

Le pouvoir de l'humanité

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

9-12 décembre 2019, Genève



FR

33IC/19/12.5
Original : anglais
Pour information

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

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

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

Genève, juin 2019

RÉSUMÉ

La fréquence et l'intensité croissantes des catastrophes sont bien documentées, tandis que les changements climatiques exacerbent les vulnérabilités existantes et créent des risques accrus pour les personnes qui sont déjà exposées aux risques de catastrophe, à l'urbanisation non planifiée et à la pauvreté. Dans ce contexte, le bon fonctionnement des systèmes nationaux de gestion des risques de catastrophe¹ dépend de l'existence, au niveau local, 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.

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, ont un solide bilan en ce qu'elles aident les États à améliorer leurs cadres juridiques et politiques relatifs aux catastrophes et veillent à ce que ceux-ci soient bien compris et mis en œuvre.

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) a reconnu, lors de ses quatre dernières sessions, l'importance de solides lois relatives aux catastrophes et a systématiquement demandé à tous les États parties aux Conventions de Genève et à toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) de contribuer aux progrès dans ce domaine en adoptant diverses résolutions (2003, 2007, 2011 et 2015) portant, en particulier, sur la facilitation et la réglementation des interventions internationales en cas de catastrophe, les obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence après une catastrophe, et une législation efficace relative à la réduction des risques de catastrophe. En outre, les résolutions adoptées en 2011 et 2015 affirment le rôle de la Conférence internationale « 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 »².

La XXXIII^e Conférence internationale prendra note des progrès accomplis dans ces domaines et s'en servira pour faire avancer le programme, l'accent étant mis sur la préparation et l'intervention au niveau national. La résolution sur le thème « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui tiennent compte des changements climatiques et ne laissent personne pour compte » proposera, notamment, que les États :

- renforcent leurs lois et politiques nationales de façon à garantir une approche efficace des catastrophes, qui tienne compte des changements climatiques, en particulier en reconnaissant la nouvelle « Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention », en tant qu'outil important et utile ;
- reconnaissent l'importance d'intégrer la protection et l'inclusion des groupes vulnérables dans les lois et politiques pertinentes relatives aux catastrophes pour faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte dans les activités de gestion des risques de catastrophe ;
- reconnaissent le leadership constant assuré par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le domaine du droit relatif aux catastrophes, y compris l'élaboration, la diffusion et la mise en œuvre de cadres juridiques et politiques efficaces, touchant à une gestion des risques de catastrophe qui tienne compte des changements climatiques, à la poursuite de recherches de qualité et à la formulation de recommandations à la pointe des connaissances.

1) INTRODUCTION

En 2018, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a estimé que le réchauffement climatique atteindra probablement une valeur d'au moins 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels entre 2030 et 2052, s'il continue de se produire au rythme actuel³. Le GIEC considère qu'une fois cette valeur atteinte, il y aura un risque élevé d'effets graves et généralisés des phénomènes météorologiques extrêmes⁴. Pour beaucoup, cependant, ces effets sont déjà très évidents. En 2018, par exemple, le nombre de systèmes dépressionnaires tropicaux a été supérieur à la moyenne dans chacun des quatre bassins océaniques de l'hémisphère nord. De mars à mai, les précipitations ont été plus deux fois supérieures à la moyenne au Kenya et dans le nord de la Tanzanie, et ont fait au moins 87 morts. Les feux de forêt ont atteint une ampleur sans précédent en Suède, où plus de 25 000 hectares ont brûlé. Ce ne sont là que quelques exemples⁵. Les aléas d'origine météorologique sont en hausse et plus changeants. De surcroît, si les changements climatiques multiplient les effets des aléas d'origine météorologique, l'urbanisation non planifiée dans de nombreuses parties du monde met en danger un nombre bien plus élevé de personnes.

Déjà, plus de 25 millions de personnes en moyenne sont déplacées chaque année par des catastrophes soudaines⁶ et des millions d'autres risquent de l'être par des catastrophes à évolution lente. Comme le note une étude récente de la Banque mondiale, jusqu'à 90 millions de personnes pourraient être déplacées du seul fait de l'élévation du niveau de la mer en Asie de l'Est et dans le Pacifique⁷. Il est aussi largement considéré que les effets des changements climatiques continueront d'accroître le nombre de personnes déplacées, en particulier dans les pays en développement⁸.

Dans ce contexte, les recherches que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) a menées à ce jour dans le domaine du droit relatif aux catastrophes ont montré que la préparation juridique est essentielle pour continuer à renforcer la résilience⁹. En matière de catastrophes, des lois solides, inclusives et bien mises en œuvre sont le fondement d'un système de gestion des risques de catastrophe qui fonctionne bien. Elles constituent la base juridique et institutionnelle de tous les aspects de la gestion des risques de catastrophe, de la réduction des risques et la préparation, à l'intervention et au relèvement, et contribuent au renforcement de la résilience et à la protection des populations vulnérables et touchées par des catastrophes. Pour promouvoir une gouvernance plus solide de la gestion des risques de catastrophe, il faut, dans un premier temps, améliorer les lois et réglementations pertinentes, ainsi que renforcer leur mise en œuvre.

Le renforcement des lois relatives aux catastrophes et de leur mise en œuvre, en particulier au niveau local, a été défini comme une priorité clé dans les engagements multilatéraux pris aux niveaux mondial et régional, tels que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe et les objectifs de développement durable¹⁰.

La Conférence internationale reconnaît depuis 2003 l'importance d'une législation relative aux catastrophes solide, et a demandé à la Fédération internationale et aux Sociétés nationales, dans plusieurs résolutions (2003, 2007, 2011, 2015), de conseiller et de soutenir les gouvernements dans l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques et politiques efficaces relatifs à la gestion des catastrophes et des situations. 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 et l'élimination des obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence après une catastrophe.

La XXXIII^e Conférence internationale proposera d'examiner l'importance de la préparation juridique aux catastrophes, l'accent étant mis sur les 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 garantir que personne n'est laissé pour compte dans les activités de gestion des risques de catastrophe.

2) CONTEXTE

i. Orientations et outils existants

En 2007, la Fédération internationale a publié 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)*, fondées sur de vastes recherches et consultations¹¹. Les Lignes directrices IDRL sont un ensemble de recommandations faites aux gouvernements sur la façon d'élaborer leurs lois et plans relatifs aux catastrophes pour remédier aux problèmes réglementaires communs rencontrés dans les opérations internationales en cas de catastrophe. Elles ont été adoptées à l'unanimité par les États parties aux Conventions de Genève et le Mouvement en 2007, à la XXX^e Conférence internationale.

En 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté trois résolutions encourageant les États à tenir compte des Lignes directrices IDRL¹². Au cours de la décennie qui a suivi, les Lignes directrices IDRL ont été fréquemment mentionnées dans des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et largement utilisées dans des processus nationaux d'élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes¹³. Elles ont été complétées par une loi type (élaborée en collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires et l'Union interparlementaire), un modèle de décret d'urgence et une liste de vérification, tous destinés à faciliter leur mise en œuvre au niveau national¹⁴. Depuis 2007, 37 pays ont adopté de nouvelles lois, politiques ou procédures qui s'appuient sur les Lignes directrices IDRL, et les Sociétés nationales ont apporté des conseils et un soutien à la mise en œuvre des recommandations des Lignes directrices IDRL dans plus de 95 pays¹⁵.

En 2012, la Fédération internationale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont pris ensemble l'initiative de mener des recherches et d'élaborer des orientations sur le droit relatif à la réduction des risques de catastrophe. En octobre 2015, les deux organisations ont publié la version finale de la *Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe*¹⁶. Elles ont publié également un *manuel relatif à la législation et à la réduction des risques de catastrophe*, qui indique de façon détaillée comment répondre aux questions de la Liste de vérification¹⁷. Celle-ci s'appuie sur un rapport multipays sur la législation relative à la réduction des risques de catastrophe dans 31 pays et de vastes consultations au sujet d'une version pilote¹⁸. La XXXII^e Conférence internationale (2015) a reconnu la Liste de vérification en tant qu'outil d'évaluation utile et non contraignant visant à aider les États, le cas échéant, dans l'examen des cadres juridiques nationaux applicables à la réduction des risques de catastrophe aux niveaux national, provincial et local et noté son utilité pour les États s'agissant de la concrétisation des engagements connexes énoncés dans le Cadre d'action de Sendai.

En outre, le Programme « Droit relatif aux catastrophes » mène, depuis quelques années, des recherches sur les questions liées aux **obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence après une catastrophe**. Des recherches au niveau national ont été conduites dans une douzaine de pays d'Asie et des Amériques (dont des études approfondies en Haïti et au Népal, et dans le cadre de l'intervention consécutive au tremblement de terre de 2016 en Équateur), et un soutien a été fourni au département Logement de la Fédération internationale en vue de l'élaboration de produits destinés aux praticiens, notamment une méthode harmonisée de cartographie terrestre à base communautaire après une catastrophe. Des recommandations dans ce domaine ont été adoptées dans la résolution 7 de la XXXI^e Conférence internationale en 2011.

De plus, la Fédération internationale, avec l'appui du Centre mondial de référence des premiers secours, hébergé par la Croix-Rouge française, a publié plusieurs rapports qui apportent des arguments probants en faveur d'une formation accrue du public aux **premiers secours** et signalent des lacunes dans le soutien juridique et politique à cette approche dans de nombreux pays, notamment concernant la formation obligatoire, les normes et la protection de la responsabilité. Des recommandations dans ce domaine ont été adoptées dans la résolution 6 de la XXXII^e Conférence internationale en 2015.

ii. Progrès à ce jour

Les Sociétés nationales, soutenues par la Fédération internationale, ont apporté un appui aux pouvoirs publics de leur pays dans de nombreux domaines du droit relatif aux catastrophes, dont l'analyse, l'élaboration et la mise en œuvre de lois efficaces relatives aux catastrophes. Plus de 95 projets d'assistance technique ont ainsi été conduits depuis 2007. De fait, les Sociétés nationales sont très bien placées, en tant qu'intermédiaires entre le gouvernement et les communautés, pour renforcer l'élaboration et la mise en œuvre de lois et de politiques.

S'agissant des activités menées à l'intention des gouvernements, les Sociétés nationales et la Fédération internationale ont contribué à l'actualisation des lois et réglementations dans le sens de la prise en compte des recommandations relatives aux bonnes pratiques internationales. Cette assistance a pris des formes diverses, de la formation, la recherche juridique et la consultation des parties prenantes, à une aide à la rédaction de nouveaux projets de lois ou de nouvelles règles et procédures. Dans de nombreux cas, elle a englobé des processus pluriannuels de consultation, des avis juridiques et un appui. Au moment de la rédaction du présent document de référence, 37 pays¹⁹ avaient adopté de nouvelles lois, règles ou procédures fondées sur les recommandations de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge au sujet du droit relatif aux catastrophes. Dans dix autres pays, des projets de lois ou de règles s'appuyant sur ces avis sont en attente d'adoption²⁰. Par ailleurs, les Lignes directrices IDRL ont influencé de nombreuses stratégies et résolutions intergouvernementales et plusieurs traités, à savoir, l'accord transfrontalier de 2015 entre le Panama et le Costa Rica, et les procédures douanières spéciales pour les articles de secours du Système d'intégration centraméricain (2017), en plus des « projets d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe » de 2016 de la Commission du droit international. Un rapport intérimaire sera publié en juillet 2019 pour donner aux membres de la Conférence internationale des informations à jour sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge concernant le droit relatif aux catastrophes. Les Sociétés nationales ont aussi activement contribué à renforcer la capacité du corps législatif de leur pays dans le but de faire mieux comprendre que la gestion des catastrophes est une nécessité. Elles ont pu ainsi informer les parlementaires dans des comités spéciaux sur les besoins au niveau local en matière de gestion des risques de catastrophe.

Par ailleurs, du fait de leur présence au niveau local, les Sociétés nationales sont extrêmement bien placées pour promouvoir la connaissance et la compréhension de l'environnement juridique auprès des communautés, en encourageant tant le respect que la prise de conscience des droits et des responsabilités. Par exemple, la Fédération internationale a apporté son soutien à l'élaboration d'un module de diffusion sans exclusive, systématique et pratique du droit relatif aux catastrophes, intitulé « Know your 3Rs- Rights, Roles and Responsibilities » (Connaissez vos droits, vos rôles et vos responsabilités), et un nombre croissant de Sociétés nationales, comme celles du Cambodge, des Philippines et du Vietnam, s'associent au gouvernement de leur pays pour mettre en application ce nouvel outil.

Les Sociétés nationales ont fait part de leur volonté de continuer à fournir des conseils et un soutien aux autorités de leur pays dans ce domaine, et de leur détermination à le faire, et la Conférence internationale encouragera les États à engager un dialogue avec leur Société nationale pour favoriser la collaboration dans le renforcement et la mise en œuvre des cadres

juridiques, et la promotion d'une gouvernance plus solide pour la gestion des risques de catastrophe.

3) ANALYSE

i. L'importance d'une législation relative aux catastrophes efficace

Une gouvernance efficace est considérée comme la pierre angulaire de la gestion des risques de catastrophe. Une législation efficace non seulement crée des conditions favorables pour les efforts des organisations de la société civile comme les Sociétés nationales, mais aussi donne forme aux capacités des autorités compétentes, incite à adopter des pratiques de développement plus sûres, et garantit que les droits et la dignité des populations vulnérables sont protégés. À l'inverse, une législation archaïque ou mal conçue peut compromettre la préparation, favoriser l'ambiguïté et les luttes intestines aux moments critiques, et rendre l'intervention en cas de catastrophe plus coûteuse et moins efficace. Elle peut aussi avoir une incidence négative sur l'aptitude des Sociétés nationales et de la société civile à accomplir efficacement leur mission humanitaire.

Ces dernières années, de nombreuses Sociétés nationales ont demandé au Programme « droit relatif aux catastrophes » de les aider à apporter une assistance technique aux autorités de leur pays dans l'élaboration de dispositions législatives relatives à la préparation aux catastrophes et à l'intervention. Bien que de nombreux pays aient engagé un examen de la législation et adopté de nouvelles lois relatives à la gestion des risques de catastrophe au cours de la dernière décennie, les orientations sont peu nombreuses dans la littérature sur les lois et réglementations efficaces en matière de préparation et d'intervention.

De surcroît, les recherches que la Fédération internationale a menées ces dernières années ont révélé que 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 responsabilités, sans aborder de manière spécifique la situation des populations touchées. De même, l'édition 2018 du Rapport sur les catastrophes dans le monde, établi par la Fédération internationale, indique que nombre de personnes ayant des besoins humanitaires considérables sont systématiquement exclues de l'action humanitaire, en particulier les personnes handicapées, les personnes âgées, les migrants en situation irrégulière et les personnes qui vivent dans des implantations informelles et non cartographiées. Or, il est essentiel, pour une gestion efficace des risques de catastrophe, de garantir la protection et la sécurité des populations les plus vulnérables, à risque, et des personnes touchées par une catastrophe. De ce fait, des orientations et des recommandations novatrices sont nécessaires pour aider les États à combler les principaux défis et lacunes en matière de protection dans la législation et les politiques relatives aux catastrophes.

Comme suite à l'adoption du Cadre d'action de Sendai en 2015, et dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris en 2020, un nombre croissant d'États²¹ demandent au Programme « droit relatif aux catastrophes » de formuler des recommandations aux fins de faciliter l'intégration entre les dispositifs de gouvernance dans les cadres normatifs, par exemple, les plans nationaux d'adaptation prévus par l'Accord de Paris et la stratégie de réduction des risques du Cadre d'action de Sendai (objectif F).

À cet égard, il est proposé que la Conférence internationale adopte une résolution sur le thème « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui tiennent compte des changements climatiques et ne laissent personne pour compte ». La résolution encouragera les États à renforcer les cadres juridiques et politiques relatifs à la préparation aux catastrophes et à l'intervention avec le soutien de leur Société nationale, selon qu'il convient. En outre, elle appellera à reconnaître :

- l'importance d'intégrer la protection et la prise en compte des groupes vulnérables dans les lois et politiques pertinentes relatives aux catastrophes pour faire en sorte que personne ne soit laissé de côté ;
- les avantages d'une approche commune dans les mécanismes politiques et institutionnels de gestion des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques ;
- la nouvelle « Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention », en tant qu'outil utile (et non contraignant) d'analyse.

ii. Nouvelles recommandations relatives à la législation nationale pour une gestion des risques de catastrophe qui tiennent compte des changements climatiques

Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention

En 2017, pour remédier aux importantes lacunes présentées ci-dessus, la Fédération internationale a entrepris un projet visant à élaborer une *Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention*. Pour étayer la liste de vérification proposée, la Fédération internationale a établi un rapport de synthèse mondial sur le droit, la préparation aux catastrophes et l'intervention (rapport de synthèse), fondé sur l'analyse de deux ressources : un examen des documents existants sur les éléments qui font partie intégrante de la préparation aux catastrophes et de l'intervention (examen des documents) et des études documentaires sur les lois nationales de 20 pays relatives à la préparation aux catastrophes et à l'intervention (études documentaires). L'examen des documents, les études documentaires et le rapport de synthèse seront publiés prochainement sur le site web de la Fédération internationale.

Les 20 pays choisis pour les études documentaires étaient les suivants : Afrique du Sud, Australie, Brésil, Colombie, Corée, Équateur, Finlande, Italie, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Kirghizistan, Madagascar, Mexique, Palestine, Paraguay, Philippines, Royaume-Uni, Sénégal et Vietnam. Ils représentent tout l'éventail des niveaux de risques de catastrophe, et comptent parmi eux huit des 30 pays les plus exposés à ces risques²². Ils représentent aussi la plupart des régions géographiques du monde et l'ensemble des niveaux de développement humain, allant du faible au très élevé sur l'indice de développement humain²³.

Le rapport de synthèse contient dix chapitres thématiques. Chacun de ces chapitres couvre un groupe d'enjeux connexes dans la préparation aux catastrophes et l'intervention et, prenant appui sur les 20 études documentaires, donne des exemples de bonnes pratiques dans les pays choisis. En outre, le rapport reprend et récapitule les orientations de qualité sur les différents thèmes, si elles sont disponibles. À la fin de chaque chapitre, une section « recommandations » donne aux responsables nationaux de la prise de décisions, des orientations sur l'élaboration d'une législation et de politiques nationales relatives aux catastrophes.

Le rapport de synthèse fournit aux responsables de l'élaboration des lois et des politiques, aux Sociétés nationales et autres parties prenantes intéressées des orientations concrètes sur : 1) les mécanismes institutionnels ; 2) les budgets des risques de catastrophe et le financement ; 3) la planification d'urgence, l'éducation et les exercices ; 4) l'alerte précoce et l'action rapide ; 5) l'état d'urgence et l'état de catastrophe ; 6) les dispositifs juridiques à prévoir pour entreprendre des activités de préparation et d'intervention ; 7) la mobilité humaine liée aux catastrophes ; 8) l'hébergement d'urgence et le logement, et les droits à la terre et à la propriété dans les situations de catastrophe ; 9) la protection et l'inclusion des groupes vulnérables ; 10) la qualité, la redevabilité et la prévention de la fraude et de la corruption.

Les conclusions et recommandations relatives aux obstacles réglementaires à la fourniture de logements après une catastrophe, portées à l'attention de la XXXI^e Conférence internationale en 2011, et les recommandations relatives aux premiers secours, portées à l'attention de la XXXII^e Conférence internationale en 2015, ont également été incorporées dans le rapport de synthèse.

Les recommandations du rapport de synthèse ont été regroupées dans une version pilote de la nouvelle *Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention*²⁴. Cette version pilote sera examinée dans le cadre d'une série de consultations qui seront menées en 2019. La liste de récapitulation finale sera présentée à la Conférence internationale afin qu'elle la reconnaisse en tant qu'outil utile et non contraignant pour le renforcement des lois nationales relatives aux catastrophes.

Rapport sur la violence sexuelle et sexiste

En 2017 également, la Fédération internationale a publié un rapport mondial sur le rôle de la législation et des politiques dans la lutte contre les inégalités de genre et la protection contre la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe (rapport sur la violence sexuelle et sexiste). Le rapport comble un déficit de connaissances dans ce domaine, et contribue à la mise en œuvre de deux résolutions de la Conférence internationale de 2015, à savoir la résolution 3, intitulée « La violence sexuelle et sexiste : action commune en matière de prévention et d'intervention », et la résolution 6, intitulée « Renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours ». Il est fondé sur une recherche mondiale et des études de cas relatives à trois pays – l'Équateur, le Népal et le Zimbabwe. Il examine les expériences de communautés touchées par une catastrophe et l'efficacité des lois nationales s'agissant d'assurer une protection contre la violence sexuelle et sexiste et de garantir l'égalité de genre dans l'intervention humanitaire.

Les recommandations essentielles de la recherche sont, notamment, de modifier les systèmes, les lois et les politiques nationaux de gestion des catastrophes de façon à y incorporer des objectifs visant la réalisation de l'égalité des genres et la protection contre les violences sexuelles et sexistes dans tous les aspects de la gestion des risques de catastrophe. Il s'agit, en particulier, de définir des mandats spécifiques imposant de tenir compte des questions de genre dans les évaluations des risques de catastrophe, la réduction des risques, l'intervention, le relèvement et la reconstruction. Il est recommandé également de prévoir une exigence relative à la représentation minimum des femmes de 30 % dans les organismes de gestion des risques de catastrophe. De plus, il est proposé que les lois contiennent des dispositions sur le logement après une catastrophe, qui tiennent compte des considérations liées à la prévention et à l'atténuation de la violence sexuelle et sexiste, et à la réponse à cette forme de violence. En outre, prenant acte de l'incidence de la violence sexuelle et sexiste aux points d'accès aux services essentiels dans les situations de catastrophe, il est recommandé d'élaborer des plans d'urgence solides, dotés de ressources adéquates, pour garantir la continuité des services dans de telles situations.

Les conclusions et recommandations du rapport sur la violence sexuelle et sexiste ont été regroupées dans le rapport de synthèse et sont mentionnées dans le projet de résolution.

Intégration effective de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques

Enfin, le projet de résolution proposera de demander à la Fédération internationale de continuer à mener des recherches de haute qualité sur le droit relatif aux catastrophes, en particulier sur les moyens de veiller au mieux à ce que les lois et politiques relatives aux catastrophes « tiennent compte des changements climatiques », c'est-à-dire, soient suffisamment flexibles et claires pour faire face aux menaces et à l'instabilité croissantes liées aux changements climatiques, et bien intégrées dans les mécanismes d'adaptation au climat.

En 2018, la Fédération internationale a lancé un projet de recherche mondial aux fins d'une intégration efficace des lois et politiques relatives à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation aux changements climatiques dans une approche cohérente unique. Ainsi que souligné plus haut, les changements climatiques sont considérés comme l'une des plus grandes menaces pour la planète. Dans ce contexte, le renforcement des cadres relatifs aux catastrophes et aux risques climatiques de même que leur mise en œuvre au niveau local apparaissent comme des priorités essentielles dans les engagements multilatéraux mondiaux et régionaux, tels que le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, l'Accord de Paris sur les changements climatiques, et les objectifs de développement durables, ainsi que dans des instruments intergouvernementaux régionaux. De ce fait, des recherches et des recommandations novatrices sont nécessaires pour faire en sorte que les institutions spécialisées dans les changements climatiques et l'environnement collaborent avec les organismes chargés de la gestion des risques de catastrophe aux niveaux local, national, régional et mondial dans le but d'affronter efficacement les risques climatiques et de catastrophe grandissants, et d'élaborer des lois et des politiques efficaces concernant ces enjeux et ces cadres interdépendants. Pour promouvoir une intégration effective, le Programme « droit relatif aux catastrophes » de la Fédération internationale propose de coopérer avec des partenaires tels que les organismes des Nations Unies et les universités, et de définir des orientations non contraignantes à l'intention des responsables de l'élaboration des lois et des politiques pour garantir que le renforcement des lois et des politiques tient compte des risques.

La Conférence internationale se tiendra à un moment charnière, un mois à peine avant que l'Accord de Paris n'entre pleinement en vigueur et que les États ne soient juridiquement liés par leurs engagements et ne se tournent vers leurs partenaires pour contribuer à intensifier l'action climatique collective. Il est proposé que la Conférence internationale demande à la Fédération internationale de poursuivre les recherches dans ce domaine, d'encourager l'apprentissage de pair à pair sur les nouvelles bonnes pratiques en matière d'élaboration et de mise en œuvre de lois et de politiques qui tiennent compte des changements climatiques, et de mettre en relief le rôle des Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, dans le soutien au gouvernement de leur pays dans ce domaine.

4) INCIDENCES SUR LES RESSOURCES

Les recommandations formulées par la Fédération internationale au sujet du droit relatif aux catastrophes donnent aux États des orientations aux fins de traduire les engagements internationaux et régionaux tels que le Cadre d'action de Sendai, l'Accord de Paris et les objectifs de développement durable en des politiques et des lois nationales et locales visant à étayer et renforcer la résilience institutionnelle et l'adaptation aux changements climatiques.

Que peut-on faire de plus ? La Fédération internationale et les Sociétés nationales restent déterminées à promouvoir la mise en œuvre des *Lignes directrices IDRL*, de la *Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophes*, de la nouvelle *Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention*, et de toute recommandation future visant à favoriser l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques et la gestion des risques de catastrophe dans la législation et les politiques nationales. Le réseau de la Fédération internationale est fermement résolu à contribuer à cette action au cours de la prochaine décennie, afin que les cadres juridiques relatifs aux catastrophes deviennent plus efficaces, soient mieux coordonnés, protègent davantage de personnes et sauvent davantage de vies.

Les membres de la Conférence internationale devraient consacrer des ressources à cette action au cours des années à venir, moyennant un financement accru et le renforcement des

capacités, afin que des programmes liés au droit relatif aux catastrophes puissent être mis en place avec succès au niveau national.

5) MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

La Fédération internationale utilise des procédures de recherche, de suivi et d'évaluation fondées sur des données probantes pour éclairer la conception des programmes et la planification. Le suivi des projets est effectué de manière continue par les responsables des programmes dans les différentes régions, et englobe des contacts réguliers avec les Sociétés nationales et, de temps à autre, des visites sur le terrain. Il fait partie du compte rendu systématique au titre des plans opérationnels de la Fédération internationale aux niveaux national, régional et mondial. La Fédération internationale pourra ainsi fournir aux membres de la Conférence internationale des rapports d'étape par le truchement de ses plateformes mondiales de compte rendu et du rapport annuel du Programme « droit relatif aux catastrophes ». En outre, elle soumettra un rapport intérimaire sur la mise en œuvre de la résolution avant la XXIV^e Conférence internationale, en 2023.

6) CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Malgré l'attention accrue aux niveaux mondial et régional, de nombreux problèmes réglementaires communs continuent de miner l'efficacité des systèmes nationaux de gestion des risques de catastrophe. Par exemple, pour pérenniser les systèmes, il faut adopter une optique climatique qui garantisse que l'adaptation aux changements climatiques et la gestion des risques de catastrophe sont bien intégrées, protègent les groupes les plus vulnérables, favorisent la mobilisation et ont des effets positifs au niveau local.

Comme indiqué plus haut, la Fédération internationale a été le fer de lance de recherches novatrices et de la formulation de recommandations à la pointe des connaissances sur les aspects essentiels, notamment la préparation et l'intervention, d'une gestion des risques de catastrophe qui tienne compte des changements climatiques, à prendre en compte dans la législation relative aux catastrophes. Les Sociétés nationales, quant à elles, ont joué un rôle moteur ces dix dernières années en aidant les gouvernements à renforcer la législation nationale relative aux catastrophes, et ont franchi une étape supplémentaire en coopérant avec le gouvernement de leur pays à la diffusion et la mise en œuvre de programmes aux niveaux gouvernemental et communautaire.

Il est proposé que la Conférence internationale souligne qu'il est urgent et important de renforcer la législation et les politiques nationales relatives aux catastrophes. Il s'agira, notamment, de reconnaître qu'il importe d'intégrer la protection et l'inclusion des groupes vulnérables dans les lois et politiques pertinentes pour faire en sorte que personne ne soit laissé pour compte dans les activités de gestion des risques de catastrophe, et de souligner l'importance d'intégrer les efforts d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques de catastrophe pour disposer de lois efficaces en matière de gestion des risques de catastrophe. La résolution sur le droit relatif aux catastrophes proposera de reconnaître la nouvelle « Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention », en tant qu'outil important et utile pour renforcer la législation pertinente, saluera les recommandations novatrices de la Fédération internationale et des Sociétés nationales et le soutien continu qu'elles apportent aux États dans le renforcement et la mise en œuvre de cette législation, et encouragera le développement d'une recherche de haute qualité et l'élaboration de recommandations à la pointe des connaissances dans ce domaine.

Enfin, la Conférence internationale a reconnu le droit relatif aux catastrophes lors de ses quatre dernières sessions ordinaires (2003, 2007, 2011, 2015), ce dont témoigne l'adoption de résolutions en la matière. Il est proposé également que la Conférence internationale réaffirme

son rôle en tant qu'enceinte internationale essentielle de dialogue sur le renforcement de la législation relative aux catastrophes.

¹ Dans tout ce document, l'expression « gestion des risques de catastrophe » fait référence au cycle complet des interventions axées sur la réduction des risques de catastrophe, la préparation, l'intervention et le relèvement après une catastrophe.

² 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.

³ Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C (2018).

⁴ Ibid.

⁵ Déclaration de l'OMM sur l'état du climat en 2018 (2019).

⁶ Rapport mondial 2018 sur les déplacements internes <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2018/downloads/misc/2018-GRID-Highlights-FR.pdf>

⁷ Risk of sea-level rise: high stakes for East Asia & Pacific region countries

<http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/risk-of-sea-level-rise-high-stakes-for-east-asia-pacific-region-countries>

⁸ Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C,

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_version_stand_alone_LR.pdf

⁹ La Fédération internationale a conduit plus de 120 projets de recherche dans le domaine du droit relatif aux catastrophes depuis 2003. Tous les rapports sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-law/research-tools-and-publications/disaster-law-publications/>

¹⁰ Priorité 2 du Cadre d'action de Sendai, consacrée à la gouvernance des risques. En outre, parmi les nombreuses références aux catastrophes d'origine climatique qui sont faites dans les 17 objectifs de développement durable, la cible 1.5 souligne 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 [...] environnemental et leur vulnérabilité », et la cible 13.2 appelle à « incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales ».

¹¹ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *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* <https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf>

¹² *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies*, documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, 63^e session, 68^e séance plénière, point 65, a, de l'ordre du jour, A/RES/63/139 (11 décembre 2008) ; *Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement*, documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, 63^e session, 68^e séance plénière, point 65, a, de l'ordre du jour, A/RES/63/141 (11 décembre 2008) ; *Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien*, documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies, 63^e session, 68^e séance plénière, point 65, a, de l'ordre du jour, A/RES/63/137 (11 décembre 2008).

¹³ Voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies mentionnant les Lignes directrices <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/research-tools-and-publications/key-resolutions/un-general-assembly-resolutions-on-the-idrl-guidelines/>.

¹⁴ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire et Union interparlementaire, « Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (avec commentaire) » (mars 2013) <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20FRENCH.pdf> ; Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Checklist on the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (2017) <https://media.ifrc.org/ifrc/document/checklist-facilitation-regulation-international-disaster-relief-initial-recovery-assistance/> ; Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (2017) https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/Model-Decree_EN-LR.pdf.

¹⁵ Des informations détaillées sur les lieux où les Lignes directrices IDRL ont été utilisées et des exemples de bonnes pratiques sont disponibles sur le site web du Programme « droit relatif aux catastrophes » : www.ifrc.org/dl.

¹⁶ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Programme des Nations Unies pour le développement, *La liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe, une version annotée* (octobre 2015) [http://www.drr-law.org/resources/The-Checklist-on-law-and-DRR-Oct2015-FR-v2-\(2\).pdf](http://www.drr-law.org/resources/The-Checklist-on-law-and-DRR-Oct2015-FR-v2-(2).pdf)

¹⁷ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Programme des Nations Unies pour le développement, *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction*, (2015) <https://www.ifrc.org/Global/Photos/Secretariat/201511/Handbook%20on%20law%20and%20DRR%20LR.pdf>.

¹⁸ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Étude multipays : législation et réglementation pour la réduction des risques de catastrophe », juin 2014 <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Effective%20law%20and%20regulation%20for%20disaster%20risk%20reduction%20a%20multi-country%20report%20summary%20french.pdf>

¹⁹ Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cambodge, Colombie, Îles Cook, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Finlande, Guatemala, Honduras, Indonésie, Italie, Kirghizistan Maldives, Mexique, Mongolie, Mozambique, Myanmar, Namibie, Népal, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Rwanda, Samoa, Seychelles, Tadjikistan, Thaïlande, Vanuatu et Vietnam.

²⁰ Bangladesh, Dominique, Fidji, Laos, Liban, Madagascar, Malawi, Ouganda, Tonga et Tuvalu (et les îles Tokélaou de Nouvelle-Zélande).

²¹ Ces demandes ont été formulées lors deux conférences régionales tenues en 2018 dans la région du Pacifique et en Amérique latine, respectivement, sur le thème « Légiférer pour une gestion des risques de catastrophe qui tienne compte des changements climatiques ». Ces conférences ont réuni des Sociétés nationales et des représentants gouvernementaux d'organismes nationaux chargés de la gestion des catastrophes ainsi que d'organisations intergouvernementales régionales.

²² Voir Bündnis Entwicklung Hilft, « WorldRiskReport: Analysis and Prospects 2017 » (2017)

http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2017/11/WRR_2017_E2.pdf.

²³ Voir Programme des Nations Unies pour le développement, « Tableau 1. L'indice de développement humain et ses composants » <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>.

²⁴ La nouvelle liste de vérification est annexée à ce document. Les experts de la gestion des risques de catastrophes sont invités à formuler des observations sur le projet de *Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention* d'ici au 31 août 2019. Prière d'envoyer les observations à : disaster.law@ifrc.org.