

Le pouvoir de l'humanité

XXXIII^e Conférence internationale
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

9-12 décembre 2019, Genève



XXXIII^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Genève (Suisse),
9-12 décembre 2019

**Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui
tiennent compte des changements climatiques et ne laissent
personne pour compte**

PREMIERS ÉLÉMENTS DE RÉOLUTION

Mars 2019

Contexte

Les premiers éléments de la résolution proposée sur le thème « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui tiennent compte des changements climatiques et ne laissent personne pour compte » visent à donner un aperçu du contenu possible des différents paragraphes, sans qu'il s'agisse de la formulation définitive de la résolution proposée.

Chaque section est suivie d'un énoncé justifiant la raison d'être des différents paragraphes dans la résolution.

Le présent document est communiqué aux membres de la Conférence internationale pour consultation, l'objectif étant de recueillir une première série d'observations et de déterminer si, sur le fond, l'approche proposée est acceptable et fait l'objet d'un consensus.

Au moment de formuler des commentaires sur le présent document, nous vous demandons de bien vouloir vous poser les questions suivantes :

- Approuvez-vous les éléments proposés pour les paragraphes du préambule et du dispositif du projet de résolution ?
- Estimez-vous qu'il manque des éléments ou que d'autres aspects devraient être inclus dans la résolution ?

La présente étape ne consiste pas à émettre des commentaires détaillés sur la formulation des premiers éléments de la résolution, ce qui pourra être fait à un stade ultérieur, lorsque l'avant-projet de résolution sera disponible.

Introduction

En dépit des progrès réalisés au niveau mondial dans la réduction de la mortalité due aux catastrophes, les catastrophes engendrées par des aléas naturels restent l'une des principales menaces qui pèsent sur la sécurité humaine. Comme l'indique l'édition 2018 du Rapport sur les catastrophes dans le monde publié par la Fédération internationale, ces dix dernières années, quelque 2 milliards de personnes ont été touchées par des catastrophes, dont 95 % étaient d'origine météorologique. Au vu de l'influence continue des changements climatiques sur les phénomènes extrêmes (telle que décrite dans le récent rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 degré Celsius), le renforcement de la résilience et la préparation continueront de jouer un rôle essentiel à l'avenir.

La préparation doit englober la préparation juridique. Le bon fonctionnement des systèmes nationaux de gestion des risques de catastrophe dépend de l'existence d'une base juridique solide qui définisse clairement les responsabilités, les activités prioritaires, l'allocation des ressources et les mécanismes de coordination. Une telle base juridique est essentielle dans le cadre non seulement des situations d'urgence mais aussi des projets à plus long terme de réduction des risques de catastrophe, de renforcement de la résilience, d'adaptation aux changements climatiques, de préparation et de relèvement.

À l'occasion de ses quatre dernières sessions ordinaires (2003, 2007, 2011 et 2015), la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a reconnu la nécessité de prêter une plus grande attention au rôle que la législation peut jouer aux fins de la gestion efficace des risques de catastrophe et n'a cessé d'encourager les États parties aux Conventions de Genève à prendre les mesures qui s'imposent tout en invitant les Sociétés nationales et la Fédération internationale à les soutenir. Les thèmes suivants ont, entre autres, été abordés dans le passé : la facilitation et la réglementation des interventions

internationales en cas de catastrophe, la législation relative à la réduction des risques de catastrophe et l'élimination des obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence après une catastrophe.

Les Sociétés nationales (soutenues par la Fédération internationale) apportent un soutien aux autorités publiques de leur pays dans de nombreux domaines liés au droit relatif aux catastrophes : plus de 75 projets d'assistance technique ont ainsi été conduits depuis 2007. À ce jour, 37 pays ont, grâce à ce soutien, adopté de nouvelles lois ou réglementations. Reconnaisant cette contribution, la Conférence internationale a, à l'occasion de sa XXXI^e puis de sa XXXII^e sessions, affirmé le rôle de la Conférence « en tant qu'enceinte internationale essentielle de dialogue sur le renforcement de la législation relative aux catastrophes et sur les activités de relèvement, en synergie avec les actions menées par les États et les organisations internationales »¹.

Forte de cette tradition, la XXXIII^e Conférence internationale mettra l'accent sur l'importance des approches qui tiennent compte des changements climatiques dans la préparation et les interventions nationales, ainsi que sur la façon dont les lois et les politiques nationales relatives aux catastrophes peuvent contribuer à ce que personne ne soit laissé pour compte.

A. Préambule

Les paragraphes du préambule de la présente résolution pourraient :

- souligner l'importance d'adopter une approche tournée vers l'avenir dans le domaine du droit relatif aux catastrophes afin de s'équiper pour parer aux menaces futures ;
- souligner l'importance de disposer d'une législation efficace en matière de gestion des catastrophes en vue d'atteindre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Cadre d'action de Sendai et de poursuivre les efforts d'adaptation définis dans l'Accord de Paris ;
- saluer les progrès accomplis au regard des thèmes abordés dans les résolutions précédentes de la Conférence internationale sur le droit relatif aux catastrophes, en particulier par les États qui se sont appuyés sur les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Lignes directrices IDRL, 2007) et sur la Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe (2015) pour renforcer leur législation ;
- saluer les nouveaux partenariats conclus par le Mouvement à cet égard, notamment avec des organisations régionales, avec l'OMS concernant les Équipes médicales d'urgence et avec l'OMC concernant les enjeux commerciaux dans les situations de catastrophe, ainsi qu'aux fins du soutien par les pairs dans le domaine du droit relatif aux catastrophes ;
- prendre acte des résultats des recherches menées par la Fédération internationale sur le rôle de la législation dans la réduction de la violence sexuelle et sexiste et la protection des enfants dans les situations de catastrophe.

Fondements

L'importance de disposer d'une législation solide en matière de réduction des risques de catastrophe est mise en évidence dans la première priorité du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, qui consiste à « veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une

¹ [Résolution 7](#) : Renforcer les cadres normatifs et lever les barrières réglementaires à l'atténuation des catastrophes, à l'intervention et au relèvement, XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2011 ; et [Résolution 6](#) : Renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours, XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2015.

priorité nationale et locale ». Cette nécessité a été réaffirmée dans la priorité 2 consacrée à la gouvernance des risques du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, qui a été adopté en 2015. En outre, l'Accord de Paris, qui vise à intensifier l'action mondiale menée en réponse aux changements climatiques en améliorant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements, demande à toutes les parties de définir et de mettre en œuvre des mesures d'adaptation par le biais notamment de plans d'adaptation nationaux. Enfin, le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030 reconnaît le rôle essentiel de la législation lorsqu'il s'agit de garantir la mise en œuvre effective des engagements pris. Parmi les nombreuses références aux catastrophes d'origine climatique qui figurent dans les 17 objectifs de développement durable, la cible 1.5 met en évidence la nécessité de « renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité ».

La dernière résolution adoptée par la Conférence internationale sur le droit relatif aux catastrophes, à savoir la [résolution 6](#) intitulée « Renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours », date de décembre 2015. S'agissant de la réglementation des opérations internationales de secours, la résolution appelle les États à renouveler leur engagement à intégrer les Lignes directrices IDRL dans leurs règles et leurs procédures nationales, ainsi qu'à accélérer les progrès dans la définition des règles applicables aux opérations internationales. S'agissant de la réduction des risques de catastrophe, elle reconnaît la Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe mentionnée ci-après en tant qu'outil d'évaluation utile pour les États, et invite ces derniers à l'utiliser, avec le soutien des Sociétés nationales, de la Fédération internationale, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres partenaires. Enfin, la résolution appelle les États à déterminer si leur législation favorise la formation aux premiers secours et leur administration.

B. Section 1 du dispositif

Les premiers paragraphes du dispositif de la présente résolution pourraient encourager les États à renforcer leurs lois et leurs politiques nationales de façon à garantir une gestion des risques de catastrophe efficace, qui tienne compte des changements climatiques. Ces paragraphes pourraient notamment :

- reconnaître la nouvelle « Liste de vérification sur la législation et sur la préparation et les interventions liées aux catastrophes » en tant qu'outil utile et non contraignant, et encourager les États intéressés à l'utiliser, avec, au besoin, le soutien de la Société nationale de leur pays, pour trouver des moyens de renforcer leur législation applicable ;
- souligner l'importance d'intégrer les efforts d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques de catastrophe ;
- encourager l'intégration d'innovations, telles que le financement fondé sur des prévisions, et le recours accru à la distribution d'espèces et de bons dans les systèmes de gestion des risques de catastrophe, ainsi que l'utilisation des technologies à l'appui de ces activités ;
- promouvoir la participation des communautés à la prise des décisions liées à la gestion des risques de catastrophe ;
- rappeler l'importance de disposer de lois et de politiques solides en ce qui concerne la facilitation et la réglementation des opérations internationales de secours en cas de catastrophe ainsi que la réduction des risques au niveau national.

Fondements

La Fédération internationale apporte depuis plus de dix ans un soutien technique aux gouvernements aux fins de l'élaboration de lois et de politiques qui garantissent une gestion efficace des risques de catastrophe. Au départ, l'accent était mis sur la préparation des opérations internationales de secours, avant d'inclure plus récemment la réduction des risques de catastrophe. Le soutien technique apporté par la Fédération internationale s'appuie sur deux grands outils qui reposent l'un comme l'autre sur une analyse comparative des résultats de consultations et de recherches factuelles menées aux niveaux national, régional et mondial, à savoir :

- les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Lignes directrices IDRL)² ;
- la Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe, et le manuel qui l'accompagne³.

En 2017-2018, la Fédération internationale a réalisé un examen des documents existants sur les enjeux juridiques liés à la préparation et aux interventions nationales ainsi qu'une analyse comparative d'études de cas portant sur différents pays afin de mettre en évidence les principaux domaines de préoccupation. S'appuyant sur les résultats de cette étude et sur d'autres consultations, la Fédération internationale s'emploie actuellement à élaborer une *Liste de vérification sur la préparation et les interventions nationales liées aux catastrophes*. Cette nouvelle liste de vérification fournira aux responsables de l'élaboration des lois et des politiques, aux Sociétés nationales et aux autres parties prenantes intéressées des orientations concrètes sur les questions clés en lien avec la préparation et les interventions à prendre en compte dans le droit relatif aux catastrophes (tels que les mécanismes institutionnels, le financement des risques, la mobilité des personnes du fait des catastrophes, la protection des personnes dans les situations de catastrophe (ce point est également abordé au point C ci-après), les obstacles réglementaires à la fourniture de logements, les dispositifs juridiques à prévoir aux fins notamment du financement fondé sur des prévisions et des programmes de transferts monétaires, le rôle d'auxiliaires des Sociétés nationales et la planification d'urgence). La version pilote de cette liste de vérification sera examinée dans le cadre d'une série de consultations qui se dérouleront en 2019. Il est prévu que la version finale soit présentée à la Conférence internationale pour reconnaissance⁴ et que celle-ci rappelle l'importance des outils susmentionnés pour garantir une gestion efficace des risques de catastrophe.

En ce qui concerne l'action fondée sur des prévisions et les besoins en matière de financement, dans le cadre par exemple des transferts monétaires, les gouvernements pourraient être invités à aider les communautés à risque de façon qu'elles puissent prendre

² Fédération internationale, *Introduction aux Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Lignes directrices IDRL)*, Genève, 2007, rév. 2011.

³ Fédération internationale et PNUD, *Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe*, Genève/New York, 2014 ; et Fédération internationale et PNUD, *Handbook on Law and Disaster Risk Reduction (Manuel relatif à la législation et à la réduction des risques de catastrophe)*, Genève/New York, 2014.

⁴ Cette étape s'inscrit dans la suite logique de la résolution 6 adoptée par la XXXII^e Conférence internationale, qui encourage les Sociétés nationales à continuer de conseiller et de soutenir le gouvernement de leurs pays respectifs dans l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques et de politique efficaces relatifs à la gestion des catastrophes et des situations d'urgence. Plusieurs parties prenantes ont en outre proposé, dans le cadre de consultations relatives à la Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe, que des listes de vérification similaires soient élaborées concernant d'autres aspects de la gestion des risques de catastrophe, et demandé à la Fédération internationale de formuler des conseils sur la préparation et les interventions nationales.

des mesures rapides avant la survenue d'une catastrophe dès lors que les prévisions météorologiques et climatiques ont atteint un seuil donné et qu'une analyse des risques a été réalisée. Ils pourraient également être invités à institutionnaliser l'action fondée sur des prévisions et les besoins en matière de financement à tous les niveaux, y compris au niveau des lois et des politiques. Enfin, les gouvernements pourraient être invités à placer les communautés au centre des processus d'élaboration et de renforcement des systèmes de préparation et d'action rapide fondée sur des prévisions, afin de faire en sorte que des informations « utiles » soient transmises en amont aux communautés, que des procédures globales centrées sur les personnes soient instaurées et que des ressources soient allouées à l'action anticipée avant la survenue d'une catastrophe potentielle.

C. Section 2 du dispositif

La deuxième section du dispositif de la présente résolution pourrait reconnaître le rôle essentiel que jouent les cadres juridiques et politiques lorsqu'il s'agit de protéger les groupes marginalisés, de les inclure dans la préparation et les interventions liées aux catastrophes, et de faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte. Les paragraphes de cette deuxième section pourraient notamment :

- intégrer les questions de genre ainsi que la protection contre la violence sexuelle et sexiste ;
- demander qu'une place suffisante soit accordée aux personnes les plus vulnérables et les plus exposées dans les documents législatifs et politiques portant sur les changements climatiques, dont les plans d'adaptation nationaux ;
- demander que les mesures nécessaires soient prises pour garantir la prise en compte de tous les groupes – dont les femmes, les enfants (y compris les enfants non accompagnés ou séparés), les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants, les minorités raciales et ethniques, les populations autochtones et les minorités sexuelles et de genre – dans les efforts de préparation aux catastrophes et d'adaptation aux changements climatiques.

Fondements

Nombre de cadres juridiques nationaux relatifs à la gestion des risques de catastrophe mettent l'accent sur la mise en place de systèmes institutionnels et sur la définition des rôles et des responsabilités, sans aborder de manière spécifique la situation des personnes touchées⁵. Or il est essentiel de garantir la sécurité des personnes touchées par une catastrophe et des groupes les plus vulnérables et les plus exposés, ainsi que leur protection et leur accès à une assistance, pour garantir une gestion efficace des risques de catastrophe.

En 2018, la Fédération internationale a fait réaliser un examen des documents existants sur le droit des groupes vulnérables à une assistance, à la sécurité et à la protection. Cet examen (dont les résultats seront publiés prochainement) a mis au jour l'existence d'importants défis juridiques dans les domaines de l'aide humanitaire et de la gestion des risques de catastrophe, et il convient donc de se pencher en priorité sur ces défis et d'y apporter des solutions appropriées lors de l'élaboration des cadres juridiques nationaux portant sur la préparation et les interventions liées aux catastrophes. Par ailleurs, comme l'indique le Rapport sur les catastrophes dans le monde 2018, des millions de personnes sont actuellement exclues des interventions humanitaires menées dans le monde, soit parce que la portée des opérations de secours est trop restreinte, parce que ces personnes sont

⁵ Fédération internationale, *Legislative Issues in Disaster Management and Epidemic Response (Questions législatives relatives à la gestion des catastrophes et à la lutte contre les épidémies)*, 2012, p.36.

considérées comme étant trop difficiles à atteindre, parce que leurs besoins spécifiques ne sont pas recensés ou parce qu'elles passent entre les mailles du filet.

S'agissant des questions liées au genre, l'un des défis importants concerne la protection contre la violence sexuelle et sexiste, comme l'a mis en évidence le rapport de recherche publié par la Fédération internationale en 2017 dans le cadre du suivi de la résolution 3 de la XXXII^e Conférence internationale, qui examine le rôle des lois et des politiques dans la réalisation de l'égalité de genre et la protection contre la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe. Ce rapport de recherche faisait suite aux recommandations formulées dans le cadre d'une étude précédente, intitulée « La violence sexiste dans les situations de catastrophe : on ne la voit pas, on n'en parle pas »⁶.

L'édition 2018 du Rapport sur les catastrophes dans le monde publié par la Fédération internationale met en évidence un certain nombre de situations et de groupes de personnes qui se retrouvent souvent exclus des interventions humanitaires, tels que les personnes handicapées et les personnes âgées. Sur la période 2018-2019, la Fédération internationale fera conduire des recherches supplémentaires et une analyse comparative des lois relatives à la protection des personnes dans les situations de catastrophe, dont les lois relatives à la protection des enfants, en vue de rassembler des exemples de bonnes pratiques et de formuler des recommandations devant permettre de mettre en place un cadre juridique approprié. Ces recherches porteront sur les documents d'orientation existants⁷ et des recommandations seront formulées sur la base des bonnes pratiques reconnues au niveau international.

D. Section 3 du dispositif

La troisième section du dispositif de la présente résolution pourrait reconnaître les conseils et l'aide apportés par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, avec le soutien de la Fédération internationale, dans le domaine du droit relatif aux catastrophes, et les encourager à continuer de mener des recherches et de formuler des recommandations. Comme lors des années précédentes, la résolution pourrait plus particulièrement :

- réaffirmer la coopération entre les États et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, lorsqu'il s'agit d'élaborer, de diffuser et de mettre en œuvre des cadres juridiques et de politique relatifs à la gestion des risques de catastrophe qui soient efficaces et qui tiennent compte des changements climatiques, et encourager les Sociétés nationales à continuer de conseiller et de soutenir le gouvernement de leurs pays respectifs à cet égard ;
- demander à la Fédération internationale de continuer de mener des recherches de qualité et de formuler des recommandations avancées dans le domaine du droit relatif aux catastrophes ;
- réaffirmer le rôle de la Conférence internationale en tant qu'enceinte internationale essentielle de dialogue continu sur le renforcement de la législation relative aux catastrophes et sur les activités de relèvement, en synergie avec les actions menées par les États et les organisations internationales.

⁶ Fédération internationale, *La violence sexiste dans les situations de catastrophe : on ne la voit pas, on n'en parle pas : Rapport mondial*, Genève, 2015.

⁷ Tels que le document d'orientation de la Fédération internationale intitulé « Protection and Assistance for Children on the Move » (« Apport d'une protection et d'une assistance aux enfants en déplacement »), Genève, 2017.

Fondements

En tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, les Sociétés nationales sont bien placées pour travailler en collaboration avec les autorités afin de garantir que les lois et les politiques tiennent compte des besoins locaux et créent un environnement propice au renforcement de la résilience. Elles ont fait leurs preuves en tant que partenaires de choix des pouvoirs publics lorsqu'il s'agit d'élaborer mais aussi de diffuser et de mettre en œuvre des lois et des politiques relatives à la gestion des risques climatiques et de catastrophe.

Sur la période 2018-2019, la Fédération internationale mènera un projet de recherche en vue de définir une approche unique et cohérente pour l'intégration efficace de la gestion des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques dans les lois et les politiques. Ce projet de recherche a pour but d'optimiser la prise en compte de ces deux enjeux différents mais interconnectés par les responsables nationaux et locaux de l'élaboration des lois et des politiques. L'objectif premier du projet consiste à améliorer la cohérence entre les lois, les politiques et les opérations par la formulation de conclusions fondées sur des données probantes et la mise au point d'outils efficaces destinés à orienter leur mise en œuvre conjointe. Ce projet aboutira principalement à la formulation de recommandations thématiques à l'intention des praticiens, sur la base d'une enquête par pays. Ces recommandations seront intégrées dans le programme « Droit relatif aux catastrophes » de la Fédération internationale et proposées aux gouvernements qui souhaitent évaluer leur système juridique national. Le projet mettra en évidence les bonnes pratiques et les lacunes, et fournira des documents de recherche utiles pour élaborer et diffuser des stratégies qui favorisent l'adoption et la mise en œuvre de lois, de politiques et de pratiques nouvelles et intégrées.