de consolider leur assise juridique dans le droit national. Les États, quant à eux, sont appelés à créer les conditions d'un accès véritable et plus favorable des Sociétés nationales aux personnes en détresse. Ils sont aussi encouragés à fournir un apport prévisible et régulier de ressources adaptées aux besoins opérationnels des Sociétés et à contribuer au bon fonctionnement et au développement des Sociétés nationales dans leur rôle d'auxiliaires dans le domaine humanitaire.



S'agissant des suites données à la résolution 4, les Sociétés nationales et les États ont été priés dans le questionnaire d'indiquer dans quels domaines d'activité les Sociétés nationales sont chargées de tenir lieu d'auxiliaires dans le domaine humanitaire. Les réponses données sont illustrées dans le graphique suivant qui montre que les domaines d'activité le plus souvent mentionnés sont la gestion des catastrophes, la santé, la promotion du droit international humanitaire, les premiers secours, l'assistance sociale et les services de transfusion sanguine (dans cet ordre) :



La grande majorité des réponses, qu'elles viennent des Sociétés nationales ou des États, attachent le plus grand prix à l'officialisation de la fonction d'auxiliaire de la Société nationale et des responsabilités réciproques qui en découlent, notamment l'adoption de lois ou de règlements solides et exhaustifs sur la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, la conclusion d'accords avec les ministères au niveau national ou avec les pouvoirs publics au niveau régional ou communal, et la définition des fonctions de la Société nationale dans des lois relatives à des sujets précis (les interventions en cas de catastrophe, par exemple). Si la plupart des Sociétés nationales sont établies ou reconnues dans le système juridique national par une loi ou un règlement national, certains de ces instruments sont encore des déclarations très succinctes qui ne définissent pas complètement le statut particulier de la Société nationale ni ses fonctions d'auxiliaire.

Les Sociétés nationales et les États ont été également nombreux à signaler qu'ils entretenaient un dialogue régulier sur les fonctions d'auxiliaire de la Société nationale concernée et à souligner l'importance d'un tel dialogue pour parvenir à une entente plus profonde sur la conception de la fonction d'auxiliaire, du statut particulier et privilégié de la Société nationale et des responsabilités réciproques qui découlent d'un tel rôle. Les réponses laissent aussi à penser que les commissions de droit international humanitaire, là où elles existent, sont d'une grande utilité comme lieu où l'on peut débattre du rôle d'auxiliaire de la Société nationale et des conséquences à en tirer.

La Conférence internationale appelait les États à créer les conditions d'un accès véritable et plus favorable des Sociétés nationales aux personnes en détresse. Les États ont signalé avoir pris des mesures dans ce sens, le plus souvent sous la forme de dispositions de loi et

d'accords juridiques, mais aussi en invitant les Sociétés nationales à siéger en qualité de membres dans les organes nationaux de coordination compétents tels que les comités nationaux d'intervention en cas d'urgence ou les comités consultatifs de la protection civile ou de la prévention des catastrophes. D'autres associent les Sociétés nationales à l'élaboration des plans d'urgence nationaux (tels que les plans nationaux de lutte contre les incendies de forêts dans le cas du Portugal ou de la Roumanie, par exemple). La grande majorité des Sociétés nationales reçoivent un soutien du gouvernement de leur pays pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire.

Pourtant, les Sociétés nationales ont été nombreuses à signaler diverses difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions d'auxiliaires des pouvoirs publics. Avec ou sans texte officiel d'accord, plusieurs d'entre elles ont évoqué des cas dans lesquels il y avait eu un malentendu avec les pouvoirs publics dans l'exercice de leurs fonctions d'auxiliaires, ce qui les avait obligées à expliquer ce rôle, non seulement au niveau national mais aussi à l'échelon local. Le rôle d'auxiliaire doit aussi être inscrit dans des lois et règlements sectoriels tels que les lois relatives à la gestion nationale des catastrophes ou les plans d'intervention d'urgence. Les réponses indiquent que l'application systématique des Principes fondamentaux, en particulier les Principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité lorsqu'on est auxiliaire du gouvernement ou agit comme tel, est parfois une tâche

« Du fait de notre rôle d'auxiliaire, bien établi auprès du gouvernement, celui-ci nous demande parfois de nous charger de tâches qui ne vont pas de soi pour nous. Par exemple, lors de l'afflux d'enfants non accompagnés l'été dernier, le gouvernement nous a demandé de gérer des lieux de rétention pour y accueillir ces enfants. Cette demande nous a mis au supplice et nous avons expliqué qu'il y avait une différence entre tenir un refuge pendant une catastrophe où les gens sont libres d'aller et de venir à leur gré et tenir un centre de rétention dont ils ne peuvent pas sortir. Avec l'aide de nos volontaires et employés hispanophones, nous avons finalement trouvé bien des moyens de rendre service à ces enfants en détresse. »

*Croix-Rouge américaine*

ardue et délicate, surtout dans les situations de conflit armé ou de troubles et de tensions internes où la distinction des rôles s'estompe facilement. La perception qu'a le public du rôle d'auxiliaire, qui n'est pas toujours bien ou totalement compris, soulève un autre genre de difficultés.

Le CICR et la Fédération internationale se sont employés, par leurs représentations sur le terrain et leurs délégations et bureaux dans le pays et la région, à aider les Sociétés nationales à renforcer et à développer leur fonction d'auxiliaire par l'adoption de lois nationales bien conçues et de statuts et de règlements complets, qui les établissent sur une base solide. Pendant la période considérée, la Commission conjointe

CICR/Fédération internationale pour les statuts des Sociétés nationales n'a cessé de donner ce conseil aux Sociétés nationales par ses travaux.

Pour donner effet à la résolution, la Fédération internationale a créé, en consultation avec des Sociétés nationales, un Guide consacré au rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ce guide est conçu pour être utilisé par les Sociétés nationales lorsqu'elles s'entretiennent avec leurs homologues des pouvoirs publics, pour faire mieux comprendre le rôle d'auxiliaire ou lui donner plus d'ampleur. Il livre des informations simples et claires qui illustrent en quoi consiste ce rôle et clarifient les rôles et responsabilités dans le domaine humanitaire à la lumière des Principes fondamentaux. Ce guide, qui existe en cinq versions, donne des exemples pratiques qui montrent que le rôle d'auxiliaire crée un espace de dialogue propice au partenariat dans les différentes régions.

Une deuxième section de la résolution 4 portait sur le **développement du volontariat**. La Fédération internationale a travaillé récemment sur le sujet en y consacrant une étude mondiale (2012-2013)<sup>2</sup>. Cette étude, qui repose sur des données probantes, est la plus vaste qui ait jamais été entreprise sur le volontariat dans le secteur humanitaire. La Conférence encourageait les États et les Sociétés nationales à entreprendre un examen des lois nationales applicables au volontariat. Cependant, la résolution ne précisait pas selon quels critères il convenait d'examiner la législation. Il n'est donc pas étonnant que les examens qui ont été effectués aient donné lieu à des démarches assez générales. Sur les 57 pays qui ont répondu, 33 (58 %) ont indiqué avoir examiné leur législation applicable au volontariat avec des résultats variés. Quatorze pays ont signalé l'adoption de nouvelles lois ou de nouveaux règlements.

#### GROS PLAN

##### *La Croix-Rouge de Belgique*

La Société nationale siège au Conseil supérieur des volontaires, forum dédié à la consultation qui conseille le gouvernement sur tous les aspects du volontariat et les lois y afférentes. De manière générale, le volontariat est bien encadré par la loi en Belgique. Jusqu'en 2014, cependant, seuls les citoyens belges pouvaient être volontaires. Grâce au travail de sensibilisation de la Croix-Rouge de Belgique et d'autres associations, qui ont invoqué notamment les résolutions 3 et 4 de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale, une nouvelle loi a été adoptée en 2014 et, depuis lors, les étrangers au bénéfice d'un permis de séjour ont aussi accès au volontariat.

La résolution encourageait aussi les Sociétés nationales à introduire, dans leurs textes statutaires et constitutifs, des dispositions appropriées qui définissent le statut ainsi que les droits et les devoirs des volontaires. Si de nombreuses Sociétés nationales signalent avoir prévu de telles dispositions dans leurs statuts ou dans une politique relative au volontariat, beaucoup d'autres disent avoir pris des mesures de protection à l'égard de leurs volontaires sans les avoir consacrées par un règlement formel. La grande majorité des pays ont des plans nationaux d'intervention d'urgence qui envisagent la participation de volontaires en cas d'urgence. Ceux-ci peuvent donc travailler dans des conditions dangereuses et être exposés à des risques. Quelque 65 % des pays qui ont répondu au questionnaire prévoient des mesures de protection pour leurs volontaires telles que des assurances, des normes de

sécurité et de sûreté, une formation, un équipement de protection ou un soutien psychosocial. Selon une estimation prudente de la Fédération internationale, environ un tiers des Sociétés nationales ont une assurance pour leurs volontaires, mais il est difficile d'obtenir des données exactes et fiables à ce sujet. Pour les Sociétés nationales qui n'ont pas d'assurance pour leurs volontaires, la Fédération internationale a prévu un régime d'assurance accident de base pour les volontaires. Au prix de 1,5 franc suisse par personne et par an, les volontaires peuvent être couverts par une police d'assurance mondiale. Le nombre des Sociétés nationales qui ont souscrit à cette police a augmenté pendant la période considérée. Elles sont cependant encouragées à se mettre en quête d'une assurance locale, adaptée au contexte dans lequel les volontaires opèrent. Néanmoins, c'est un défi qui reste à relever.

Les Sociétés nationales étaient encouragées à promouvoir le volontariat dans leurs pays respectifs, et la diversité dans leur corps de volontaires. Elles ont fait campagne auprès du public ou à travers les médias sociaux, dispensé une formation et élaboré des stratégies de fidélisation ; elles ont eu des programmes d'échanges de volontaires, des accords de coopération et des projets avec des établissements d'éducation, des programmes d'été pour les jeunes volontaires, ont fait partie de réseaux de volontaires ou organisé des manifestations en l'honneur des volontaires.

<sup>2</sup> L'étude mondiale de la Fédération internationale sur le volontariat sera publiée en octobre 2015. Elle exposera les tendances présentes et futures en la matière pour encourager les Sociétés nationales et les Gouvernements à avoir des discussions approfondies et agir concrètement pour renforcer le volontariat au niveau local et mondial.

Deux engagements importants ont été pris sur le thème « Bâtir des Sociétés nationales fortes », qui n'ont pas directement traité la résolution sur le rôle d'auxiliaire et le volontariat.

Initiative de réduction de la fracture numérique : sachant que les technologies modernes de l'information et de la communication (TIC) lui permettent d'être plus efficace, de travailler en liaison étroite avec ses partenaires et de mieux servir les communautés vulnérables mais que l'accès à ces technologies est mal partagé dans le monde, la Fédération internationale a pris l'engagement à la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de s'employer à combler la fracture numérique. Cosigné par 60 Sociétés nationales, l'engagement a été celui qui a réuni le plus grand nombre de signataires à la conférence, ce qui témoigne de l'adhésion à l'initiative et de son potentiel. Il est évident que les interventions faites au titre de cette initiative ont accru les capacités numériques des Sociétés nationales participantes. Selon les plans, le programme devait venir en aide à 80 Sociétés nationales avant la fin de 2015 ; 28 Sociétés nationales ont mené leurs projets à bonne fin et 17 autres ont achevé leurs plans d'exécution. Le manque de financement a ralenti les travaux mais l'initiative est maintenant intégrée aux programmes de renforcement des capacités, et diverses méthodologies standard et outils ont été élaborés. Elle a montré combien il était nécessaire d'améliorer l'accès aux opportunités qu'offrent les technologies modernes et quel potentiel elles recelaient pour les Sociétés nationales dont le travail peut avoir ainsi plus d'impact, et elle se poursuivra après 2015 en mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités et l'innovation.

Le Cadre pour un accès plus sûr : le CICR, quant à lui, a pris un autre engagement relevant de ce thème, celui de préparer les Sociétés nationales à faire face à un conflit armé et à d'autres urgences et à intervenir dans ces situations. C'est dû par cet engagement qu'il a élaboré le Cadre pour un accès plus sûr. Dans des contextes délicats où règne l'insécurité, il arrive de plus en plus souvent que des porteurs d'armes et d'autres empêchent les Sociétés nationales de fournir leurs services humanitaires ou que leur action humanitaire soit entravée, tandis que certaines sont harcelées dans leur travail. Les personnes qui ont le plus besoin d'aide peuvent ainsi se retrouver privées d'assistance, voire subir un préjudice direct. Cherchant les moyens de renforcer l'acceptation des Sociétés nationales, leur sécurité et leur accès aux populations, le CICR s'était engagé à les aider à se préparer à intervenir dans des conflits armés et des situations de troubles et de tensions internes. Le Cadre pour un accès plus sûr, dont la première version a été élaborée en 2003 avec la collaboration des Sociétés nationales et utilisée pendant plus d'une décennie, a été mis à jour sur la base des données d'expérience et des bonnes pratiques des Sociétés nationales. Il en est résulté un guide à l'intention de toutes les Sociétés nationales, assorti d'outils de mise en œuvre. Le CICR a aussi renforcé sa stratégie de mobilisation et de soutien « sur le terrain », qui consiste notamment à organiser des ateliers intensifs de planification et d'évaluation d'une durée de trois jours, animés par du personnel de Sociétés nationales et du CICR formé spécialement à cette intention, et à soutenir d'autres formes de mobilisation des pairs et d'échanges entre Sociétés nationales à des fins d'apprentissage.

#### GROS PLAN

Le *Cadre pour un accès plus sûr* énonce un ensemble d'actions concernant la préparation et l'intervention et de mesures d'acceptation, fondées sur les Principes fondamentaux et les politiques pertinentes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il est la pierre angulaire du Kit d'information sur un accès plus sûr, qui est une documentation imprimée, audiovisuelle et électronique et qui comprend :

- un guide à l'intention de toutes les Sociétés nationales, qui en est la pièce maîtresse ;
- des études de cas et des expériences vécues par les Sociétés nationales ;
- une vidéo qui montre l'application pratique du Cadre pour un accès plus sûr ;
- des outils de mise en œuvre du Cadre, dont des modèles, des documents de référence et des exemples de bonnes pratiques.

### 3. Lever les obstacles aux soins de santé

#### 3.1. Les soins de santé en danger

« Depuis le début du conflit armé interne en Ukraine, en 2014, il y a eu de nombreux cas d'utilisation indue des signes distinctifs de la croix rouge, surtout dans l'est du pays. La Société nationale s'est donc surtout employée à obtenir un strict respect de la loi ukrainienne relative « aux emblèmes de la croix rouge, du croissant rouge et du cristal rouge en Ukraine ». Le problème de l'utilisation indue des emblèmes de la croix rouge a été soulevé à maintes reprises pendant les réunions de la Commission interinstitutions de mise en œuvre du droit international humanitaire et lors des rencontres avec les représentants du quartier général des forces armées ukrainiennes, auxquelles assistaient aussi des représentants du CICR. Nous avons rappelé en particulier que l'utilisation indue des emblèmes de la croix rouge portait atteinte à la sécurité des patients et des services médicaux et qu'elle avait des conséquences néfastes sur l'assistance aux blessés et aux malades et sur la distribution de l'aide humanitaire. »

*Société de la Croix-Rouge d'Ukraine*

Après qu'en 2009 le Conseil des Délégués s'est inquiété pour la première fois de la fréquence alarmante des attaques dirigées contre le personnel, les structures médicales et les véhicules sanitaires dans les conflits armés et autres situations d'urgence, la Conférence internationale a inscrit ce grave problème à son ordre du jour en 2011 et adopté la **résolution 5** « Les soins de santé en danger – Respecter et protéger les soins de santé ».

L'une des initiatives les plus importantes prises pendant les quatre dernières années a été la tenue d'une série d'ateliers mondiaux, organisés par le CICR en coopération avec les États, les Sociétés nationales et des ONG. Ces ateliers avaient pour but d'examiner les

différents aspects du problème pour pouvoir y faire face concrètement. Le rapport intitulé « [Les soins de santé en danger : continuer ensemble à protéger la fourniture des soins de santé](#) », qui est présenté à la XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale, décrit en détail le contenu de ces ateliers et les recommandations qui en découlent.

Les actions demandées dans la résolution sur les soins de santé en danger sont tout à fait différentes selon que la Conférence internationale s'adresse aux Sociétés nationales ou aux États. **Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** sont appelées à susciter une prise de conscience accrue du problème de la violence contre les soins de santé – en sensibilisant le Gouvernement de leur pays, les milieux des soins et de la santé et le grand public. La plupart des Sociétés nationales ont signalé avoir eu des contacts réguliers avec les représentants du Gouvernement à l'occasion de réunions de sensibilisation, d'ateliers d'information, de séminaires, de cours de formation, de débats ou de tables rondes. Elles ont aussi recouru à différents modes de communication pour faire passer les messages centraux du projet « Les soins de santé en danger », tels que les médias sociaux, leurs sites Internet, des campagnes visuelles, des publications, des tables rondes ou des débats. Certaines Sociétés nationales se sont tournées vers des établissements d'enseignement, d'autres ont entrepris des recherches, procédé à des études de cas ou recueilli des données.



## COOPÉRATION HORIZONTALE

La Croix-Rouge de Norvège est l'un des principaux partenaires du projet et l'une des composantes de son action est de venir en aide à des Sociétés nationales choisies :

- Elle a pris en charge le coût d'un délégué itinérant chargé de mettre au point avec les Sociétés nationales concernées un plan d'intervention propre à renforcer la protection des soins de santé et à rendre plus sûre leur fourniture et/ou à améliorer les aptitudes des employés et des volontaires travaillant dans les structures médicales à gérer le stress et la violence interpersonnelle.
- Elle a facilité la tenue de deux ateliers régionaux avec des Sociétés nationales des Amériques et de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord. Résultat : un ensemble de bonnes pratiques pour les services ambulanciers et préhospitaliers appelés à intervenir dans des situations à risque.
- Elle a dispensé une formation à des Sociétés nationales sœurs sur la gestion du stress et la prévention de la violence afin de leur apprendre à gérer des tensions interrelationnelles potentielles dans les structures de santé.

Les Sociétés nationales étaient aussi appelées à soutenir les structures et les personnels de santé locaux, à en renforcer les capacités et à investir dans la formation et l'instruction des collaborateurs et des volontaires chargés de fournir des soins afin qu'ils comprennent mieux leurs droits et obligations, en particulier face à la violence. Elles s'emploient aussi à améliorer leur accès aux personnes touchées et la sécurité de tous en se faisant mieux accepter afin de s'acquitter de leur fonction de fournisseurs de soins de santé dans les conflits armés et d'autres situations d'urgence. La plupart d'entre elles ont inscrit à leurs programmes réguliers de formation des éléments du projet « Les soins de santé en danger », telles que des mesures de sécurité pour les employés et les volontaires, le matériel et les structures, mais aussi des éléments importants du droit international humanitaire. La Société canadienne de la Croix-Rouge et beaucoup d'autres sociétés se sont attachées à intégrer le Cadre pour un accès plus sûr dans leurs politiques et dispositifs nationaux de gestion des catastrophes. La Croix-Rouge du Honduras et la Croix-Rouge mexicaine dispensent une formation qui s'inspire du Cadre pour un accès plus sûr et ont produit un manuel adapté à leurs contextes respectifs. Certaines prévoient dans un avenir proche d'intégrer davantage le Cadre pour un accès plus sûr dans leurs activités. Plusieurs Sociétés nationales collaborent étroitement avec des universités et des facultés de médecine. Elles donnent des conférences et forment de futurs médecins et infirmiers et infirmières.

Ce que doivent faire les **États** pour sécuriser la fourniture des soins de santé est surtout d'ordre législatif. La Conférence internationale les appelait à prendre des mesures législatives, réglementaires et pratiques pour protéger les personnels de santé, les structures médicales et les véhicules sanitaires, notamment en adoptant une loi pour la protection des signes distinctifs de la croix rouge et du croissant rouge et d'autres emblèmes reconnus en vertu des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels. Au cours des quatre dernières années, nombre d'États ont adopté des lois ou des décrets régissant l'utilisation des emblèmes et prévoyant des sanctions en cas d'abus. De plus, quelque 13 États<sup>3</sup> ont adhéré au troisième Protocole additionnel de 2005 aux Conventions de Genève.

Les forces armées et les forces de sécurité des États doivent protéger les blessés et les malades, ainsi que les services de soins de santé, à travers l'élaboration et l'adoption de doctrines, de procédures, de lignes directrices et de programmes de formation appropriés. La plupart des États qui ont répondu au questionnaire ont indiqué qu'il n'avait pas été

<sup>3</sup> Nauru, le Panama, l'Uruguay, le Kenya, la Nouvelle-Zélande, le Soudan du Sud, le Surinam, le Portugal, la Suède, la Belgique, le Luxembourg, la Palestine et la Roumanie.

apporté de changement majeur à leurs programmes d'enseignement, étant donné que les mesures propres à protéger les blessés et les malades et à renforcer les services de soins de santé font déjà partie intégrante de leurs programmes de formation ordinaires. Dans bien des pays, l'instruction des forces armées relative aux questions du droit international humanitaire est assurée par le CICR et/ou la Société nationale, qui a de vastes programmes pour veiller à ce que les armées inscrivent tous les aspects pertinents du droit international humanitaire (y compris les soins de santé) à leurs programmes de formation et d'éducation, et en traitent dans leurs doctrine, manuels, modes opératoires normalisés, etc.

## GROS PLAN

Depuis 2011, la Colombie a adopté :

- un manuel de la mission médicale en 2012 ;
- une directive du ministère de la Défense encourageant la tenue d'ateliers sur la protection de la mission médicale dans le droit international humanitaire ;
- un manuel à l'intention des instructeurs des secouristes à l'armée, qui reprend des dispositions et des règlements concernant l'éducation et la formation des personnels de santé au respect du droit international humanitaire.

Les États étaient également priés de prévoir dans leur législation nationale des sanctions pour réprimer les attaques et autres actes entravant la fourniture des soins de santé dans les conflits armés et autres situations d'urgence. La plupart des pays ayant répondu au questionnaire ont indiqué que leur code pénal contenait toutes les dispositions nécessaires pour sanctionner n'importe quelle violation du droit international humanitaire, y compris des actes entravant l'accomplissement de tâches humanitaires telles que la fourniture de soins de santé. Quelques pays ont adopté une nouvelle loi ou modifié la loi en vigueur : l'Autriche et l'Allemagne, par exemple, ont apporté des amendements à leur code pénal, et l'Équateur a adopté en 2014 un nouveau code pénal.

Un petit nombre d'États ont pris des initiatives diplomatiques : la Norvège, au nom des sept pays participant à l'initiative Diplomatie et santé (dont l'Afrique du Sud, le Brésil, la France, l'Indonésie, le Sénégal et la Thaïlande), a proposé une résolution sur la prévention de la violence contre les personnels de santé. Elle a coordonné les négociations entre ces États, puis présenté la résolution, appuyée par 62 pays, à l'Assemblée générale des Nations Unies qui l'a adoptée par consensus en décembre 2014. Toujours en 2014, La France a rendu, par l'intermédiaire de sa Commission nationale consultative des droits de l'homme, un avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire.

Quant au **CICR**, il était invité par la résolution 5 à susciter une prise de conscience accrue, aux niveaux national et international, du problème humanitaire majeur que constitue la violence contre les patients, les personnels de santé, les structures médicales et les véhicules sanitaires. Comme indiqué plus haut, il le faisait surtout auparavant par l'organisation d'ateliers mondiaux. Le CICR a aussi rassemblé des données sur les cas de violences dirigées contre le personnel de santé dans les conflits armés et d'autres situations d'urgence et a publié des rapports sur ce sujet (pour en savoir plus, se rendre à la page <https://www.icrc.org/fre/what-we-do/safeguarding-health-care/solution/2013-04-26-hcid-health-care-in-danger-project.htm>). Il a aussi continué à soutenir le personnel et les structures de santé locales à travers le monde, à en renforcer les capacités, et à former employés et volontaires à la fourniture d'une assistance médicale efficace et aux questions touchant à leur propre sécurité. Le CICR a par ailleurs convoqué le Groupe de référence du Mouvement pour les soins de santé en danger, qui se compose de 27 Sociétés nationales<sup>4</sup> et de la Fédération internationale et a pour objet de donner des orientations sur le projet et de défendre et de promouvoir l'initiative dans les pays concernés, ainsi qu'au plan régional et international.

<sup>4</sup> Ce sont celles de l'Afghanistan, de l'Allemagne, de l'Australie, du Canada, de Colombie, de l'Égypte, des États-Unis, de l'Indonésie, de l'Iran, d'Israël, du Kazakhstan, du Kenya, du Liban, de la Libye, du Mexique, du Népal, du Nigéria, de la Norvège, de l'Ouganda, du Pakistan, des Philippines, du Royaume-Uni, du Sénégal, de la Somalie, du Soudan, du Soudan du Sud, de la Suède et du territoire palestinien occupé.

- L'appel à établir des partenariats, à les développer et à réunir dans une communauté d'intérêt un large éventail de parties prenantes tient une place importante dans la résolution 5. Les principaux participants à ce projet ont été entre autres Médecins Sans Frontières (MSF)<sup>5</sup>, Le Conseil international des infirmières (CII), le Comité international de médecine militaire (CIMM), l'Association médicale mondiale (WMA), et la Fédération internationale pharmaceutique (FIP).
- En 2014, la Fédération internationale des hôpitaux (FIH), le CII et la Confédération mondiale de physiothérapie ont signé des accords de coopération avec le CICR. La Fédération internationale des associations d'étudiants en médecine a commencé à travailler avec l'Association médicale mondiale, le CII et le CICR à l'élaboration d'une stratégie tendant à limiter les risques auxquels sont exposés les personnels de santé.

En juin 2015, lors d'une manifestation organisée au siège du CICR à Genève, l'Association médicale mondiale, le CIMM, le CII et la FIP ont rendu publics les *Principes éthiques relatifs à la fourniture de soins de santé en période de conflit armé et dans d'autres situations d'urgence*.<sup>6</sup> À la 65<sup>e</sup> Assemblée mondiale de la santé en mai 2012, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a adopté une résolution soulignant l'importance de sécuriser l'accès aux services de soins de santé et la fourniture de ces services dans les crises humanitaires.

On peut considérer que les quatre dernières années ont préparé le terrain à l'adoption prochaine de mesures plus ciblées et plus pragmatiques. Les consultations menées au niveau mondial et le travail intensif de sensibilisation accompli par les Sociétés nationales et l'ensemble des milieux de la santé au plan national et international ont aidé à faire mieux comprendre la gravité des conséquences humanitaires de la violence contre les soins de santé. Pour la suite, il faudra notamment déployer des efforts concertés pour que les milieux de la santé, notamment les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, soient mieux à même d'affronter ces menaces, d'élaborer des cadres normatifs ou d'améliorer ceux qui existent déjà dans les États.

#### GROS PLAN

Forte du succès remporté en 2012 par son application Premiers secours pour mobile, la *Croix-Rouge britannique* a mis sur le marché en mai 2013 une autre application pour mobile à l'intention des parents et des aidants. Cette application gratuite, qui concerne les premiers secours à administrer aux bébés et aux enfants, est composée de vidéos, d'animations et de conseils utiles et donne des indications simples et faciles à suivre, chaque geste pouvant être appris en quelques minutes.

### 3.2 Inégalités en matière de santé

Au sens de la **résolution 6** « Inégalités en matière de santé, en particulier en ce qui concerne les femmes et les enfants », les inégalités s'entendent des « différences systématiques d'état de santé ». Rejoignant les préoccupations de l'Organisation mondiale de la santé, la Conférence internationale attire l'attention sur la persistance de fortes inégalités – tant à l'intérieur des pays qu'entre eux – dans l'accès à l'information, la prévention, le

traitement et les services dans le secteur de la santé. Souvent, ces inégalités non seulement rendent vulnérables les femmes et les enfants mais correspondent en outre à des désavantages systématiques qui les privent de la possibilité de jouir du meilleur état de santé qu'ils sont capables d'atteindre, ce qui est l'énoncé d'un des droits fondamentaux de tout être humain.

La résolution encourage à agir pour améliorer la fourniture des services de soins de santé aux femmes et aux enfants, faire mieux connaître les comportements sains et s'engager en faveur de l'égalité entre les sexes et de la non-discrimination, surtout à l'égard des femmes, des enfants et des adolescents. Il y a trois raisons simples à cette attention

<sup>5</sup> MSF a lancé son propre projet, *Les soins de santé dans la ligne de mire* ; il y a eu une étroite collaboration et de fortes synergies entre ce projet et celui des Soins de santé en danger.

<sup>6</sup> <https://www.icrc.org/fr/document/common-ethical-principles-health-care-conflict-and-other-emergencies>

particulière portée aux femmes et aux enfants<sup>7</sup> : 1) Les femmes risquent plus que les hommes de souffrir des inégalités en matière de santé parce que les grossesses et les accouchements sont des événements qui les exposent à des risques. 2) C'est par les femmes que s'améliore la santé des enfants et de tous les membres du ménage et 3) c'est essentiellement aux mères ou aux autres membres de la famille de sexe féminin qu'incombent les soins aux enfants malades et aux personnes âgées. Il en résulte une capacité moindre d'avoir un travail rémunéré et un accès limité aux ressources nécessaires à une bonne santé. La pauvreté est connue pour aggraver les inégalités en matière de santé. C'est le début d'un cercle vicieux.

Sur les 50 Sociétés nationales qui ont répondu au questionnaire, la plupart indiquent qu'elles fournissent des services de santé axés sur les femmes et les enfants, souvent des groupes hautement vulnérables, tels que les migrants ou les populations de régions reculées, les personnes handicapées et/ou les personnes âgées selon le contexte régional ou national. Généralement, les Sociétés nationales fournissent ces services gratuitement. Certaines Sociétés nationales tiennent des dispensaires tandis que d'autres ont des unités de santé mobiles pour desservir les régions les plus reculées. Dans certains pays, elles se sont efforcées d'accroître le nombre de leurs employées et de leurs volontaires de sexe féminin dans les dispensaires, là où des hommes, médecins ou autres professionnels de la santé, auraient été un obstacle à l'utilisation de ces services.

Les programmes de santé axés sur les besoins des femmes et des enfants sont généralement intégrés à des programmes de santé répondant à des besoins spécifiques au contexte national, tels que la prévention du paludisme ou du VIH, la surveillance de l'état nutritionnel des enfants, des programmes en faveur des victimes de trafics ou des programmes de soutien psychosocial. Plusieurs Sociétés nationales tiennent des centres de santé pour les familles et organisent des ateliers sur des sujets tels que la prévention de la violence et de la maltraitance, la santé reproductive, ou la vaccination des enfants.

La plupart des Sociétés nationales partenaires font état de leurs activités internationales car elles sont présentes dans des pays pauvres où leurs programmes ciblent des populations spécifiques, telles que les femmes et les enfants, et offrent un éventail complet de soins (soins aux femmes enceintes, assistance à l'accouchement, surveillance des nouveau-nés, campagnes de vaccination et de sensibilisation, éducation des adolescents axée sur la santé reproductive, etc.).

Les programmes de santé sexuelle et reproductive pour adolescents et jeunes adultes font le plus souvent partie de programmes d'éducation. La plupart des Sociétés nationales mentionnent la méthode de l'éducation par les pairs, appliquée en général par des jeunes de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Beaucoup d'entre elles vont dans les écoles, les universités et d'autres établissements d'enseignement pour des séances d'information générale sur la santé sexuelle et reproductive et les moyens de se prémunir contre le VIH et d'autres maladies sexuellement transmissibles. Plusieurs d'entre elles distribuent gratuitement des préservatifs. Quelques-unes signalent des activités tendant à prévenir les grossesses chez les adolescentes.

De nombreux États indiquent qu'ils s'attachent à réduire les disparités en matière de santé par des programmes dont beaucoup sont spécifiquement axés sur des populations vulnérables ou plus généralement sur les femmes et les enfants. La plupart des États mentionnent leur législation et les mesures qu'ils ont prises en matière de santé. Ils mettent aussi en avant le concept d'accès à des soins de santé appropriés comme droit fondamental de la personne. Plusieurs États ont adopté une nouvelle loi ou dressé de nouveaux plans pour la santé dans le but d'adapter leur système de santé aux besoins des différents groupes de la population en tenant compte de leurs vulnérabilités. L'Autriche donne

---

<sup>7</sup> Fédération internationale (2011) : Éliminer les inégalités en matière de santé – Chaque femme, chaque enfant compte.

## GROS PLAN

Le *Gouvernement argentin* a pris des mesures pour réduire les inégalités dans la santé publique. Les soins de santé sont gratuits pour les enfants, les adolescents et les femmes jusqu'à l'âge de 64 ans. C'est dans ce but qu'a été créé le Programme national pour l'équité de l'accès à la santé (PNEST), qui repose sur l'idée que, le droit à la santé étant universel, l'accès aux soins devrait être garanti à tous les habitants du pays. Au moyen de ses unités mobiles, le PNEST dispense des soins dans tout le pays, procède à des contrôles médicaux, pose des diagnostics et distribue des traitements là où, sans lui, les populations n'auraient pratiquement pas accès aux soins. Un Secrétariat pour l'équité de l'accès aux soins qui dépend du ministère de la Santé a été créé par décret présidentiel ; il comprend une Direction nationale de l'équité territoriale, à laquelle il incombe au premier chef de dresser et d'exécuter des plans, des programmes et des projets visant à réduire l'impact des déterminants de la santé, d'en surveiller et d'en évaluer l'exécution, et de renforcer les réseaux en place pour réduire les inégalités dans les différents services de santé et améliorer l'accès à ces services.

l'exemple intéressant d'une stratégie pour la santé établie selon le mode participatif : en 2011, la Commission fédérale de la santé a entrepris de définir des objectifs de santé au niveau fédéral. Sachant que la santé de la population dépend de nombreux facteurs extérieurs au secteur de la santé, elle a invité tout un éventail d'acteurs à participer à l'opération. Et toute personne s'y intéressant était invitée à donner son avis sur une plateforme en ligne. L'approbation de « 10 objectifs de santé » par les autorités compétentes en 2012 est la première étape d'un processus de longue haleine qui aboutira à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie globale en matière de santé, « Santé pour tous ».

Les Sociétés nationales étaient appelées à étudier, évaluer et mesurer les inégalités en matière de santé dans leur pays. Les États, de leur côté, étaient encouragés à mener des recherches approfondies pour se faire une idée plus exacte des inégalités en matière de santé dans leurs pays respectifs. Seules huit Sociétés nationales signalent avoir étudié le plan de la santé de leur pays ou suivi l'évolution des inégalités en matière de santé dans leur pays, tandis qu'une grande majorité d'entre elles indiquent ne pas avoir mené ce genre d'activités. Du côté des États, très peu d'entre eux indiquent avoir entrepris des recherches systématiques pour suivre et mieux comprendre les inégalités en matière de santé dans leur pays. Certains pays des Amériques se signalent comme exemples positifs. Le Chili a réalisé des études, entre autres sur l'état nutritionnel des enfants de moins de six ans et sur l'état de santé des adolescents. Le Honduras a procédé à des études avant de rédiger une nouvelle loi sur les soins de santé qui s'attaque aux inégalités d'accès à des soins satisfaisants. Le ministère colombien de la Santé et de l'Assistance sociale a mis en place un Plan décennal de santé publique (2012-2021) dans le but de « surmonter les inégalités en matière de santé et de partir de là pour parvenir à réduire la pauvreté, instaurer l'équité sociale et consolider la paix en garantissant à tous les citoyens une amélioration générale de la protection sociale et de la qualité de la vie ».

La résolution encourage les Sociétés nationales, en qualité d'auxiliaires, à mettre à profit le partenariat spécial qui les unit aux États. Très peu de Sociétés nationales ont signalé s'être servies de leur fonction d'auxiliaire pour dialoguer avec le gouvernement de leur pays et plaider auprès de lui pour une correction des inégalités en matière de santé au niveau national. Elles auraient beaucoup à gagner à travailler plus étroitement avec leurs pouvoirs publics, notamment une meilleure aptitude à interpréter les politiques nationales de la santé dans la perspective de l'équité entre les sexes. La plupart d'entre elles s'attachent à fournir des services de santé aux groupes vulnérables sans s'occuper des obstacles sociaux et légaux qui sont à l'origine des inégalités qu'elles visent à corriger dans le domaine de la santé. La majorité d'entre elles indiquent qu'elles travaillent en partenariat avec d'autres parties prenantes, non pas pour rendre leur plaidoyer plus efficace et plus percutant mais plutôt pour exécuter conjointement des programmes, le plus souvent des programmes de santé en général. Les Sociétés nationales les plus nanties insistent sur le fait qu'elles mènent souvent leurs activités internationales en partenariat avec le gouvernement de leur pays, qui en est le donateur.



La Fédération internationale à Genève a entrepris une étude générale et une analyse des divers programmes de santé reproductive, maternelle, néonatale et infantile et a réalisé une compilation d'études de cas en 2014<sup>8</sup>. Les études de cas concernent l'Afghanistan, l'Éthiopie, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Libéria, le Myanmar, le Nicaragua, le Pakistan et la Somalie et portent en particulier sur innovation et l'impact. Parmi les principales conclusions de l'étude, on notera l'importance d'un continuum des soins, l'atout précieux que constituent les volontaires qui font le lien entre les populations et le système de santé, et la nécessité de promouvoir l'égalité entre les sexes, par exemple en amenant des hommes et des garçons adolescents à se mobiliser pour améliorer la santé sexuelle et reproductive, de même que la santé de la mère, du nouveau-né, de l'enfant et de l'adolescent.

On constate que les Sociétés nationales et les pouvoirs publics veillent à mettre en œuvre des programmes et des politiques de correction des inégalités dans la santé, le plus souvent en fournissant à des groupes vulnérables des services de santé qui leur font cruellement défaut. Cependant, pour résoudre durablement les problèmes causés par des différences systématiques de traitement dans le domaine de la santé, l'action doit porter davantage sur les structures.

#### 4. Renforcer les lois relatives aux catastrophes

De solides cadres normatifs et juridiques pour la gestion des risques de catastrophe sont des outils indispensables à la sécurité des populations, à l'organisation rapide des secours et à un relèvement complet et équitable après les catastrophes. En 2011, la Conférence internationale a adopté la **résolution 7**<sup>9</sup> qui portait sur trois principaux domaines de la législation et de la réglementation : 1) la réglementation des opérations internationales en cas de catastrophe, connue sous le nom d'IDRL, 2) la législation en vue de la réduction des risques de catastrophe, et 3) les obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe.

##### GROS PLAN

- La *Croix-Rouge du Lesotho* travaille en collaboration avec le ministère du Genre, de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs de son pays à la prise en compte des questions d'égalité de genre. Des négociations sont en cours en vue de la signature d'un protocole d'accord entre la Société nationale et le ministère.
- La Croix-Rouge du Lesotho a inscrit la santé sexuelle et reproductive dans son programme communautaire de premiers secours.
- Ses méthodes d'éducation par les pairs sont très prisées par d'autres organisations de la société civile à telle enseigne qu'elles invitent souvent ses éducateurs pairs à animer des ateliers.
- La Croix-Rouge du Lesotho participe aux campagnes de vaccination des enfants de moins de cinq ans.
- Tous ses services de santé sont gratuits.

##### 4.1. Préparation juridique aux opérations internationales d'urgence

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'aide au relèvement initial » (appelées aussi « Lignes directrices IDRL »). Ces lignes directrices sont des recommandations aux gouvernements sur les moyens d'éviter par des lois, des règlements et des procédures bien pensés les problèmes les plus courants que pose la réglementation dans les opérations internationales de secours. La Conférence demandait aussi aux Sociétés nationales d'aider les États,

<sup>8</sup> Fédération internationale (2014) : La santé reproductive, maternelle, néonatale et infantile aujourd'hui – Présentation et analyse de la mise en œuvre, disponible sur demande au Secrétariat.

<sup>9</sup> Résolution 7 : Renforcer les cadres normatifs et lever les barrières réglementaires à l'atténuation des catastrophes, à l'intervention et au relèvement. Disponible en ligne à la page suivante :

<https://www.icrc.org/.../resources/.../resolution/31-international-conference-resolution-7-2011.htm>

avec le soutien de la Fédération internationale, à faire usage des Lignes directrices. En 2011, par la résolution 7, la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale réitérait qu'il était urgent que les États renforcent leur préparation juridique aux opérations internationales d'urgence, et invitait les Sociétés nationales à continuer à les épauler.

À ce jour, les Sociétés nationales ont participé, avec le soutien de la Fédération internationale, à des projets d'assistance technique dans plus de 40 pays où elles ont aidé les autorités à évaluer leur réglementation et à l'améliorer dans le sens des Lignes directrices IDRL. Jusqu'à présent, [21 pays ont adopté de nouvelles lois ou procédures](#) en s'inspirant des recommandations contenues dans les Lignes directrices IDRL et 16 autres ont des projets de loi qui attendent d'être adoptés. La Fédération internationale et ses partenaires, dont le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, l'Union interparlementaire et de nombreuses organisations régionales, se sont employés à promouvoir le dialogue et la formation sur ces questions et à élaborer des textes subsidiaires tels qu'une loi type, un décret et un règlement types.

Malgré ces progrès importants, la grande majorité des pays manquent encore des procédures nécessaires à une coopération efficace en cas de catastrophe. En conséquence, les opérations continuent d'être entravées par des obstacles à l'entrée des marchandises et du personnel de secours et par des manques de compétence, de qualité et de coordination. La Fédération internationale a mené des consultations sur les moyens d'accélérer les progrès. Un rapport détaillé séparé sur les progrès enregistrés à ce jour, les obstacles rencontrés et les résultats des consultations est en voie d'élaboration pour les membres de la [XXXII<sup>e</sup> Conférence internationale](#).

#### 4.2 Réduire les risques de catastrophe par le biais de la législation

La réduction des risques de catastrophe est à l'ordre du jour des Conférences internationales depuis 2003. La question de la réduction des risques de catastrophe par la réglementation et la législation a retenu particulièrement l'attention à la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale, qui a encouragé les États à examiner leurs cadres législatifs, avec le soutien de leurs Sociétés nationales respectives, de la Fédération internationale et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), pour déterminer s'ils favorisent la réduction des risques de catastrophe, en particulier à l'échelon local.

Au niveau international, Le Cadre d'action de Hyogo de 2005 a été une importante source d'inspiration pour ceux qui voulaient agir pour réduire les risques de catastrophe. En mars 2015 a eu lieu à Sendai (Japon) la Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, qui a fait le bilan de ce qui avait été accompli dans ce domaine et a négocié et adopté l'accord qui succède au Cadre de Hyogo – le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030<sup>10</sup>. Cet accord mentionne à plusieurs reprises l'importance de politiques et cadres juridiques solides pour la réduction des risques de catastrophe et l'une de ses quatre

##### GROS PLAN

*Au Mexique, la loi générale de 2012 relative à la protection civile établit clairement de nouveaux mandats institutionnels tout en intégrant totalement la réduction des risques de catastrophe au système national de protection civile (SINAPROC). Cette loi qui organise la gestion des risques de catastrophe est la pièce maîtresse d'un système national fédéral dans lequel les États ont des parlements autonomes, tandis que les municipalités se voient conférer par la Constitution des pouvoirs dans des domaines tels que la protection civile, l'aménagement du territoire, les permis de construire et la gestion de l'environnement. Elle est donc le socle d'un dispositif juridique à plusieurs niveaux. Elle est l'aboutissement de dix ans de travaux qui ont réorienté la protection civile dans le sens d'une gestion intégrée des risques. Sachant que les risques proviennent de multiples facteurs, comme les décisions politiques, l'aménagement du territoire et des aspects culturels, elle a pour but d'intégrer la réduction des risques de catastrophe à tous les niveaux de l'administration, ainsi qu'aux secteurs social et privé.*

<sup>10</sup> Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, disponible à l'adresse suivante : <http://www.wcdrr.org/conference/outcomes>.

priorités est de « renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer ». Ces dernières années, la Fédération internationale et le PNUD ont collaboré à des recherches sur l'impact d'une législation et d'une réglementation efficaces relatives à la réduction des risques de catastrophe. En 2014, une étude de la législation de 31 pays en la matière a été entreprise<sup>11</sup>. Il ressort du rapport auquel elle a donné lieu que de grands progrès ont été accomplis au niveau mondial dans l'actualisation des lois relatives à la gestion des catastrophes en ce sens qu'elles attachent maintenant plus d'importance à la réduction des risques et que nombre de pays peuvent faire état d'exemples positifs montrant que le renforcement du dispositif législatif leur permet de réduire plus efficacement les risques. Il y a cependant eu des déficiences : ainsi les autorités locales se sont parfois vu confier d'importantes responsabilités concernant l'exécution des activités de réduction des risques de catastrophe sans se voir attribuer les fonds nécessaires ; on a pu déplorer aussi l'absence de règles propres à assurer la participation des communautés locales et des organisations de la société civile à la prise des décisions relatives à la réduction des risques de catastrophe, et regretter que celle-ci soit absente de lois sectorielles clés telles que celles relatives à l'aménagement du territoire, aux permis de construire, à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Le rapport a également montré que l'application des lois en vigueur laissait à désirer et que rares étaient les mécanismes officiels auxquels on pouvait recourir pour demander des comptes et obtenir un contrôle lorsque les règles et les mandats n'étaient pas respectés.

Le questionnaire qui devait permettre d'évaluer la mise en œuvre de la résolution adoptée et des engagements pris à la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale comportait une question sur les mesures prises pour examiner les cadres législatifs afin de déterminer s'ils prévoient au niveau local une action propre à réduire les risques de catastrophe au sens de la résolution 7. Si plusieurs États ont confirmé avoir une législation satisfaisante, d'autres, comme le Honduras, font état d'un examen en cours de leur législation. De nouvelles lois ont été adoptées récemment au Mexique et en Colombie.

À la faveur du Cadre de Sendai, la Fédération internationale a dressé avec le PNUD une « Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe »<sup>12</sup> qui, dans la pratique, doit aider à évaluer si la législation nationale est en adéquation avec la réduction des risques de catastrophe. On y trouve une liste succincte de dix questions prioritaires que les législateurs, les responsables de la mise en application et le personnel auxiliaire doivent se poser pour s'assurer que leurs lois sont le meilleur support de la réduction des risques de catastrophe. Ces questions concernent non seulement les lois relatives à la gestion des risques de catastrophe mais aussi d'autres lois et règlements sectoriels qui sont essentiels pour la sécurité et la solidité des bâtiments, ainsi que pour la gestion de l'environnement, du territoire et des ressources naturelles. La Liste de vérification est conçue pour : 1) servir d'outil d'évaluation et guider aux niveaux national et local le processus de révision des lois et des règlements qui peuvent améliorer la réduction des risques de catastrophe ; et 2) fournir des indications sur la façon d'actualiser les cadres juridiques nationaux en conformité avec les normes internationales existantes, en particulier le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030.

---

<sup>11</sup> La publication intitulée « Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report » est disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.drr-law.org/resources/DRR-Report-full-version.pdf>. Il en existe un résumé en français, « Étude multi-pays : Législation et réglementation en vigueur pour la réduction des risques de catastrophes » Fédération internationale, PNUD 2014, qui est téléchargeable à : [www.drr-law.org/resources/UNDP-summary-FR.pdf](http://www.drr-law.org/resources/UNDP-summary-FR.pdf).

<sup>12</sup> La version pilote de la liste de vérification, qui est parue en mars 2015, peut être téléchargée à la page suivante : <http://rcrcconference.org/auto-draft/conference-documents/?lang=fr>

### 4.3 Obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe

La résolution 7 comporte un troisième volet, les obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe. La XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale a noté avec préoccupation que les obstacles réglementaires sont parmi les plus grandes difficultés que doivent surmonter la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge et leurs partenaires humanitaires pour fournir des abris d'urgence et des logements de transition de façon rapide et équitable après une catastrophe et peuvent causer des souffrances prolongées aux personnes dont le logement a été endommagé ou détruit. Si tous les pays ont un cadre réglementaire qui s'applique au logement, à l'aménagement du territoire, à l'urbanisation et à la construction, ces règlements et procédures administratives sont souvent peu adaptés aux réalités à affronter après une catastrophe soudaine. Dans cette résolution, la Conférence internationale réaffirmait l'importance de trouver des solutions pratiques pour surmonter rapidement les obstacles réglementaires à la fourniture d'abris et de logements après une catastrophe ; elle appelait les États et les organisations humanitaires compétentes à ne reculer devant aucun effort pour assurer une assistance équitable en matière d'hébergement à toutes les personnes dans le besoin et, en conséquence, encourageait les États à examiner leurs cadres et procédures réglementaires applicables à l'hébergement après une catastrophe.

Au total, 12 États ont rendu compte de leurs travaux sur cet aspect de la résolution. Certains d'entre eux ont adopté récemment des lois portant sur tous les aspects de la gestion des risques de catastrophe, y compris l'hébergement, tandis que d'autres comptent sur leur législation en vigueur pour apporter des solutions suffisantes au problème. Seules environ 40 % des Sociétés nationales qui ont répondu au questionnaire sur la mise en œuvre signalent s'être entretenues avec le gouvernement de leur pays et avoir plaidé auprès de lui pour un examen des obstacles réglementaires à l'hébergement.

Pendant la période considérée, la Fédération internationale a réalisé, en étroite coopération avec les Sociétés nationales, deux études sur documents concernant deux régions, les Amériques et l'Asie-Pacifique, et portant sur six pays chacune<sup>13</sup>. Le but des études régionales était d'obtenir une vue d'ensemble des problèmes réglementaires affectant l'hébergement après une catastrophe et communs à la région avant de mener des études plus approfondies au niveau national. Entre 2013 et 2015, un examen des réglementations nationales a été entrepris en Haïti, au Népal, en El Salvador et au Honduras. Le cadre légal en vigueur a fait l'objet d'une analyse approfondie, de même que ses effets probables sur l'assistance en matière d'hébergement après une catastrophe. Cet examen a mis en évidence les bonnes pratiques, les lacunes de la réglementation et les obstacles potentiels et s'est accompagné de recommandations sur les moyens de combler les unes et de surmonter les autres.

En outre, la Fédération internationale a collaboré avec le Conseil norvégien pour les réfugiés et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable pour susciter un dialogue sur les raisons pour lesquelles les seuls à bénéficier d'une aide au logement sont ceux qui ont des titres de propriété. Il a été reconnu lors d'une table ronde sur « La sécurité d'occupation dans l'hébergement humanitaire – des programmes pour les plus vulnérables », tenue en juin 2013<sup>14</sup>, qu'il fallait trouver une conception plus souple de la sécurité d'occupation qui laisse place à la reconnaissance de formes diverses d'occupation pour asseoir l'assistance équitable en matière d'hébergement sur une base solide.

---

<sup>13</sup> Le Chili, Cuba, El Salvador, Haïti, Honduras et le Pérou pour les Amériques et l'Indonésie, le Népal, le Pakistan, les Philippines, Sri Lanka et le Viet Nam pour l'Asie-Pacifique.

<sup>14</sup> Accueillie par la Mission permanente du Royaume-Uni à Genève, financée par le DFID, organisée conjointement par la Mission permanente du Royaume-Uni à Genève, financée par le DFID, organisée conjointement par le Conseil norvégien pour les réfugiés et la Fédération internationale. La documentation *Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations* (IFRC & NRC (2014) est disponible en anglais en ligne à : <http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201406/NRC%20IFRC%20Security%20of%20Tenure.pdf>.

La Fédération internationale a entrepris l'élaboration d'un outil<sup>15</sup> pour l'évaluation rapide des droits de propriété et du régime d'occupation des sols. Cet outil d'évaluation peut aider à comprendre rapidement quels régimes d'occupation existent dans une situation de crise et faciliter la tâche non seulement du secteur de l'hébergement mais aussi d'autres secteurs tels que l'eau, l'assainissement et les moyens d'existence. Il permet de procéder une sélection plus appropriée des bénéficiaires mais aide aussi les acteurs humanitaires à concevoir et à réaliser une action plus efficace en matière d'hébergement en considérant en particulier la variété et le caractère hybride des arrangements conclus en matière d'occupation des sols en milieu urbain. Un autre outil actuellement en cours d'élaboration vise à répertorier les « éléments minima » d'une opération participative et communautaire de cartographie de l'utilisation des sols au lendemain d'une catastrophe<sup>16</sup>. Ce travail repose sur les pratiques auxquelles recourent de nombreuses institutions fournissant des solutions en matière d'hébergement, dont la Croix-Rouge et d'autres partenaires, lorsqu'elles se trouvent dans des situations où les documents officiels justifiant les droits d'utilisation des sols font défaut et où rien n'indique clairement qui est autorisé à vivre à tel ou tel endroit. Le document sur les éléments minima aura pour objet d'harmoniser les méthodes de cartographie afin de parvenir à des cartes aussi équitables et complètes que possible en se fondant sur l'expérience collective.

Tant les États que les Sociétés nationales signalent des difficultés et des obstacles. La mise en œuvre de la résolution doit être replacée dans une perspective à plus long terme, a-t-on pu lire fréquemment dans les réponses, d'autant qu'il faut compter avec des structures politiques complexes et des compétences diverses en matière de gestion des risques de catastrophe aux niveaux régional et local et des cadres législatifs et réglementaires relevant de plusieurs échelons administratifs et autorités de contrôle et souvent incorporés dans des lois sectorielles spécifiques. Pour toutes ces raisons, l'examen de la législation et finalement son adaptation est un processus très complexe qui demande des consultations approfondies avec de multiples parties prenantes.

#### GROS PLAN

La *Croix-Rouge polonaise* a procédé à une étude exhaustive et détaillée de divers aspects du système juridique et institutionnel, relatif notamment à l'hébergement d'urgence, dans le but de répertorier les lacunes et les obstacles qui risquent d'entraver les secours internationaux en cas de catastrophe. L'étude a été bien accueillie par les pouvoirs publics car, par la qualité de son contenu et son approche plurielle, elle pose un diagnostic sur l'état actuel du droit et des institutions.

<sup>15</sup> Encore sous forme de projet, cet outil sera prêt vers la fin du mois d'octobre.

<sup>16</sup> Encore sous forme de projet actuellement, il sera achevé vers la fin du mois de novembre.