



**Notre monde. À vous d'agir.**

XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
Genève, 28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011 – Pour l'humanité



**FR**

31IC/11/5.5.1  
Original : anglais  
For information

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

Genève, Suisse  
28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011

**Progrès accomplis dans la mise en œuvre  
des Lignes directrices relatives à la facilitation  
et à la réglementation nationales des opérations internationales  
de secours et d'assistance au relèvement initial  
en cas de catastrophe**

**Rapport**

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

Genève, octobre 2011



## **Progrès accomplis dans la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe**

### **Résumé**

Conformément à la résolution 4 de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, ce document de référence rend compte de l'avancement de la mise en œuvre des « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (également appelées « **Lignes directrices IDRL** »). Ces Lignes directrices – fruit de sept années de recherche et de vastes consultations mondiales – formulent des recommandations à l'intention des États sur la manière de renforcer leurs cadres juridique et institutionnel afin d'éviter les problèmes courants de réglementation qui se posent dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe.

Au cours des quatre années qui ont suivi la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, le nombre et l'impact des catastrophes naturelles de grande ampleur n'ont cessé de croître ; on peut ainsi citer le séisme, le tsunami et l'accident nucléaire au Japon et la sécheresse meurtrière dans la Corne de l'Afrique cette année, les tremblements de terre en Haïti en 2010 et en Chine en 2009, ainsi que les inondations et tempêtes historiques qui ont frappé de vastes régions du Pakistan et de la Colombie en 2010, et du Myanmar en 2009. De plus, les intervenants internationaux, toujours plus nombreux et variés, ont continué de mettre à l'épreuve la capacité des États touchés de faciliter et de réglementer efficacement l'aide humanitaire. La **nécessité d'une préparation juridique** permettant de résoudre ces problèmes et d'apporter une aide rapide et efficace aux communautés touchées est ainsi plus pressante que jamais.

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constate avec satisfaction l'intérêt croissant que suscitent les Lignes directrices IDRL et, plus généralement, la préparation juridique aux interventions internationales en cas de catastrophe. Ces quatre dernières années, des **progrès tangibles ont été réalisés au niveau national** dans plusieurs dizaines de pays, dont neuf qui ont déjà adopté de nouvelles lois, réglementations et procédures conformes aux recommandations des Lignes directrices. De plus, diverses instances mondiales, et au moins une organisation régionale ou sous-régionale sur chaque continent, se sont activement employées à intégrer les Lignes directrices à leurs travaux, s'en servant parfois comme base pour l'élaboration ou le renforcement de leurs propres outils, ou comme une possibilité pour leurs membres d'engager un dialogue et de convenir de plans d'action.

En outre, la Fédération internationale a mis au point plusieurs nouveaux outils et possibilités de renforcement des capacités à l'intention des États et des Sociétés nationales, notamment la **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**, censée servir de référence aux États qui décèlent les lacunes dans leur cadre juridique national. Cette Loi-type a été rédigée en coopération avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et l'Union interparlementaire (UIP).

Néanmoins, beaucoup reste à faire si l'on veut atteindre les objectifs de la résolution 4, à savoir assurer une assistance plus rapide, plus efficace et mieux coordonnée en cas de catastrophe. C'est la raison pour laquelle le présent rapport recommande que davantage d'États – en particulier ceux qui savent déjà qu'ils courent un risque élevé de catastrophe majeure – soient encouragés à **examiner leur cadre juridique** et à combler les éventuelles lacunes dans leurs procédures applicables à l'aide internationale, et ce, en s'appuyant sur l'assistance fournie par leurs Sociétés nationales respectives, avec le soutien de la Fédération internationale. Ce rapport recommande en outre à la Conférence internationale de maintenir son engagement en matière d'IDRL et de continuer à promouvoir les Lignes directrices IDRL et à suivre leur mise en œuvre.

## 1. Introduction

Comme le demande la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, ce document de référence rend compte de l'avancement de la mise en œuvre de ladite résolution 4, « Adoption des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (également appelées « Lignes directrices IDRL »). C'est aussi un des trois documents de référence soutenant le projet de résolution N° 31IC/11/5.5DR sur le « renforcement de la législation relative aux catastrophes » de la Conférence internationale<sup>1</sup>.

Ce rapport commence par rappeler le contexte des Lignes directrices IDRL et de la résolution 4, ainsi que les raisons de leur élaboration. Il examine ensuite les progrès réalisés dans leur mise en œuvre aux niveaux national, régional et mondial, notant également certains développements parallèles dans la réglementation des opérations de secours internationales. Il décrit plusieurs nouveaux outils et possibilités de renforcement des capacités qui ont été mis au point conformément aux Lignes directrices IDRL. Enfin, il évalue les progrès réalisés sur un plan général et formule des propositions quant aux prochaines étapes à suivre.

Ce rapport s'appuie sur plusieurs sources d'information, notamment :

- les informations recueillies par la Fédération internationale lors de ses échanges avec les Sociétés nationales, les États et d'autres partenaires en promouvant les Lignes directrices ces quatre dernières années ;
- les résultats d'une enquête « à mi-parcours » réalisée en 2009 auprès des participants à la Conférence internationale sur leurs progrès en matière d'IDRL (Fédération internationale, 2009) ;
- les réponses à une autre enquête effectuée cette année par la Fédération internationale et le Comité international de la Croix-Rouge auprès des participants à la Conférence internationale au sujet de leurs activités menées dans le cadre de chaque résolution de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale.

## 2. Contexte

Depuis dix ans, la Fédération internationale et ses Sociétés nationales membres examinent les points forts et les points faibles des cadres réglementaires applicables aux interventions internationales en cas de catastrophe. Conformément aux mandats que leur ont confiés le Conseil des Délégués de 2001 et la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale, elles ont conduit de

---

<sup>1</sup> Les autres documents sont les suivants : « Le droit et la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire », Doc. n° 31IC/11/5.5.2, et « Élimination des obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe naturelle », Doc. n° 31IC/11/5.5.3.

vastes recherches et consultations sur les aspects réglementaires de ces interventions. En procédant à plus de vingt études de cas nationales, à des enquêtes, des entretiens avec des centaines de praticiens de l'intervention en cas de catastrophe, et en organisant de nombreux ateliers, réunions et discussions, elles ont pu établir une vue d'ensemble de l'influence que les aspects réglementaires peuvent avoir ou non sur la manière dont les besoins humanitaires les plus urgents sont satisfaits à la suite d'une catastrophe majeure.

Ces recherches ont montré que plusieurs facteurs s'additionnent pour faire de l'amélioration des cadres réglementaires applicables à l'assistance internationale un objectif primordial.

**a. Pourquoi mettre l'accent sur la facilitation et la réglementation des interventions internationales en cas de catastrophe ?**

Tout d'abord, le nombre de catastrophes naturelles dans le monde ne cesse de croître, avec des conséquences de plus en plus graves. Rien qu'au cours de ces quatre années écoulées depuis la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, le monde a été frappé par une série de catastrophes sans précédent : le séisme, le tsunami et l'accident nucléaire au Japon et la sécheresse meurtrière dans la Corne de l'Afrique cette année, les tremblements de terre en Haïti en 2010 et en Chine en 2009, et les inondations et tempêtes historiques qui ont frappé de vastes régions du Pakistan et de la Colombie en 2010 et du Myanmar en 2009. En raison des effets du changement climatique, nous pouvons nous attendre à davantage de catastrophes à l'avenir – des catastrophes qui frapperont de nouvelles régions et de manières différentes (Centre Croix-Rouge et Croissant-Rouge sur le climat, 2007). Parallèlement, le besoin de solidarité internationale devrait croître, et même les États n'ayant jusqu'à présent jamais eu besoin d'une assistance extérieure pourraient y avoir recours dans un avenir proche.

Si tel est le cas, ils découvriront que le nombre et la diversité des intervenants internationaux ont eux aussi augmenté considérablement ces dernières décennies. Par le passé, seule une poignée d'acteurs internationaux étaient susceptibles d'intervenir en cas de catastrophe naturelle. Aujourd'hui, lors d'événements fortement médiatisés, l'aide peut provenir non plus uniquement de quelques voisins, mais d'une profusion d'acteurs bien intentionnés venus des quatre coins du monde. Par exemple, après la catastrophe de cette année au Japon, les autorités ont reçu des propositions d'aide de la part de 163 gouvernements et 43 organisations internationales (ministère japonais des Affaires étrangères, 2011). En Haïti, des centaines d'organisations, d'organismes gouvernementaux, d'acteurs militaires, de groupes religieux et autres de l'étranger ont répondu à la situation d'urgence consécutive au séisme de 2010 (Groupe URD, 2010). À l'évidence, toutes les catastrophes ne sont pas d'une telle ampleur et n'appellent pas l'intervention d'autant d'acteurs extérieurs, mais même les événements de moyenne envergure peuvent désormais recueillir le soutien d'une communauté internationale plus étendue et diversifiée qu'auparavant.

L'afflux massif de fournisseurs de secours et de dons de l'étranger est souvent essentiel pour sauver des vies et restaurer la dignité des sinistrés après une catastrophe majeure. Cependant, il constitue aussi un énorme défi pour le gouvernement des États touchés, déjà aux prises avec la difficile coordination de l'intervention nationale. Et malheureusement, très peu d'États disposent de règles, procédures et cadres institutionnels détaillés destinés à faciliter et à gérer l'assistance internationale en cas de catastrophe. Il en résulte que des obstacles à l'entrée dans le pays – visas d'entrée, dédouanement des biens et droits de douane, taxes, autorisations de transport et exigences en matière d'enregistrement, entre autres – ont souvent causé d'importants retards et augmenté considérablement les coûts. En outre, le manque de supervision a entravé la coordination, empêché la complémentarité des secours nationaux et internationaux, et permis l'entrée dans le pays d'une aide inadéquate ou de mauvaise qualité. Pour leur part, les cadres normatifs existant aux niveaux

international et régional, même s'ils se développent rapidement, restent incomplets, sous-utilisés et souvent contradictoires (Fédération internationale, 2007).

### **b. Les Lignes directrices IDRL et la résolution 4 de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale**

Compte tenu de ce qui précède, la Fédération internationale a mené en 2006-2007 des consultations à l'échelle mondiale avec des États, des organisations humanitaires et d'autres parties prenantes afin d'élaborer les Lignes directrices IDRL. Ces Lignes directrices sont des recommandations aux États sur la manière de préparer leurs cadres juridique, administratif et institutionnel relatifs à l'assistance internationale en cas de catastrophe en vue d'éviter les écueils les plus courants d'une réglementation insuffisante ou excessive. S'appuyant sur les nombreux instruments internationaux en vigueur sur le terrain, elles présentent les facilités juridiques minimales dont les acteurs qui prêtent assistance ont besoin pour assurer rapidement des secours efficaces, ainsi que les normes minimales de qualité et de coordination que ces acteurs devraient observer. Elles recommandent également aux États de conditionner l'octroi de facilités juridiques spéciales aux organisations humanitaires par leur respect de ces normes.

Les Lignes directrices IDRL ont été adoptées à l'unanimité par la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale en 2007. La résolution 4 de cette Conférence, entre autres choses,

- encourage les États à utiliser les Lignes directrices pour renforcer leurs cadres juridiques, politiques et institutionnels nationaux et pour établir des accords bilatéraux et régionaux ;
- invite les États, la Fédération internationale et les Sociétés nationales à porter ces Lignes directrices à la connaissance des organisations internationales et régionales intergouvernementales et non gouvernementales ;
- invite la Fédération internationale et les Sociétés nationales, en collaboration étroite avec les Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales appropriées, à :
  - diffuser les Lignes directrices et en soutenir l'utilisation au niveau national ;
  - promouvoir l'intégration des Lignes directrices dans d'autres initiatives pertinentes de gestion des catastrophes, y compris la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ISDR) ;
  - poursuivre leurs efforts de recherche et de sensibilisation ainsi que la mise au point d'outils et de modèles pour l'amélioration de la préparation juridique aux catastrophes.

Dans le prolongement de l'adoption de cette résolution, 82 États et Sociétés nationales ont pris des engagements individuels ou conjoints en la matière.

### **3. Progrès au niveau national**

Les Lignes directrices IDRL ont pour objectif principal d'aider les gouvernements dans l'élaboration de leurs propres procédures nationales en matière d'assistance internationale. Depuis 2007, des progrès tangibles ont été réalisés dans plusieurs dizaines de pays, dont certains ont déjà adopté de nouvelles lois, règles ou procédures.

#### **a. Nouvelles législations, règles et procédures déjà adoptées**

À notre connaissance, depuis 2007, neuf pays ont adopté de nouvelles lois, règles ou procédures au niveau national dont le contenu, soit s'inspire directement des Lignes directrices, soit est conforme à celles-ci. Dans chaque cas, la Société nationale, avec le

soutien de la Fédération internationale, a fourni un soutien indispensable aux autorités dans l'élaboration de ces nouveaux instruments. Ces neuf pays sont les suivants :

- la **Finlande**, où une nouvelle loi relative aux secours est entrée en vigueur en juillet 2011, englobant de nouvelles dispositions faisant explicitement référence aux organisations internationales parmi les acteurs auxquels le ministère de l'Intérieur peut demander une assistance internationale ;
- l'**Indonésie**, où une nouvelle loi sur la gestion des catastrophes, qui comporte une brève section sur l'assistance internationale, a été adoptée en 2007, et où un règlement sur la participation des institutions internationales et des organisations non gouvernementales étrangères à la gestion des catastrophes a été promulgué en février 2008, largement fondé sur les Lignes directrices IDRL ;
- les **Pays-Bas**, dont le gouvernement a élaboré en 2009 un nouveau manuel relatif à l'assistance provenant de l'étranger, en partie sur la base des recommandations formulées dans une étude sur l'IDRL réalisée par la Croix-Rouge néerlandaise ;
- la **Nouvelle-Zélande**, où le ministère compétent en matière de défense civile et de gestion des crises s'est appuyé sur les Lignes directrices IDRL pour élaborer un ensemble de procédures opérationnelles normalisées, adoptées en septembre 2009 et destinées à une cellule d'assistance internationale chargée de la coordination et de la facilitation des secours internationaux ;
- la **Norvège**, où une nouvelle réglementation sur la migration est entrée en vigueur en janvier 2010, instaurant la possibilité de délivrer un « visa d'urgence » à l'entrée dans le pays, notamment pour le personnel humanitaire (qui ne bénéficie pas déjà d'un droit d'entrée au titre des accords de Schengen ou autre) ; il s'agit là du premier résultat d'une étude pluriministérielle conduite par le ministère de la Justice, avec la participation de la Croix-Rouge de Norvège, sur les lois nationales relatives à divers secteurs au regard des Lignes directrices IDRL ;
- le **Panama**, où un nouveau décret a été promulgué en août 2008, incluant une catégorie spéciale de visas destinés aux membres du personnel humanitaire international, comme le recommandent les Lignes directrices IDRL, et où, en avril 2009, le ministère des Affaires étrangères a publié un nouveau manuel de procédure en cas de catastrophe, qui fait brièvement référence aux Lignes directrices ;
- le **Pérou**, où une nouvelle loi créant un système national de gestion des risques de catastrophe a été adoptée en 2011, dans le but spécifique d'établir des normes visant à faciliter les opérations d'assistance humanitaire dans le pays conformément aux lois internationales applicables aux interventions en cas de catastrophe ;
- les **Philippines**, où une nouvelle loi phare sur la gestion et la réduction des risques a été adoptée en 2010, incluant une brève disposition relative à l'assistance internationale ; les règles et règlements d'application de cette loi prévoient que les dons étrangers et les importations de secours humanitaires doivent être guidés par les Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) et d'autres lignes directrices pertinentes en la matière, si nécessaire ;
- les **États-Unis**, dont le gouvernement fédéral a élaboré en 2008 un nouveau cadre national d'intervention, qui englobe une annexe actualisée relative au soutien à la

coordination internationale, décrivant clairement les rôles de chacun et les procédures à suivre en cas d'assistance provenant de l'étranger ; en 2010, ce cadre d'intervention a été complété par un concept d'opérations pour l'assistance internationale, qui donne des orientations détaillées quant à l'acceptation et la coordination de toute assistance fournie par des gouvernements étrangers en cas de catastrophe.

#### **b. Processus officiel de révision des cadres juridiques**

En plus de ce qui précède, la Fédération internationale et/ou certaines Sociétés nationales ont mis en route des projets officiels d'assistance technique dans plus de vingt pays, afin d'aider les gouvernements intéressés à réviser leurs cadres réglementaires applicables à l'assistance internationale au regard des Lignes directrices IDRL. Dans plusieurs cas, ces projets associent des partenaires tels que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ou le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ils comprennent des recherches documentaires, des entretiens avec les parties prenantes et des ateliers nationaux avec les départements gouvernementaux et des acteurs non gouvernementaux compétents (voir le tableau ci-dessous). Des discussions sont en cours avec plusieurs autres gouvernements en vue de lancer de nouveaux projets l'année prochaine. Les rapports des projets terminés sont disponibles à l'adresse : <http://www.ifrc.org/idrl>.

<b>Afrique</b>	<b>Amériques</b>	<b>Asie-Pacifique</b>	<b>Europe</b>
Mozambique Namibie Ouganda Sierra Leone	Colombie Haïti Pérou	Cambodge Laos Népal Pakistan Vanuatu Viet Nam	Allemagne Autriche Bulgarie France Kazakhstan Norvège Pays-Bas Royaume-Uni Tadjikistan

La Fédération internationale et/ou certaines Sociétés nationales ont aussi été invitées à apporter des contributions spécifiques en rapport avec les Lignes directrices IDRL concernant des projets de lois, politiques et réglementations en instance dans plusieurs pays (dont certains coïncident partiellement avec les projets officiels évoqués plus haut). Ces pays sont les suivants : Afghanistan, Bhoutan, Botswana, Bulgarie, Cambodge, Colombie, Comores, Espagne, Kazakhstan, Malawi, Mozambique, Namibie, Népal, Ouganda, Pakistan, Serbie, Sierra Leone, Seychelles, Ukraine et Viet Nam.

#### **c. Diffusion et dialogue**

Outre les projets officiels et les contributions, la majorité des États et des Sociétés nationales ayant répondu à nos enquêtes de 2009 et 2011 ont indiqué avoir entamé un dialogue et des activités de diffusion.

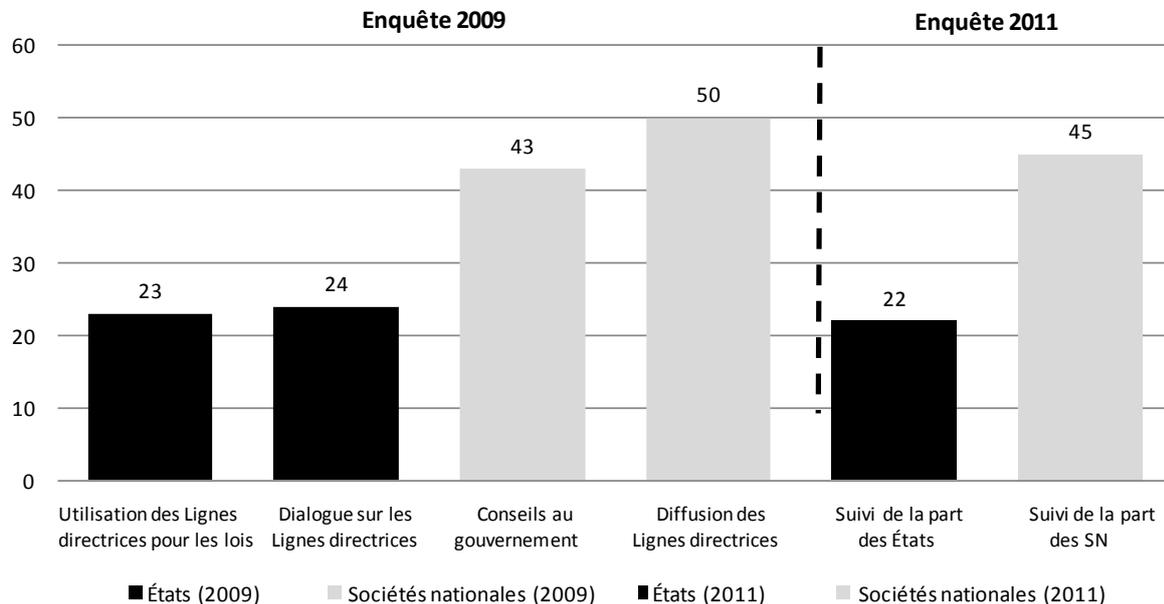
En 2009, 23 États (soit 58 % des États sondés) ont fait savoir qu'ils avaient commencé à mettre à profit les Lignes directrices IDRL pour renforcer leurs cadres juridiques, politiques ou institutionnels nationaux, et 24 (60 %) qu'ils avaient commencé à associer des parties prenantes compétentes au dialogue sur les Lignes directrices. Parallèlement, 43 Sociétés nationales (61 % des Sociétés sondées) ont déclaré avoir encouragé et/ou aidé leurs

gouvernements respectifs à utiliser les Lignes directrices, et 50 (71 %) avoir commencé à les diffuser auprès des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux compétents.

En 2011, 22 États (69 %) et 45 Sociétés nationales (73 %) ont indiqué avoir mis en place un suivi rigoureux de la mise en œuvre de la résolution 4 et des engagements volontaires s'y rapportant (voir le tableau ci-après).

Une majorité des Sociétés nationales faisant état de progrès ont mis en avant leurs activités de diffusion, notamment le fait de porter les Lignes directrices IDRL à la connaissance de leurs homologues gouvernementaux compétents. La Croix-Rouge croate, par exemple, a déclaré avoir diffusé les Lignes directrices IDRL par l'intermédiaire de la plateforme nationale croate sur la réduction des risques de catastrophe. La Société du Croissant-Rouge égyptien a fait savoir que les procédures juridiques en matière d'IDRL sont examinées par la commission nationale égyptienne sur le droit international humanitaire (DIH). La Croix-Rouge australienne a elle aussi indiqué avoir fait la promotion de l'IDRL auprès de la commission nationale australienne sur le DIH et a organisé des tables rondes sur le sujet conjointement avec divers départements gouvernementaux. En plus des Sociétés nationales engagées dans les projets d'assistance technique évoqués plus haut, les Sociétés nationales de l'Arménie, de l'Australie, du Canada, de la Finlande, des îles Cook, des îles Salomon, de l'Indonésie, de l'Irlande, de la Mongolie, des Philippines, de Singapour et de la Suède ont toutes indiqué qu'elles avaient organisé des ateliers officiels sur l'IDRL à l'intention des autorités de leur pays et de leurs partenaires, dans bien des cas avec le soutien de la Fédération internationale.

### Suivi relatif aux Lignes directrices IDRL



Plusieurs Sociétés nationales se sont également employées à diffuser les Lignes directrices IDRL auprès du grand public. Par exemple, en 2008, la Société de la Croix-Rouge du Japon a parlé des Lignes directrices IDRL lors de son symposium annuel, qui est retransmis à l'échelle nationale dans le cadre d'un programme habituellement suivi par plus d'un million de téléspectateurs. Une discussion de suivi sur le programme est prévue en 2011. En 2010, la Croix-Rouge italienne a consacré sa conférence annuelle sur le DIH à la question de l'IDRL, formant plus de 200 formateurs volontaires du DIH dans tout le pays.

De nombreux États ont quant à eux évoqué leur expérience de l'utilisation et de la diffusion des Lignes directrices IDRL. L'Allemagne, par exemple, a indiqué avoir nommé officiellement un coordonnateur gouvernemental pour les questions relatives à l'IDRL. Le Laos a précisé avoir diffusé les Lignes directrices à grande échelle, y compris auprès de tous les coordonnateurs et comités nationaux associés à la gestion des catastrophes et de partenaires non gouvernementaux. Plusieurs autres États ont expliqué en détail les responsabilités et politiques institutionnelles respectives en matière de gestion de l'assistance provenant de l'étranger – montrant dans certains cas en quoi ces dispositions sont conformes aux recommandations formulées dans les Lignes directrices IDRL.

Pour faciliter leur diffusion, les Lignes directrices IDRL sont désormais disponibles en 17 langues : anglais, arabe, chinois, espagnol, français, grec, italien, japonais, khmer, lao, mongole, polonais, portugais, russe, serbe, tadjik et vietnamien.

#### **4. Progrès au niveau régional**

Plusieurs des États sondés, dont la Belgique, l'Afrique du Sud et la Thaïlande, ont souligné leurs efforts en vue de promouvoir la coopération régionale en matière d'IDRL. De fait, ces dernières années, les États ont manifesté un intérêt croissant pour la mise en place de mécanismes régionaux plus solides. Conformément à la résolution 4, la Fédération internationale a établi des contacts avec un certain nombre d'entre eux pour leur faire connaître les Lignes directrices IDRL.

##### **a. Afrique**

L'Union africaine (UA) achève actuellement l'élaboration d'un cadre stratégique humanitaire, préconisant la création d'un mécanisme efficace de coordination des opérations humanitaires sur le continent africain, qu'il s'agisse des situations de conflit armé, de catastrophe naturelle ou de catastrophe d'origine humaine. Grâce aux encouragements de la Fédération internationale, des références aux Lignes directrices et à la nécessité de la préparation juridique aux catastrophes ont été incluses dans le projet de cadre stratégique, qui doit maintenant être approuvé par les chefs d'État. La Fédération internationale est occupée à renforcer sa coopération avec l'UA, et un protocole d'accord a été signé dans ce but entre les deux institutions. L'IDRL sera au cœur de cette coopération.

Au niveau sous-régional, en octobre 2009, une réunion de haut niveau des responsables de la gestion des situations d'urgence organisée par la Communauté de développement d'Afrique australe (*Southern African Development Community*, SADC) a appelé les membres de la SADC à étudier la possibilité d'intégrer les Lignes directrices IDRL dans leur législation nationale. La SADC élabore actuellement une politique et un plan de travail en matière de réduction des risques de catastrophe. La Fédération internationale a eu l'occasion de donner son avis à cet égard et a notamment suggéré d'inclure dans les objectifs de la politique l'élaboration d'accords et de procédures opérationnelles normalisées en matière d'assistance transfrontalière entre les États membres, et l'élaboration d'une politique commune relative à la réception de l'assistance humanitaire internationale provenant de l'extérieur de la sous-région, conformément aux Lignes directrices IDRL.

De même, en Afrique de l'Ouest, la Fédération internationale et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont progressé dans la planification d'un atelier régional sur l'IDRL. La Division de la réduction des risques de catastrophe de la CEDEAO, qui dépend du Département des affaires humanitaires et des affaires sociales, continue d'élaborer des programmes de développement visant à faciliter l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les activités et la planification relatives au développement durable en Afrique de l'Ouest. Dans ce contexte, la CEDEAO prévoit d'élaborer des lignes

directrices concernant la législation relative à la réduction des risques de catastrophe. La Fédération internationale a proposé son aide.

En outre, bien qu'elle ne fasse pas directement référence aux Lignes directrices IDRL, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), adoptée en 2009, engage les États signataires à se préparer à coordonner des secours internationaux et à solliciter l'assistance internationale lorsque leurs propres ressources sont insuffisantes à la suite d'une catastrophe, et à « autorise[r] le passage rapide et libre de toutes les opérations, tous les équipements et de tout le personnel de secours au bénéfice des personnes déplacées », y compris les personnes déplacées en raison d'une catastrophe.

Au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Sociétés nationales africaines ont réitéré l'engagement qu'elles avaient pris de promouvoir les Lignes directrices IDRL dans le cadre de l'Engagement de Johannesburg, document final de la 7<sup>e</sup> Conférence panafricaine de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'octobre 2008.

### **b. Amériques**

Très récemment, en juin 2011, la 41<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA), tenue à San Salvador (El Salvador), a adopté une résolution (résolution 2647 (XLI-O/11)) appelant les États membres de l'OEA à mettre à profit les Lignes directrices IDRL « en tant que contribution à l'élaboration des bases juridiques internes, dans l'intention de mettre en place des protocoles d'intervention, d'améliorer les lois, de les adapter, de combler les lacunes et d'intégrer les secteurs public, privé et communautaire », et demandant au Secrétariat de l'OEA de diffuser des informations sur ces Lignes directrices aux États membres.

En avril 2011, à Quito, la Quatrième Réunion régionale sur le renforcement des partenariats humanitaires en Amérique latine et dans les Caraïbes a adopté un questionnaire pour la création d'un recueil régional des instruments réglementaires relatifs à l'assistance internationale en cas de catastrophe. Le projet, lancé l'année précédente à la Troisième Réunion régionale tenue à Buenos Aires, se fonde principalement sur les Lignes directrices IDRL, et la Fédération internationale a été invitée à soutenir le groupe de travail concerné dans la création de cet outil. Dans la déclaration concernant l'adoption du questionnaire, les gouvernements ont également appelé la Fédération internationale à poursuivre sa collaboration avec d'autres partenaires, dont OCHA et des organisations sous-régionales, ainsi que le groupe de suivi, afin de fournir un soutien technique en donnant des conseils et en contribuant au renforcement des capacités en vue de l'achèvement du recueil juridique régional. La Fédération internationale se prépare maintenant à faciliter l'organisation d'un atelier régional de formation à l'intention des coordonnateurs gouvernementaux compétents une fois le questionnaire élaboré.

En décembre 2010, la Fédération internationale et le gouvernement argentin ont organisé conjointement une session spéciale de deux jours pour les membres du groupe de travail de l'OEA chargé des mécanismes de prévention et de gestion des catastrophes. L'atelier a examiné les problèmes réglementaires courants qui se posent en matière de secours internationaux en cas de catastrophe, ainsi que les instruments réglementaires en vigueur dans les Amériques. Cette collaboration avec l'OEA est intervenue après deux présentations : une en avril 2010 à Washington DC, au groupe de travail de l'OEA sur la prévention et la gestion des catastrophes, l'autre en juin 2010 à Sainte Lucie, à l'occasion d'un atelier régional de l'OEA sur la législation relative aux situations d'urgence dans les Caraïbes. Après le dernier atelier, en 2011, le Secrétariat de l'OEA a publié une étude approfondie sur le cadre institutionnel et juridique applicable aux états d'urgence dans les

pays des Caraïbes, évoquant notamment la question de l'assistance internationale (OEA, 2011).

L'intérêt renouvelé pour le sujet a également donné un second souffle à la convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe. Ainsi, en 2009, la République dominicaine a adhéré à la Convention, premier État à le faire depuis dix ans. L'année suivante, le Nicaragua a pris des mesures en vue de la ratification du traité, qu'il avait signé 18 ans auparavant. Par ailleurs, dans plusieurs enceintes régionales, certains ont appelé à la modernisation de la formulation de la Convention.

La région des Amériques peut également compter sur un solide réseau de dispositifs sous-régionaux de coopération en cas de catastrophe, qui existait déjà et continue de résoudre plusieurs des questions soulevées par les Lignes directrices IDRL. Parmi eux figurent

- le Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPRENAC), qui a fait la promotion d'un modèle institutionnel ayant fait ses preuves dans la facilitation des secours internationaux, à savoir les centres de coordination pour l'assistance humanitaire ;
- l'Agence caribéenne pour la gestion des situations d'urgence en cas de catastrophe (CDEMA), qui, dans ses accords, prévoit des dispositions permettant de traiter certains problèmes réglementaires qui se posent dans les opérations interétatiques en cas de catastrophe ;
- le Centre andin de prévention des catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe (CAPRADE), qui fait référence aux Lignes directrices IDRL dans la première édition de son guide opérationnel régional pour l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle, publié en 2008. La Fédération internationale a soutenu la Croix-Rouge équatorienne en vue de la future révision de ce guide, en lui apportant une assistance technique ;
- la Réunion spécialisée sur la réduction des risques de catastrophes socio-naturelles, la défense civile, la protection civile et l'assistance humanitaire (REHU), récemment réinstaurée, qui réunit les États membres du MERCOSUR pour un dialogue sur la coopération en cas de catastrophe.

Bien qu'il ne soit pas spécifiquement consacré à la coopération en cas de catastrophe, le Système économique latino-américain et caribéen (SELA), en partenariat avec la Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles (UNISDR), le Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB) et le Fonds d'affectation spéciale Pérez-Guerrero du Groupe des 77, a organisé une réunion en décembre 2010 sur le cadre institutionnel relatif à la réduction des risques de catastrophe en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Asie et en Afrique. Dans les conclusions de la réunion, il a notamment été recommandé de promouvoir la conception et l'amélioration d'outils, de méthodes, de procédures, de protocoles et de lignes directrices, dans le but de constituer une possible « feuille de route » en matière de réduction des risques de catastrophe dans la région, intégrant des éléments doctrinaux, thématiques et de mise en œuvre (SELA, 2010).

### **c. Asie-Pacifique**

En décembre 2009, l'accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (*Agreement on Disaster Management and Emergency Response – AADMER*) de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) est entré en vigueur. Pour faciliter sa mise en œuvre, l'ANASE a élaboré un ensemble de procédures opérationnelles fondées principalement sur les Lignes directrices IDRL. Elle a également invité la Fédération internationale à fournir une assistance continue sur les questions relatives à l'IDRL, entre autres en participant à des exercices annuels de simulation, aux réunions du Comité de gestion des catastrophes de l'ANASE, à un atelier de visualisation 2010-2015 concernant

l'AADMER, ainsi qu'à divers modules et réunions du groupe de travail chargé des procédures opérationnelles normalisées de l'ANASE pour les dispositifs de réserve régionaux et les opérations conjointes de secours en cas de catastrophe (*ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations*). Cette année, le Secrétariat de l'ANASE a en outre fait appel à la Fédération internationale pour élaborer un questionnaire à l'intention de ses États membres sur la mise en œuvre de l'AADMER et offrir un soutien aux États membres dans la recherche des informations pertinentes.

Dans cette région également, en octobre 2009, la Banque asiatique de développement et la Fédération internationale ont coopéré en vue de l'organisation du forum du Mékong sur la préparation juridique aux catastrophes et aux urgences sanitaires, réunissant des représentants des gouvernements et des Sociétés nationales d'Asie du Sud-Est. Parmi les recommandations prioritaires adoptées par le forum, on trouve l'actualisation de la législation nationale au regard des Lignes directrices IDRL et d'autres instruments pertinents.

En novembre 2008, le Sommet de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) a adopté une nouvelle stratégie relative à la réduction des risques de catastrophe et à la préparation aux catastrophes. Cette stratégie se réfère aux Lignes directrices IDRL et à une possible coopération avec la Fédération internationale pour aider les États membres à utiliser celles-ci. À l'occasion de ce Sommet, les gouvernements australien et indonésien ont annoncé leur intention de créer une nouvelle structure régionale de réduction des risques de catastrophe, qui aurait notamment pour fonction de promouvoir la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL.

En Asie du Sud, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) termine la mise au point d'un nouveau traité sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe. Afin de soutenir ce processus, la Fédération internationale organisera plus tard dans l'année un atelier sur les questions relatives à l'IDRL pour les représentants des gouvernements et des Sociétés nationales d'Asie du Sud.

Dans le Pacifique, en organisant sa réunion sur la planification d'urgence aux niveaux national et régional, OCHA a créé un espace de dialogue important permettant d'aborder les questions relatives à l'IDRL dans un contexte opérationnel. De même, le Réseau de partenariat pour la gestion des risques de catastrophe dans le Pacifique et plus particulièrement la Plateforme annuelle du Pacifique pour la gestion des risques de catastrophe (organisée conjointement par l'UNISDR et la Commission du Pacifique Sud pour les géosciences appliquées, PACSU) ont contribué à la sensibilisation à l'IDRL et à la prise d'engagements en la matière. En juillet 2008, une réunion des dirigeants de la PACSU s'est conclue sur un « appel à l'action » demandant instamment aux États membres de souscrire aux Lignes directrices IDRL et de faire part de leur volonté de collaborer avec la Fédération internationale pour les promouvoir.

En mai 2009, les conclusions de la 4<sup>e</sup> réunion annuelle du Réseau de partenariat pour la gestion des risques de catastrophe dans le Pacifique (désormais connue sous le nom de « Plateforme du Pacifique pour la réduction des risques de catastrophe ») ont inclus une recommandation visant à faire progresser les questions relatives à l'IDRL en soutenant les gouvernements dans l'élaboration ou le renforcement de lois et politiques nationales, afin d'améliorer la préparation juridique concernant les interventions nationales ou internationales en cas de catastrophe. En août 2011, la 3<sup>e</sup> Plateforme du Pacifique comportait une présentation sur l'IDRL. Dans leur déclaration finale, les participants ont convenu de déployer des efforts en vue de renforcer les dispositions juridiques au niveau national pour faciliter et réglementer les opérations étrangères en cas de catastrophe, et ce, en s'appuyant sur les lignes directrices reconnues internationalement et sur la « Loi-type » à venir (décrite plus loin). Le Secrétariat de la Conférence des directeurs de l'immigration du Pacifique a elle

aussi œuvré à la promotion de l'IDRL parmi ses membres, notamment en publiant une note d'orientation sur l'intervention en cas de catastrophe et le rôle de l'immigration.

Pour leur part, dans l'Engagement d'Amman, issu de la 8<sup>e</sup> Conférence Asie-Pacifique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue à Amman, Jordanie, en octobre 2001, les Sociétés nationales de la région Asie-Pacifique se sont engagées à mieux connaître et comprendre l'IDRL et à intensifier leurs activités de promotion d'une législation renforcée en matière de gestion des catastrophes.

#### **d. Europe**

En décembre 2007, juste après la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, l'Union européenne a adopté son « Consensus européen sur l'aide humanitaire », énonçant ses principes et ses priorités dans le domaine humanitaire. Dans ce Consensus, l'UE souscrit explicitement aux Lignes directrices IDRL, et la Commission européenne est chargée d'élaborer un plan d'action avec des mesures concrètes pour la mise en œuvre du Consensus. Le Plan d'action qui en a résulté inclut l'objectif spécifique d'une meilleure compréhension par l'UE de l'IDRL et de la façon de promouvoir sa mise en œuvre pour faciliter les opérations humanitaires.

Pendant les quatre années qui ont suivi, l'Union européenne a continué à renforcer ses cadres applicables à la coopération dans le domaine de la gestion des catastrophes. Se fondant sur les résultats d'une étude de deux ans réalisée par la Fédération internationale et les Croix-Rouges allemande, autrichienne, britannique, bulgare, française et néerlandaise sur le thème « l'IDRL et l'Union européenne » (Fédération internationale, 2010), la présidence belge de l'Union européenne s'est saisie de la question du soutien fourni par le pays hôte en cas de catastrophe. À la suite d'ateliers organisés par la direction belge de la protection civile en septembre 2010 et par la Fédération internationale en octobre 2010, le Conseil de l'Union européenne a adopté en décembre 2010 ses « Conclusions du Conseil sur le soutien fourni par le pays hôte ». Il y reconnaît que les prescriptions légales et administratives peuvent constituer un obstacle à une circulation rapide de l'aide d'urgence à travers les frontières. Il appelle notamment les États membres à « recenser les questions juridiques à prendre en compte susceptibles de faire obstacle à l'objectif général consistant à faciliter la fourniture d'une aide internationale et, le cas échéant, à modifier leur législation en vue de faciliter la fourniture de l'aide », et invite la Commission européenne à travailler en coopération avec les États membres pour l'élaboration d'orientations stratégiques européennes en matière de soutien fourni par le pays hôte. Ces orientations stratégiques sont en cours d'élaboration.

La Fédération internationale a collaboré avec l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire (OCENM), en raison de ses divers accords sur la coopération en cas de catastrophe, et avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui s'est basée sur les Lignes directrices IDRL pour l'élaboration en 2009 d'une « Liste récapitulative et directives non contraignantes pour la demande, la réception et la fourniture d'aide internationale en cas d'incident CBRN ou de catastrophe naturelle » à l'intention de ses membres.

En Asie centrale, la Fédération internationale a travaillé en coopération avec OCHA, le PNUD et avec le gouvernement et la Société du Croissant-Rouge du Kazakhstan, en 2009 pour organiser des ateliers régionaux sur l'IDRL destinés aux gouvernements et aux Sociétés nationales de la région, et en 2011 afin d'élaborer des plans d'action nationaux et régionaux pour l'Asie centrale. À cet égard, OCHA a préparé un recueil des traités régionaux en vigueur, ainsi qu'un rapport sur la conformité de ceux-ci avec les Lignes directrices IDRL. En août 2011, le Kazakhstan, le Kirghizistan et le Tadjikistan ont signé un accord visant à créer un centre régional sur la réduction des risques de catastrophe.

### e. Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA)

Comme dans les Amériques, les États membres de la Ligue des États arabes ont adopté, il y a quelques dizaines d'années, l'accord arabe de coopération sur la réglementation et la facilitation des opérations de secours, un traité qui portait sur de nombreuses questions soulevées par les Lignes directrices IDRL mais qui n'avait pas été mis en œuvre sur le plan opérationnel. La région MENA a aussi manifesté un regain d'intérêt pour le sujet ces dernières années. Après l'adoption des Lignes directrices IDRL en 2007, les parties ont commencé à débattre de la façon de relancer et de moderniser cet accord. La version révisée de l'accord a depuis été ratifiée par la Jordanie et approuvée par le Conseil des Ministres de l'Arabie saoudite.

## 5. Progrès au niveau mondial

Les Lignes directrices IDRL ont également trouvé un large écho au niveau mondial, donnant lieu à des résolutions et déclarations bienvenues dans les principales enceintes internationales, ainsi qu'à des partenariats internationaux de plus en plus nombreux.

### a. Assemblée générale et Conseil économique et social des Nations Unies

Depuis 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu les Lignes directrices IDRL dans sept résolutions<sup>2</sup>, appelant à chaque fois les États membres des Nations Unies et les organisations régionales à prendre en compte les Lignes directrices IDRL en vue de renforcer leurs cadres opérationnels et juridiques applicables aux secours internationaux en cas de catastrophe. Tout récemment, la 65<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution « omnibus » sur le « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies », a affirmé ce qui suit :

« L'Assemblée générale...[s]e félicite des initiatives prises aux niveaux régional et national pour appliquer 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, adoptées à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève du 26 au 30 novembre 2007, et encourage les États Membres et, le cas échéant, les organisations régionales, à prendre de nouvelles mesures pour renforcer le cadre opérationnel et juridique de l'aide internationale en cas de catastrophe, en tenant compte, selon qu'il convient, de ces lignes directrices » (Rés. 65/133, paragraphe 11).

Le Conseil économique et social (*Economic and Social Council*, ECOSOC) des Nations Unies a employé une formulation similaire dans ses résolutions sur les affaires humanitaires de chacune des quatre dernières années, et très récemment à sa session de 2011 à Genève<sup>3</sup>. Au fil des ans, la formulation relative à l'IDRL, dans les résolutions tant de l'Assemblée générale que de l'ECOSOC, fait l'objet d'un large consensus parmi les États membres et les groupes de négociation.

Le Secrétaire général de l'ONU veille tout particulièrement à ce que ces instances mesurent l'importance des cadres juridiques visant à améliorer les interventions internationales en cas de catastrophe. Chaque année depuis quatre ans, il attire l'attention sur les Lignes directrices IDRL dans ses rapports à l'Assemblée générale et à l'ECOSOC sur les affaires humanitaires.

<sup>2</sup> Résolutions A/RES/65/264, A/RES/65/133, A/RES/64/251, A/RES/64/76, A/RES/63/141, A/RES/63/139 et A/RES/63/137 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

<sup>3</sup> Résolutions 2011/[pas encore publiée], 2010/1, 2009/3 et 2008/36 de l'ECOSOC.

### **b. Commission du droit international**

Les Lignes directrices IDRL ont aussi constitué une importante source d'inspiration pour les travaux de la Commission du droit international (un organe spécialisé des Nations Unies chargé de la codification du droit international coutumier). En 2007, la Commission a commencé à élaborer des « projets d'articles » sur le sujet de « la protection des personnes en cas de catastrophe ». L'idée est que ces projets d'articles, une fois achevés, soient présentés sous la forme d'un projet de convention, mais cela n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive.

Le Rapporteur spécial nommé pour cette question, M. Eduardo Valencia-Ospina, a depuis présenté quatre rapports à la Commission du droit international dans lesquels il mentionne souvent les Lignes directrices IDRL et/ou les recherches conduites par la Fédération internationale en matière d'IDRL, ainsi que douze projets d'articles à inclure dans un éventuel instrument juridique. Bien que le processus n'en soit qu'à ses débuts, il semble que l'instrument de la Commission abordera bon nombre des questions soulevées dans les Lignes directrices IDRL. Cependant, tant la Commission elle-même que les États membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies ont souligné qu'il importe de veiller à ce que cet instrument soit complémentaire aux travaux déjà réalisés par la promotion et la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL. Pour sa part, la Fédération internationale s'est employée à coopérer avec la Commission du droit international sur ce sujet, afin de lui faire part de son expérience et de celle de ses membres. Elle participe en outre régulièrement aux débats de la Sixième Commission relatifs aux rapports présentés par la Commission du droit international.

### **c. Plateformes régionales et mondiales sur la réduction des risques de catastrophe**

La résolution 4 de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale préconise l'intégration des Lignes directrices IDRL dans les plateformes régionales et mondiales du système de l'UNISDR. La Fédération internationale s'est employée à œuvrer dans ce but et a notamment organisé des réunions parallèles à l'occasion des deuxième et troisième plateformes mondiales de 2009 et 2011.

Si ces plateformes sont principalement axées sur la prévention des catastrophes plutôt que sur l'intervention en cas de catastrophe, les déclarations des participants et les documents finaux des forums aux échelons régional et mondial ont tenu compte de l'importance d'intervenir rapidement en cas de catastrophe. Par exemple, les participants à la Deuxième session de la Plateforme régionale pour la réduction des risques de catastrophe tenue dans les Amériques en mars 2011 ont adopté un document à l'intention des gouvernements dans lequel ils encouragent vivement les gouvernements nationaux, sous-nationaux et régionaux à, entre autres, promouvoir le renforcement des cadres réglementaires et des lignes directrices qui sous-tendent une intervention rapide et en temps voulu de la communauté internationale en cas de catastrophe, en faisant référence aux Lignes directrices IDRL et aux travaux de la Fédération internationale dans ce domaine (UNISDR, 2011).

### **d. Organisation mondiale des douanes**

Ces dernières années, l'Organisation mondiale des douanes (OMD – une organisation intergouvernementale représentant 177 administrations des douanes du monde entier) s'est efforcée de trouver des solutions aux problèmes en matière de douane qui se posent dans les opérations humanitaires, par exemple en intégrant des dispositions spécifiques relatives aux situations de catastrophe dans plusieurs traités qu'elle a négociés et en élaborant, de concert avec OCHA en 1994, l'Accord-type sur la facilitation douanière. En coopération avec

OCHA, la Fédération internationale a participé avec l'OMD à une série de réunions pour encourager l'Organisation et ses membres à jouer à nouveau un rôle moteur de planification concernant les questions liées à l'importation, au transit et à l'exportation des biens et équipements de secours en cas de catastrophe.

Il s'ensuit qu'en 2010, l'OMD a signé des protocoles d'accord avec la Fédération internationale et OCHA, et a créé un groupe de travail ad hoc composé de ses membres en vue de l'élaboration d'un plan d'action. En juin 2011, le Conseil de l'OMD a adopté une résolution sur le rôle de la douane dans les opérations de secours en cas de catastrophe naturelle, qui fait référence aux Lignes directrices IDRL et énonce une série de mesures que le Secrétariat et les États membres de l'OMD doivent prendre, en coopération avec la Fédération internationale et OCHA, afin d'améliorer leur préparation aux catastrophes à venir, y compris l'examen des règles et procédures nationales en vigueur, l'élaboration de documents de référence à l'échelon mondial et l'organisation de réunions régionales entre les administrations douanières et les organisations humanitaires.

#### **e. Le Commonwealth**

Répondant à la fois à la définition d'une institution régionale et à celle d'une institution mondiale, le Commonwealth est une association volontaire de 54 pays des six continents, dont la plupart se situent dans les régions du monde les plus exposées aux catastrophes. Suite à une action concertée de la Croix-Rouge britannique, de la Fédération internationale et du CICR, le Commonwealth s'est de plus en plus intéressé aux Lignes directrices IDRL. En octobre 2010, les hauts fonctionnaires des ministères de la Justice du Commonwealth réunis à Londres ont fait observer dans leur communiqué final que les gouvernements et les autres parties prenantes montraient intérêt croissant pour la question des interventions internationales en cas de catastrophe, mais que la législation de certains États devait être modifiée de manière à faciliter une intervention rapide et efficace.

De même, en juin 2011, les participants à la Troisième Conférence du Commonwealth et de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge sur le droit international humanitaire, organisée conjointement par le CICR, le Croissant-Rouge de Malaisie et le gouvernement malaisien, ont convenu que les États et les Sociétés nationales du Commonwealth devraient tirer parti du rôle spécial d'auxiliaire de ces dernières pour continuer à travailler ensemble dans les domaines humanitaires d'intérêt commun, en particulier s'agissant des Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL), et notamment des Lignes directrices IDRL.

#### **f. Autres**

Les Lignes directrices IDRL ont également été mises en valeur dans d'autres enceintes mondiales comme le *Good Humanitarian Donorship Forum*, l'Union interparlementaire (UIP) et l'Organisation internationale de protection civile. OCHA a invité la Fédération internationale à mettre ses compétences au service de plusieurs missions (Bhoutan, Cambodge, El Salvador, Comores, Pérou et Papouasie-Nouvelle-Guinée, entre autres) de préparation de l'Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (*United Nations Disaster Assessment and Coordination Team*, UNDAC), d'exercices de planification d'urgence au niveau national en Afrique de l'Ouest et d'une série d'ateliers de formation au droit international destinés à des coordonnateurs humanitaires, déjà en poste ou futurs. Les Lignes directrices ont en outre été présentées à plusieurs « groupes sectoriels » humanitaires en tant qu'outil de dialogue avec leurs gouvernements respectifs.

## **6. Nouveaux outils et possibilités de renforcement des capacités**

En collaboration avec les Sociétés nationales et d'autres partenaires, la Fédération internationale a mis au point plusieurs nouveaux outils pour la préparation juridique aux catastrophes et la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL, et a étendu les possibilités de formation et de renforcement des capacités à ses membres, aux représentants gouvernementaux et à d'autres partenaires.

### **a. 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**

En réponse à de nombreuses demandes émanant de gouvernements pour des propositions spécifiques de formulations statutaires, la Fédération internationale a coopéré avec OCHA et l'UIP en vue d'élaborer une « 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 ». Conçue comme un outil de référence non contraignant, la Loi-type peut servir de point de départ aux législateurs intéressés qui cherchent la meilleure façon d'intégrer les recommandations des Lignes directrices IDRL dans leur législation nationale.

La Loi-type couvre les questions liées à l'IDRL se posant du début à la fin du déploiement des secours internationaux en cas de catastrophe ; elle est accompagnée d'un commentaire détaillé expliquant les diverses dispositions et donnant des exemples de législations en vigueur dans différents pays. Les États peuvent choisir de s'inspirer de ce texte pour élaborer une législation à part entière ou pour apporter une série de modifications à leur législation en vigueur, selon leur propre contexte.

La Loi-type a été rédigée avec l'appui technique de l'OMD et l'aide à titre gracieux des cabinets d'avocats Allen & Overy LLP, CMS Cameron McKenna, et Baker & McKenzie, ainsi que du service juridique de Microsoft Corporation ; de nombreux experts extérieurs ont eux aussi apporté leur contribution. Une version pilote de cette Loi-type devrait être présentée à la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale.

### **b. Manuel sur la sensibilisation aux questions législatives pour les Sociétés nationales**

La Fédération internationale a mis au point un manuel sur la sensibilisation aux questions législatives comme un outil supplémentaire qui permettra aux Sociétés nationales de renforcer leur capacité de conseiller efficacement leur gouvernement sur la législation relative à la gestion des catastrophes et aux urgences sanitaires. Le manuel donne des conseils et présente les meilleures pratiques en matière de secours internationaux, et aborde des aspects juridiques de la gestion des catastrophes qui posent problèmes aux Sociétés nationales.

Ce manuel est le fruit d'une collaboration entre des Sociétés nationales de plusieurs régions et plusieurs départements/programmes concernés du Secrétariat de la Fédération internationale. Il sera présenté officiellement dans un atelier organisé pendant l'Assemblée générale de la Fédération, qui se tiendra en novembre, juste avant la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale.

### c. Renforcement des capacités et possibilités de formation

La Fédération internationale a également coopéré avec divers partenaires au niveau régional, dont OCHA, le Centre logistique commun des Nations Unies (qui a depuis été intégré à la Cellule d'appui au Module mondial de la logistique) et le PNUD, afin de renforcer les capacités des Sociétés nationales, des gouvernements, des ONG et d'autres parties prenantes dans le domaine des Lignes directrices IDRL et d'autres instruments connexes. Des ateliers régionaux ont été organisés pour :

- **l'Asie**, à Kuala Lumpur, en novembre 2008, et à Bangkok, en avril 2010 ;
- **l'Afrique de l'Ouest** à Abuja, en novembre 2008 ;
- **l'Afrique de l'Est** à Nairobi, en juin 2009 ;
- **le Pacifique** à Suva, en août 2009 ;
- **les Amériques** à Panama, en septembre 2009, et à Washington, en décembre 2010 ;
- **l'Europe** à Vienne, en mai 2009, et à Bruxelles, en octobre 2010 ;
- **l'Asie centrale** à Almaty, en octobre 2009, et à Astana, en août 2011.

Au moment de la rédaction du présent rapport, d'autres ateliers régionaux de formation étaient prévus pour les Caraïbes, l'Asie du Sud et l'Afrique australe.

De plus, en janvier 2011, la Fédération internationale, en coopération avec la Croix-Rouge danoise et l'Agence danoise de gestion des situations d'urgence, a lancé à Koge, Danemark, son premier cours abrégé annuel sur le droit applicable aux catastrophes. Ce cours a réuni des hauts représentants de gouvernements et de Sociétés nationales du monde entier dans le but de leur donner une vue d'ensemble du droit en vigueur et des questions juridiques relatives aux interventions nationales, à la coopération internationale en cas de catastrophe et à la réduction des risques de catastrophe.

En décembre 2010, la Fédération internationale a lancé un module de formation en ligne sur l'IDRL. Conçu sous la forme d'un dialogue et d'énigmes interactives, ce module donne un aperçu de certains des problèmes juridiques les plus courants qui se posent lors des opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Il présente également les législations et les normes internationales en vigueur dans ce domaine, y compris les Lignes directrices IDRL. Le module est accessible gratuitement au public (lien à partir de <http://www.ifrc.org/idrl>). Il est disponible en anglais, arabe, espagnol, français et russe. À ce jour, plus de 1 000 personnes l'ont visionné.

## 7. Évaluation

Nombre de points soulevés par la Fédération internationale dans son rapport à mi-parcours sur les Lignes directrices IDRL sont toujours valables aujourd'hui (Fédération internationale, 2009). On peut sans crainte affirmer que les Lignes directrices IDRL n'ont pas été oubliées et que de nombreux participants à la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale ont pris des mesures de grande portée afin de respecter leur engagement. Toutefois, il reste un long chemin à parcourir.

### a. Intégration

Fait encourageant, nous constatons de réels progrès dans l'intégration de la question relative à la préparation juridique aux opérations internationales en cas de catastrophe, en particulier aux échelons régional et mondial. Sur chaque continent, au moins une organisation régionale ou sous-régionale s'est saisie de la question et a commencé à utiliser les Lignes directrices IDRL. Certaines organisations s'en sont inspirées pour moderniser

d'anciens traités mal appliqués comme la convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe ou l'accord arabe de coopération sur la réglementation et la facilitation des opérations de secours. D'autres se sont basées sur les Lignes directrices pour mettre au point des outils supplémentaires, par exemple le guide opérationnel du CAPRADE sur l'assistance mutuelle, le projet de lignes directrices de l'Union européenne sur le soutien fourni par le pays hôte et les procédures opérationnelles permanentes de l'ANASE.

Aux niveaux régional et mondial, des organisations intergouvernementales ont publié des déclarations d'intention et des plans d'action pouvant être extrêmement utiles aux pays champions de la préparation juridique pour convaincre leurs pairs de l'importance de cette question. Les initiatives prises dans les Amériques et en Asie du Sud pour réaliser des études détaillées sur des États quant aux questions abordées dans les Lignes directrices IDRL sont tout particulièrement encourageantes, car elles offrent la possibilité à chaque État participant d'examiner les éventuelles lacunes qu'il a à combler sur le plan juridique ou en matière de procédure.

Cependant, comme l'a fait observer la Fédération internationale dans son étude sur documents en 2007, la prolifération des acteurs internationaux dans les récentes opérations de secours est allée de pair avec une multiplication des solutions apportées, solutions qui ne sont pas toujours bien articulées entre elles. Cette tendance se poursuit depuis la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, dans la mesure où des organisations et des accords régionaux définissent des rôles en matière de coordination et de réglementation qui peuvent se chevaucher entre eux ou entrer en conflit avec les rôles établis par les institutions mondiales (Haver et Foley, 2011). En outre, le secteur non étatique (auquel appartiennent le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG) est encore mal représenté dans la plupart des accords et dispositifs régionaux, même s'il représente une part importante et croissante de l'aide internationale disponible pour répondre aux besoins des communautés touchées. L'accord AADMER de l'ANASE est le seul traité régional en vigueur qui aborde clairement le rôle du secteur non étatique dans les opérations de secours en cas de catastrophe. Parmi les autres organisations régionales actives dans les exercices ou la planification d'urgence, peu ont encouragé à s'impliquer beaucoup dans ce secteur.

En outre, malgré les nombreux efforts régionaux et mondiaux visant à améliorer la coopération en cas de catastrophe, le manque de confiance qui semble croître dans le contexte des secours internationaux suscite des préoccupations croissantes au sein de la communauté humanitaire (Harvey et Hamer, 2011). En raison des difficultés liées à la gestion de l'assistance internationale, les autorités de certains États touchés par une catastrophe hésitent à y faire appel. On espérait que les réformes humanitaires conduites par les Nations Unies ces dernières années, notamment le système des « groupes sectoriels » auxquels la Fédération internationale participe activement, non seulement amélioreraient la coordination horizontale entre les institutions, mais qu'elles mettraient aussi à la disposition des autorités nationales un « guichet unique » pour toutes leurs interactions avec les intervenants internationaux. Malheureusement, de récentes études sur ce système indiquent que les réformes n'ont pas été aussi efficaces que prévu sur ce deuxième point (Steets, 2010).

Compte tenu de ces défis, la Fédération internationale a conclu un partenariat avec la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC), OCHA et le Conseil international des agences bénévoles (CIAB) pour entamer un processus de dialogue entre les États et les organisations humanitaires visant à déterminer comment renforcer et améliorer la façon dont les nombreux mécanismes régionaux et mondiaux interagissent avec les systèmes nationaux de gestion des catastrophes. La première étape de ce processus, une rencontre sous le thème « *International Dialogue on Strengthening Partnership in*

*Disaster Response : Bridging national and international support* » (dialogue international sur le renforcement des partenariats dans les interventions en cas de catastrophe : assurer la transition entre soutien national et soutien international), se déroulera à Genève en octobre 2011. On espère que ses résultats seront utiles pour les discussions sur l'utilisation de l'IDRL à la Conférence internationale.

Sur le long terme, les efforts de la Commission du droit international contribueront peut-être à susciter un intérêt pour un traité mondial abordant certaines de ces questions, voire toutes. Compte tenu de cette possibilité, il sera utile que les organisations humanitaires, les spécialistes gouvernementaux de la gestion des catastrophes et les organisations régionales apportent une contribution accrue aux experts juridiques de la Commission. Pour sa part, la Fédération internationale continuera de donner des conseils et des avis en la matière, et informera ses membres sur les progrès de la Commission. Si les efforts menés aux niveaux régional et national ne s'intensifiaient dans les années à venir, les participants à la Conférence internationale devraient examiner la possibilité de promouvoir un tel traité.

#### **b. Mise en œuvre**

Toutefois, quelle que soit l'évolution des cadres régionaux et mondiaux, les procédures particulières des États seront toujours le facteur déterminant permettant d'assurer la facilitation et la réglementation efficaces des secours fournis par les acteurs étrangers. C'est pourquoi elles sont au cœur des Lignes directrices IDRL.

Comme cela a été mentionné, la Fédération internationale a connaissance de neuf pays qui, dans les quatre années qui ont suivi la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, ont adopté de nouvelles lois, réglementations ou procédures reposant sur (ou conformes à) certaines des recommandations formulées dans les Lignes directrices IDRL, et de vingt autres qui étudient sérieusement différents projets. Outre le soutien apporté à ces pays, la Fédération internationale et/ou des Sociétés nationales ont participé à 11 autres examens juridiques approfondis, dont les résultats n'ont pas encore conduit à l'élaboration de nouvelles procédures ou législation ou à la modification des instruments existants.

Certes, c'est un bon début, mais, au regard de l'engagement conjoint pris par 167 États et 179 Sociétés nationales (ainsi que par la Fédération internationale et le CICR) à la dernière Conférence internationale, le monde peut faire mieux. Par comparaison, six ans après l'adoption du Cadre d'action de Hyogo relatif à la réduction des risques de catastrophe, l'UNISDR a pu recenser 13 nouvelles lois nationales prônant la réduction des risques de catastrophe, et 48 États ont déclaré avoir intégré d'une manière ou d'une autre le Cadre d'action à leurs lois, politiques ou procédures (UNISDR, 2011 ; Llosa et Zodrow, 2011).

On espère que la nouvelle Loi-type améliorera la situation. Toutefois, il est clair que de nouvelles activités de diffusion et de promotion des Lignes directrices IDRL seront nécessaires ces prochaines années pour permettre la réalisation de l'objectif de la résolution 4, à savoir assurer une assistance plus rapide, plus efficace et mieux coordonnée en cas de catastrophe.

#### **c. Le rôle de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de ses partenaires**

La capacité des Sociétés nationales d'aider les États en matière d'IDRL a augmenté au cours des quatre dernières années. Des centaines de représentants de Sociétés nationales ont été formés à l'IDRL, et bon nombre d'entre eux ont donné des conseils et apporté un soutien à leur gouvernement dans ce domaine. Mettant à profit l'expérience qu'elles ont accumulée dans la promotion du droit international humanitaire, ainsi que leur rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics, les Sociétés nationales ont travaillé avec des personnes qui

prônent vigoureusement l'utilité de la préparation juridique aux catastrophes au sein de leur gouvernement afin d'en faire la promotion.

La Fédération internationale s'est quant à elle employée à jouer un rôle de catalyseur de plusieurs manières : conseils techniques, renforcement des capacités et activités de sensibilisation et de recherche. Pour ce faire, elle a bénéficié du soutien généreux d'un certain nombre de donateurs, en particulier les gouvernements et/ou Sociétés nationales de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et du Royaume-Uni, ainsi que le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) et la Banque asiatique de développement. Elle a également pu compter sur des partenariats de plus en plus solides avec des institutions mondiales de premier plan comme OCHA, l'OMD et le PNUD et avec diverses organisations régionales. Elle renforce par ailleurs activement sa coopération avec les ONG et le milieu universitaire.

## 8. Conclusions et recommandations

Comme pour toutes les questions liées à la préparation aux catastrophes, il peut être difficile de fixer des priorités en matière de renforcement des lois et procédures applicables à des événements futurs hypothétiques, surtout dans les pays qui n'ont pas connu récemment de catastrophe majeure ou qui n'ont pas eu à gérer par le passé des difficultés importantes relatives à l'assistance internationale. Toutefois, pour ceux qui n'avaient jamais imaginé une catastrophe aussi dévastatrice que le tsunami de 2004 dans l'océan Indien – ni une intervention internationale aussi gigantesque et mobilisatrice que celle qui a suivi ce cataclysme –, les événements des quatre dernières années n'ont cessé de le leur rappeler. Le tremblement de terre en Haïti a clairement montré à la fois le nombre de vies sauvées grâce aux vastes opérations internationales de secours et les énormes difficultés inhérentes à ce type d'interventions. Au Japon, le séisme, le tsunami et l'accident nucléaire ont révélé que même les pays les mieux préparés au monde peuvent se retrouver à devoir faire appel à l'assistance internationale et à être mis au défi de gérer l'abondance des secours proposés. Beaucoup d'autres catastrophes sur les cinq continents ont-elles aussi prouvé que tous les États ont intérêt à se préparer à ce genre de situations.

Renforcer la préparation juridique et procédurale aux secours internationaux en cas de catastrophe est une mesure bon marché qui peut influencer considérablement la vitesse de déploiement, l'efficacité et le coût des opérations futures de secours. Grâce au travail d'un grand nombre de Sociétés nationales et de gouvernements, plusieurs dizaines de pays du monde entier commencent à réaliser des démarches en ce sens. En outre, beaucoup d'instances mondiales et régionales ont souscrit aux Lignes directrices IDRL et aident leurs membres à intégrer ces Lignes directrices dans leurs propres systèmes.

Les progrès accomplis dans ce domaine auraient été moindres sans les décisions des XXVIII<sup>e</sup> et XXX<sup>e</sup> Conférences internationales visant à promouvoir le développement de l'IDRL. Beaucoup reste encore à faire, et la Fédération internationale espère que la Conférence internationale maintiendra sur le long terme son engagement en la matière.

Allant de l'avant, la Fédération internationale formule les recommandations suivantes :

- Tous les États et toutes les Sociétés nationales devraient renforcer leurs connaissances en matière d'IDRL, en profitant le cas échéant des possibilités de formation et des outils conçus à cet effet par la Fédération internationale et ses partenaires.
- Davantage d'États – en particulier ceux qui savent déjà qu'ils courent un risque élevé de catastrophe majeure – devraient entreprendre un examen de leurs cadres juridiques, procéduraux et institutionnels applicables à la facilitation et à la

réglementation de l'aide internationale en cas de catastrophe en tenant compte des Lignes directrices IDRL, et ce, en s'appuyant sur l'assistance offerte par leurs Sociétés nationales respectives avec le soutien de la Fédération internationale.

- Les États constatant des lacunes dans leurs cadres juridiques et intéressés à les renforcer sont encouragés à se servir de la Loi-type comme outil de référence.
- Les organisations intergouvernementales mondiales et régionales sont encouragées à poursuivre leurs efforts en matière de préparation juridique et à s'assurer que les mécanismes internationaux de réglementation soient bien coordonnés.
- La Conférence internationale devrait maintenir son engagement en matière d'IDRL et demander qu'un rapport similaire à celui-ci soit présenté à sa XXXII<sup>e</sup> session, afin de suivre les progrès accomplis.

## Bibliographie

Centre de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le changement climatique, « *Climate Guide* » (2007).

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents » (2007).

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « L'aide qu'il faut, quand il la faut, Rapport de progrès 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 » (2009).

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « *Analysis of Law in the EU and a Selection of Member States pertaining to Cross-Border Disaster Relief: Synthesis Report and Recommendations* » (2010).

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « *Disasters in the Americas: The case for legal preparedness* » (2011).

Groupe URD, « Évaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre » (2010).

Harvey, Paul et Hamer, Adele, « *Challenges for National Authorities and International Aid Agencies in Working Together in Times of Disasters* », document de référence pour le *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support*, 25-26 octobre 2011 (2011).

Haver, Katherine et Foley, Conor, « *Regional and International Initiatives* », document de référence pour le *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support*, 25-26 octobre 2011 (2011).

Llosa, Sylvie et Zodrow, Irina, « *Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective Adaptation* », document de référence pour le *Global Assessment Review* de l'UNISDR (2011).

Ministère des Affaires étrangères du Japon, « *List of Relief Supplies and Donations from Overseas as of August 17, 2011* » (2011).

OEA, « *Caribbean Emergency Legislation Project: Improving the Legal and Institutional Framework Related to State of Emergency* » (2011).

SELA, *Meeting on the Institutional Framework for Disaster Risk Reduction in Latin America and the Caribbean, Asia and Africa*, 13-14 décembre 2010, Panama City, « *Conclusions and Recommendations* » (2010).

Steets, Julia et al, « *Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report* » (2010).

UNISDR, « *Hyogo Framework for Action: Mid-Term Review* » (2010-2011).

UNISDR, *Second Session of the Regional Platform for Disaster Risk Reduction in the Americas*, Nuevo Vallarta, Nayarit, Mexique, 15-17 mars 2011 (2011).