



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-septième session

Points 3 et 5 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils,
politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme

**Bilan d'étape sur l'état d'avancement du rapport du Comité
consultatif du Conseil des droits de l'homme fondé sur des
travaux de recherche concernant les meilleures pratiques
et les principales difficultés recensées en ce qui concerne
la promotion et la protection des droits de l'homme dans
les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit**

GE.14-11803 (F) 010914 020914



* 1 4 1 1 8 0 3 *

Merci de recycler



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–7	3
II. Portée.....	8–11	4
III. Introduction et objectifs.....	12–14	5
IV. Définitions.....	15–24	6
V. Situation actuelle.....	25–49	9
A. Cadre juridique international.....	25–27	9
B. Aide humanitaire internationale: cadre juridique et mécanismes.....	28–29	9
C. Organisations non gouvernementales internationales s’occupant de l’aide et de l’assistance humanitaires.....	30	11
D. Afrique: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l’aide et de l’assistance humanitaires.....	31–35	11
E. Asie-Pacifique: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l’aide et de l’assistance humanitaire.....	36–37	13
F. Europe: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l’aide et de l’assistance humanitaires.....	38	14
G. Amérique latine: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l’aide et de l’assistance humanitaires.....	39	14
H. Aide humanitaire au niveau national: cadre juridique et mécanismes.....	40–46	15
I. Recommandations formulées dans le cadre de l’Examen périodique universel, ayant trait à l’action humanitaire.....	47–49	17
VI. Aspects de l’action humanitaire liés aux droits de l’homme: bonnes pratiques et défis à relever.....	50–94	17
A. Groupes vulnérables.....	50–57	17
B. Enseignements tirés.....	58–87	19
C. Défis.....	88–94	23
VII. Conclusion principale.....	95	24
VIII. Recommandations.....	96–98	24

I. Introduction

1. Dans sa résolution 22/16, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Comité consultatif d'établir un rapport fondé sur des travaux de recherche concernant les meilleures pratiques et les principales difficultés recensées en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit. Il a également demandé au Comité consultatif de solliciter les vues et les contributions des États Membres, des organisations internationales et régionales compétentes, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, des organismes, fonds et programmes compétents des Nations Unies, dont le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds des Nations Unies pour la population, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales concernés, ainsi que des institutions et organisations qui travaillent dans des situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit, et des représentants de la société civile, afin d'établir le rapport fondé sur des travaux de recherche susmentionné.

2. Dans ses travaux, le Comité a été prié de tenir compte des travaux effectués sur la question par les organismes et mécanismes compétents des Nations Unies dans le cadre de leurs mandats respectifs. Il a été invité à soumettre au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-sixième session, en juin 2014, un rapport intérimaire, et à lui présenter un rapport final à sa vingt-huitième session, en mars 2015.

3. À sa onzième session, en août 2013, le Comité a établi un groupe de rédaction chargé de rédiger ce rapport et a désigné comme membres du groupe de rédaction les experts suivants: Latif Hüseyinov, Katharina Pabel, Cecilia Rachel V. Quisumbing (Rapporteuse), Anantonia Reyes Prado (Présidente) et Imeru Tamrat Yigezu, ainsi que Chung Chinsung et Vladimir Kartashkin, dont les mandats ont pris fin le 30 septembre 2013. Par la suite, Kaoru Obata et Ahmer Bilal Soofi se sont également joints au groupe de rédaction. À sa douzième session, en février 2014, le Comité a décidé de nommer M^{me} Reyes Prado Rapporteuse et M. Hüseyinov Président du groupe de rédaction. À la même session, le Comité a recommandé que le Conseil des droits de l'homme prolonge le délai prévu afin de lui permettre d'approfondir ses travaux en redistribuant les questionnaires afin de solliciter les vues et les contributions des différentes parties prenantes, et que le Comité consultatif soit invité à soumettre un rapport intérimaire au Conseil des droits de l'homme à sa vingt-septième session. Dans sa décision A/HRC/26/40, le Conseil a approuvé le délai supplémentaire demandé par le Comité. Le Rapporteur du groupe de rédaction a ensuite établi un projet de rapport, qui a été examiné et approuvé par le groupe de rédaction entre les douzième et treizième sessions du Comité¹.

4. Conformément à la résolution 22/16 du Conseil, dans laquelle celui-ci demande au Comité de solliciter les vues et les contributions de différentes parties prenantes, des questionnaires ont été établis par le Comité et distribués en septembre 2013 à tous les États membres ainsi qu'aux représentants de la société civile et à d'autres parties prenantes, afin de recueillir des renseignements sur leur expérience, les meilleures pratiques et les principales difficultés recensées dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit. En date du 28 janvier 2014, un total de 36 questionnaires remplis avaient été reçus, dont

¹ Les membres du groupe de rédaction remercient Véronica Sagastume pour son importante contribution à la rédaction du présent rapport.

20 questionnaires émanant de pays ayant connu des situations consécutives à une catastrophe, 1 questionnaire d'un pays ayant connu un conflit, 8 questionnaires de pays ayant connu l'un et l'autre, et 7 questionnaires de pays n'ayant pas précisé laquelle de ces situations ils avaient connues. On trouvera à la section V ci-après un résumé des grandes questions recensées dans les réponses.

5. En février 2014, le Comité a décidé de solliciter les vues des organismes des Nations Unies, ainsi qu'il est demandé au paragraphe 2 de la résolution 22/16 du Conseil. En juillet 2014, aucun d'eux n'avait répondu.

6. À ce jour, les grandes questions suivantes ont été recensées:

a) L'action humanitaire doit prendre en considération les relations juridiques, sociales, politiques, éthiques et culturelles. Il est fondamental que le cadre juridique souligne que l'État a des obligations et que les individus et les communautés ont des droits;

b) Les opérations de sauvetage, secours et réhabilitation peuvent être rattachées aux activités de défense des droits de l'homme. Or, dans la pratique cela ne se fait pas automatiquement. Une approche fondée sur les droits de l'homme intégrant les principes ci-après est donc nécessaire dans ce type d'action humanitaire:

i) Corrélation directe et intentionnelle avec les droits de l'homme;

ii) Transparence;

iii) Participation et consultation des personnes touchées et des bénéficiaires;

iv) Non-discrimination;

v) Attention particulière accordée aux besoins des sous-groupes vulnérables et marginalisés parmi l'ensemble des bénéficiaires;

vi) Redevabilité.

7. En outre, il convient d'envisager, avant les catastrophes, la situation sous l'angle des droits de l'homme, et les gouvernements doivent être conscients qu'ils ont diverses responsabilités en ce qui concerne la protection de leurs citoyens. Il est tout aussi important que les personnes touchées soient en mesure de comprendre qu'elles ont des droits.

II. Portée

8. Le titre de la résolution 22/16 du Conseil, où est énoncé le mandat du Comité consultatif, laisse supposer que les situations consécutives à une catastrophe sont en quelque sorte semblables aux situations consécutives à un conflit. L'analogie a à voir avec le fait que ces deux situations sont liées à des crises humanitaires nécessitant une action humanitaire. En outre, une crise humanitaire requiert une intervention humanitaire qui doit reposer sur une approche fondée sur les droits de l'homme. Le présent rapport traite donc uniquement des aspects des droits de l'homme en rapport avec ce type d'action dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit.

9. L'adjectif «consécutif», dont la signification peut être trop large, doit être précisé en termes de temps. Aux fins du présent rapport, une situation consécutive à une catastrophe ou à un conflit commence immédiatement après le déclenchement d'une catastrophe ou d'un conflit et s'achève lorsque, pour la population touchée, la vie quotidienne reprend son cours normal. Une réflexion sur ce que l'on entend par «retour à la normale de la vie quotidienne» s'impose, notamment parce que les catastrophes et les conflits touchent surtout les personnes vulnérables. Leur vulnérabilité est caractérisée par des conditions de vie inappropriées avant la catastrophe ou le conflit. Pour cette raison, la catastrophe ou le

conflit vient aggraver les conditions de vie déjà précaires de ces personnes. En outre, il est nécessaire de débattre de l'amélioration des conditions de vie. Une attention particulière est requise au tout début des situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit, sans oublier les questions de justice de transition, sachant que les interventions humanitaires sont principalement conçues à ce stade. En outre, une approche fondée sur les droits de l'homme doit également être adoptée durant les phases de réhabilitation et de reconstruction et au cours du processus de réinstallation. Les situations de crise prolongée doivent également être prises en considération².

10. Les limitations susmentionnées en ce qui concerne la portée du présent rapport n'empêchent cependant pas de se pencher sur le retour à la vie normale, dont le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme devrait débattre de préférence au plus tôt afin de déterminer quels principes des droits de l'homme doivent systématiquement régir les activités humanitaires. En outre, certaines communautés ont connu non seulement des catastrophes naturelles et des conflits, mais aussi des catastrophes d'origine humaine. Ces communautés doivent être préparées à faire face aux catastrophes d'origine humaine, et les principes des droits de l'homme doivent être établis de manière à pouvoir répondre aux crises humanitaires dans n'importe quelle partie du monde. Sans plans d'action mûrement réfléchis, les populations touchées et gravement perturbées ne peuvent réagir dans le respect des droits de l'homme. L'objectif principal du présent mandat est donc de veiller à ce que la perspective des droits de l'homme soit intégrée dans les activités humanitaires dès le stade de la planification.

11. Les activités humanitaires sont, par définition, des activités qui visent à promouvoir et protéger les droits de l'homme. Le présent rapport met l'accent sur les nombreuses pratiques qui témoignent de la bonne conduite des activités humanitaires à cet égard. Toutefois, l'expérience montre que les activités humanitaires, telles que les opérations de sauvetage, de réhabilitation et d'assistance menées en faveur des personnes touchées, peuvent être, parfois gravement, insuffisantes du point de vue des droits de l'homme. Le présent rapport met donc aussi en relief les principales difficultés recensées dans la promotion et la protection des droits de l'homme dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit.

III. Introduction et objectifs

12. La présente étude a pour objet d'intégrer la perspective des droits de l'homme dans la planification des activités humanitaires en recensant les meilleures pratiques et les principales difficultés dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit, sachant que les activités humanitaires sont, par définition, des activités qui visent à promouvoir et protéger les droits de l'homme.

13. Cette étude porte sur les crises humanitaires et les activités humanitaires dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit selon une approche fondée sur les droits.

² Les situations de crise prolongée se caractérisent par des catastrophes naturelles et/ou conflits répétés, longue durée des crises alimentaires, bouleversement des moyens d'existence et insuffisance des capacités institutionnelles nécessaires pour réagir aux crises. Les pays en situation de crise prolongée doivent donc être considérés comme une catégorie à part, ayant des besoins particuliers en termes d'interventions de la part de la communauté internationale qui se consacre au développement. Voir <http://www.fao.org/docrep/013/i1683f/i1683f03.pdf>.

14. Qui sont les personnes touchées? Les personnes touchées, directement ou indirectement³, sont toutes les personnes qui subissent les conséquences d'une crise ou d'une catastrophe et qui ont besoin d'une aide humanitaire d'urgence⁴. Dans les situations prolongées, on peut supposer qu'elles ont besoin du maintien d'une aide humanitaire, mais pas nécessairement de la même nature ni de la même portée que pendant la phase d'urgence. En général, dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit, tout le monde est en danger, mais l'impact est plus fort sur les groupes vulnérables, à savoir les femmes, les personnes âgées, les enfants, les peuples autochtones, les groupes minoritaires, les apatrides, les personnes déplacées, les réfugiés et les personnes handicapées. C'est pourquoi des plans tenant compte des besoins particuliers de ces groupes doivent être mis en place lors des interventions d'urgence les concernant.

IV. Définitions

15. L'expérience a montré que les conflits et les catastrophes naturelles ont des effets multidimensionnels sur les droits de l'homme. Ils portent atteinte aux droits à la vie, à la santé et à la sécurité. Les cultures et les infrastructures sont détruites, ce qui a des effets à long terme sur les moyens de subsistance et restreint l'accès à la nourriture et à l'eau, à l'éducation, aux soins de santé et à d'autres services de base, et même l'accès à la justice.

16. Les catastrophes naturelles⁵ sont des événements qui sont provoqués par des phénomènes naturels et qui portent gravement atteinte à la société, à l'économie et/ou aux infrastructures d'une région. Il peut s'agir d'une inondation, d'un tremblement de terre, d'une tempête, d'un ouragan ou d'une éruption volcanique provoquant des dommages

³ Les personnes touchées sont également désignées par l'expression «survivants d'une situation d'urgence». Cette catégorie englobe les personnes blessées – celles qui ont subi des blessures graves nécessitant une hospitalisation à long terme aussi bien que celles qui sont en mesure de marcher et de se soigner elles-mêmes avec des médicaments et des équipements de base à domicile – et les personnes qui ne sont pas physiquement touchées mais ont été traumatisées par la situation d'urgence, ce qui inclut les personnes directement impliquées ainsi que les témoins et les intervenants au niveau local. «Humanitarian Assistance in Emergencies: Non-statutory guidance on establishing Humanitarian Assistance Centres» (Aide humanitaire en situation d'urgence: directives non officielles pour la mise en place de centres d'aide humanitaire).

Voir www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61221/hac_guidance.pdf.

⁴ Voir www.who.int/hac/about/definitions/en/.

⁵ Dans le rapport du Secrétaire général sur le passage de la phase de secours à la phase de développement (A/60/89), établi en 2005, l'expression «catastrophe naturelle» a délibérément été évitée, puisqu'elle sous-entend la croyance erronée selon laquelle les catastrophes découlant de risques naturels sont des phénomènes entièrement «naturels» et, par le fait même, indépendants de toute intervention humaine et inévitables. Or il est largement reconnu que ces phénomènes sont dus à la manière dont les êtres humains et les sociétés réagissent aux menaces découlant des risques naturels. La nature et l'ampleur de ces menaces varient. Les possibilités et les probabilités de catastrophes associées aux risques naturels sont largement déterminées par la vulnérabilité du milieu et les mesures prises pour prévenir les catastrophes, s'y préparer et y faire face. Ainsi les catastrophes sont, dans une large mesure, le fait de l'action ou de l'inaction humaines. L'expression «catastrophes liées aux risques naturels» doit donc être utilisée, en accord avec le Cadre d'action de Hyogo adopté à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes qui s'est tenue à Kobe (Japon) en janvier 2005. Les risques naturels comprennent les phénomènes tels que les tremblements de terre; l'activité volcanique; les glissements de terrain; les tsunamis; les cyclones tropicaux et autres tempêtes violentes; les tornades et les vents d'une force exceptionnelle; les inondations fluviales et côtières; les incendies de forêt et les brumes sèches associées; les épisodes de sécheresse; les tempêtes de sable/poussière; et les épidémies. Voir www.who.int/hac/about/definitions/en/.

importants ou des pertes en vies humaines⁶. En fonction de la vulnérabilité de la population et de la capacité d'intervention au niveau local, les catastrophes naturelles vont entraîner des difficultés et des problèmes d'ordre humanitaire.

17. Une crise humanitaire est un événement ou une série d'événements qui constituent une grave menace pour la santé, la sûreté, la sécurité et/ou le bien-être d'une communauté ou d'un large groupe de personnes, généralement sur une zone étendue. Les conflits armés, les épidémies, les famines, les catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence majeure sont autant d'événements susceptibles d'accompagner ou d'entraîner une crise humanitaire d'une telle portée que le mandat et les capacités d'un seul organisme ne suffisent pas à y remédier.

18. Les crises humanitaires peuvent donc être regroupées sous les intitulés suivants:

a) Catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations, tempêtes et éruptions volcaniques);

b) Catastrophes causées par l'homme (conflits, accidents d'avion ou de train, incendies et accidents industriels);

c) Situations d'urgence complexes, lorsque les effets d'une série d'événements ou de facteurs empêchent une communauté de pourvoir à ses besoins de base, tels que l'accès à l'eau et à l'alimentation, le logement, la sécurité ou la santé. Ces situations d'urgence peuvent toucher des millions de personnes dans un grand nombre de pays.

19. Les situations d'urgence complexes se caractérisent généralement par:

a) Des violences et des pertes en vies humaines à grande échelle;

b) Des déplacements de populations;

c) Des dommages à grande échelle pour les sociétés et les économies;

d) La nécessité d'une aide humanitaire de grande ampleur couvrant de multiples aspects;

e) Le blocage ou l'empêchement de la prestation de l'aide humanitaire par des contraintes d'ordre politique et militaire, en particulier dans les situations consécutives à un conflit;

f) Des risques de sécurité importants pour le personnel chargé des opérations de secours humanitaire dans certaines régions⁷.

20. L'action humanitaire consiste à apporter une aide, à assurer une protection et à mener des activités de sensibilisation de façon impartiale en réponse aux besoins d'une population qui découlent de situations d'urgence politiques complexes et de phénomènes naturels⁸. L'aide humanitaire est une aide apportée à une population sinistrée dans le respect des principes humanitaires fondamentaux d'humanité, d'impartialité et de neutralité. Cette aide se répartit en trois catégories, selon le degré de contact avec la population sinistrée: l'assistance directe, qui est la distribution directe de fournitures et services de secours aux populations affectées; l'assistance indirecte, qui suppose l'existence d'un intermédiaire au moins entre le fournisseur de l'assistance et les populations bénéficiaires, et englobe les activités telles que le transport des secours ou du personnel de secours; et l'infrastructure de secours, qui concerne les services généraux, tels que la

⁶ Glossaire des termes humanitaires du site ReliefWeb. Voir <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>.

⁷ Voir <http://coalitionhumanitaire.ca/portail-dinfos/fiches-sommaire/quest-ce-quune-crise-humanitaire>.

⁸ Glossaire des termes humanitaires du site ReliefWeb. Voir <http://reliefweb.int/report/world/reliefweb-glossary-humanitarian-terms>.

réparation des routes, la gestion de l'espace aérien et l'approvisionnement en électricité, qui facilitent les secours mais ne constituent pas nécessairement une aide visible pour la population touchée ou une aide exclusivement destinée à celle-ci⁹.

21. Le déplacement interne est le déplacement involontaire de personnes, à l'intérieur de leur propre pays, qui ont été forcées ou contraintes de fuir ou de quitter leur domicile ou leur lieu de résidence habituel. Ce mouvement peut résulter de causes diverses, notamment de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, de conflits armés ou de situations de violence généralisée¹⁰.

22. Les catastrophes technologiques ou d'origine humaine sont des risques technologiques ou d'origine humaine, tels que les situations d'urgence complexes ou les conflits, les famines, les déplacements de population, et les accidents industriels ou de transport¹¹, qui sont causées par l'homme et se produisent dans des établissements humains ou à proximité. Ils peuvent entraîner une dégradation de l'environnement, une pollution et des accidents connexes.

23. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme estime que, lorsque les violations des droits de l'homme sont la conséquence d'une situation de conflit¹², la séquence des événements est la suivante:

- a) Violations des droits de l'homme en tant que causes de conflit;
- b) Crises humanitaires;
- c) Nouvelles violations survenant par suite du conflit et des crises humanitaires;
- d) Aggravation des problèmes préexistants liés aux droits de l'homme;
- e) Promotion et protection des droits de l'homme comme objectif des accords de paix.

24. Le Haut-Commissariat fait observer que, lorsque les violations des droits de l'homme sont la conséquence d'une catastrophe naturelle, la séquence des événements est la suivante:

- a) Catastrophe naturelle;
- b) Crise humanitaire;
- c) Aggravation des problèmes préexistants liés aux droits de l'homme et nouvelles violations survenant par suite de la catastrophe;
- d) Droits de l'homme comme base de la planification et de la prestation de l'intervention humanitaire;
- e) Intégration des droits de l'homme dans les plans de préparation aux situations d'urgence.

⁹ Voir www.who.int/hac/about/definitions/en/.

¹⁰ Voir <http://www.unhcr.fr/4ad2f824e.html>.

¹¹ Voir <http://www.ifrc.org/fr/introduction/gestion-de-catastrophes/catastrophes/typologie-des-catastrophes>.

¹² Voir www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict.pdf.

V. Situation actuelle

A. Cadre juridique international

25. Il existe un cadre juridique international des droits de l'homme, fondé sur un ensemble de déclarations et d'instruments spécifiques, visant à protéger les personnes touchées par des catastrophes naturelles ou des conflits. Étant donné que la protection en situation d'urgence ne se limite pas à la sécurité en termes de survie, toutes les garanties utiles en matière de droits civils et politiques, aussi bien qu'économiques, sociaux et culturels, contribuent à préserver la dignité des personnes touchées. Compte tenu du fait que les violations des droits de l'homme s'intensifient dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit, toutes les activités humanitaires se fondent sur le principal cadre juridique mondial en la matière, à savoir la Charte internationale des droits de l'homme, qui se compose de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les deux Protocoles facultatifs s'y rapportant.

26. Le droit international humanitaire est un ensemble de règles qui visent à limiter les effets des conflits armés pour des raisons humanitaires. Il protège les personnes qui ne participent pas, ou plus, aux hostilités et restreint les moyens et méthodes de combat¹³. Les Conventions de Genève de 1949 et les Conventions de La Haye de 1899 et 1907 en sont les principaux exemples.

27. Les principes et normes en matière de droits de l'homme doivent être appliqués de façon prioritaire lors de la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Ces principes sont notamment les suivants: l'universalité (les droits de l'homme doivent bénéficier à tous, sans exception); l'indivisibilité (les droits de l'homme sont indissociables et interdépendants); la participation et la consultation (chacun a le droit de participer aux décisions relatives à la protection de ses droits, et l'opinion de chacun doit être prise en compte); la non-discrimination (les droits de l'homme doivent être garantis sans discrimination d'aucune sorte, y compris pour ce qui concerne les politiques et les pratiques susceptibles d'avoir un effet discriminatoire); la redevabilité (des mécanismes de contrôle des obligations liées aux responsabilités doivent être créés en vue de garantir l'application des droits); et la transparence (les gouvernements et les partenaires humanitaires, aux niveaux national ou international, doivent rendre accessibles tous les renseignements et processus de prise de décision relatifs aux droits).

B. Aide humanitaire internationale: cadre juridique et mécanismes

28. Une attention particulière a été accordée à l'aide et l'assistance humanitaires fournies dans les situations d'urgence causées par des conflits et des catastrophes dans le monde. Cette attention a conduit à l'élaboration de plusieurs mécanismes et initiatives spécialisés, parmi lesquels:

a) Les politiques humanitaires et les accords, lignes directrices, documents et outils relatifs à l'aide humanitaire du Comité permanent interorganisations pour la reconstruction et le relèvement des zones sinistrées par suite de guerres ou de catastrophes¹⁴, tels que la Charte humanitaire et les normes minimales pour l'intervention humanitaire en cas de catastrophe, les Directives concernant la santé mentale et le soutien

¹³ Voir <http://www.icrc.org/fre/war-and-law/index.jsp>.

¹⁴ Établie en juin 1992 comme suite à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence.

psychosocial dans les situations d'urgence, le Guide pour l'intégration de l'égalité des sexes dans l'action humanitaire, les Directives opérationnelles concernant les droits de l'homme et les catastrophes naturelles et les Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire;

b) Le projet Sphere, initiative volontaire qui rassemble un grand nombre d'organismes humanitaires autour d'un objectif commun, celui d'améliorer la qualité de l'aide humanitaire et la redevabilité des acteurs humanitaires à l'égard de ceux qu'ils représentent, des donateurs et des populations touchées. Créé en 1997, le projet Sphere n'est pas une organisation reposant sur l'action de ses membres. Dirigé par un conseil d'administration composé de représentants de réseaux mondiaux d'organismes humanitaires, le projet Sphere est une communauté dynamique de professionnels de l'intervention humanitaire¹⁵;

c) Les normes, la formation, le code de conduite et la certification de l'organisation Humanitarian Accountability Partnership, créée en 2003¹⁶;

d) Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes¹⁷;

e) Le Dispositif mondial d'aide humanitaire, mécanisme mis en place en 2006 afin d'améliorer la coordination entre les organisations humanitaires des Nations Unies et les autres organisations humanitaires;

f) Les Lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe et le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe (30 novembre 2007);

g) Le manuel de 2009 intitulé *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (Droit et normes internationaux applicables dans les situations de catastrophes naturelles) de l'Organisation internationale de droit du développement;

h) Le document intitulé *Minimum Inter-Agency Standards for Protection Mainstreaming* (Normes minimales interorganisations pour l'intégration de la protection), publié par World Vision en 2012¹⁸;

i) La Convention relative à l'assistance alimentaire, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013;

j) Le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, adopté par la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à sa dix-neuvième session, en novembre 2013. Ce mécanisme a été établi au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún pour remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, notamment aux phénomènes météorologiques extrêmes et aux phénomènes qui se manifestent lentement, dans les pays en développement particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements¹⁹.

¹⁵ Voir www.sphereproject.org/.

¹⁶ Voir www.hapinternational.org/.

¹⁷ Peut être consulté à l'adresse: www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf.

¹⁸ Peut être consulté à l'adresse: www.humanitarianresponse.info/topics/procap/document/world-vision-minimum-inter-agency-standards-protection-mainstreaming-march.

¹⁹ Peut être consulté à l'adresse: http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/in-session/application/pdf/fccc.cp.2013.l.15.pdf.

29. En ce qui concerne le droit international humanitaire, le Comité international de la Croix-Rouge, établi en 1863, qui est membre fondateur de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, œuvre dans le monde entier afin d'apporter une aide humanitaire aux personnes touchées par les conflits, les troubles internes et les autres situations de violence interne, et de promouvoir les lois qui protègent les victimes de la guerre. En tant qu'organisation indépendante et neutre, son mandat découle essentiellement des Conventions de Genève de 1949²⁰.

C. Organisations non gouvernementales internationales s'occupant de l'aide et de l'assistance humanitaires

30. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ont une expérience de l'aide et l'assistance humanitaires dans le monde. Parmi les principales coalitions et plates-formes d'ONG internationales qui travaillent actuellement dans le domaine de la coordination de l'aide humanitaire dans le monde, on peut citer:

a) Le Conseil international des agences bénévoles, réseau mondial d'organisations non gouvernementales dont la mission est de rendre l'action humanitaire plus efficace et rigoureuse sur le plan des principes en travaillant collectivement et indépendamment pour influencer sur les politiques et les pratiques²¹;

b) ACT Alliance – Action by Churches Together, coalition de plus de 140 églises et organisations affiliées qui travaillent ensemble dans plus de 140 pays en vue d'instaurer un changement positif et durable dans la vie des populations pauvres et marginalisées, indépendamment de leur religion, de leurs opinions politiques, sexe, orientation sexuelle, race ou nationalité, en se conformant aux codes et normes internationaux les plus exigeants²²;

c) InterAction, qui compte plus de 180 organisations membres actives dans tous les pays en développement. Les membres sont des organisations confessionnelles ou laïques, petites et grandes, qui s'occupent plus particulièrement des populations les plus pauvres et les plus vulnérables du monde. InterAction est la plus grande alliance d'organisations bénévoles privées basées aux États-Unis et de partenaires désignés comme membres associés²³.

D. Afrique: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l'aide et l'assistance humanitaires

31. L'organisation Africa Humanitarian Action a été créée en 1994 et apporte depuis lors une assistance humanitaire destinée à sauver la vie de réfugiés, de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et de communautés locales à travers l'Afrique²⁴.

32. Le Programme d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes (2006-2015)²⁵ définit les actions mises en œuvre par les mécanismes opérationnels à trois niveaux: régional, sous-régional et national, ainsi qu'il est décrit ci-après.

²⁰ Voir www.icrc.org/eng/who-we-are/index.jsp.

²¹ Voir <https://icvanetwork.org/mandate.html>.

²² Voir www.actalliance.org/about.

²³ Voir www.interaction.org/.

²⁴ Voir www.africahumanitarian.org/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=352.

²⁵ Peut être consulté à l'adresse:

www.unisdr.org/files/13655_POAinEnglishadoptedinNairobi16April%5B1%5D.pdf.

1. Mise en œuvre et coordination au niveau régional

33. La mise en œuvre et la coordination au niveau régional sont assurées par:

a) La Commission de l'Union africaine (UA), qui facilite et coordonne la mise en œuvre du Programme d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes, du Programme d'action et du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes;

b) La Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes, qui est appuyée par la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes et constitue le principal mécanisme régional d'appui à la mise en œuvre des stratégies et programmes de prévention des catastrophes aux niveaux régional, sous-régional et national, dont elle contrôle les progrès tout en facilitant la coordination et l'échange d'informations entre les gouvernements, les organisations sous-régionales et les organismes des Nations Unies;

c) Les réunions de haut niveau qui se tiennent régulièrement, telles que la Conférence ministérielle de l'Union africaine sur la prévention des catastrophes et la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, et qui établissent un consensus régional sur les questions clefs en matière de prévention des catastrophes;

d) La Commission de l'UA, qui entend reconstituer le Groupe de travail africain sur la prévention des catastrophes afin d'assurer la coordination et d'apporter un soutien technique aux États membres;

e) La planification et la programmation conjointes des activités visant à mettre en œuvre le Programme d'action approuvé, qui sont menées par les États membres de l'UA, les communautés économiques régionales, l'Agence de planification et de coordination du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), les organismes des Nations Unies, les partenaires de développement, les organisations de la société civile et d'autres institutions compétentes.

2. Mise en œuvre au niveau sous-régional

34. La mise en œuvre et la coordination au niveau sous-régional sont assurées de la manière suivante:

a) Les communautés économiques régionales s'attachent principalement à formuler des orientations stratégiques pour leurs États membres, à faciliter la mise en œuvre des stratégies et programmes sous-régionaux conformément à la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes, au Programme d'action et au Cadre d'action de Hyogo dans leurs sous-régions, et à assurer la coordination, en particulier pour ce qui concerne les initiatives menées avec d'autres États;

b) Les communautés économiques régionales favorisent également la mise en œuvre des stratégies et programmes susmentionnés en mettant en place des plates-formes et des centres de coordination sous-régionaux pour la prévention des catastrophes, et en élaborant des programmes de mobilisation des ressources pour soutenir les efforts nationaux et sous-régionaux;

c) Avec le soutien de la Commission de l'UA, de l'Agence de planification et de coordination du NEPAD, de la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, des organismes spécialisés et de la société civile, les communautés économiques régionales facilitent l'intégration de la prévention des catastrophes dans les initiatives de développement durable.

3. Mise en œuvre et coordination au niveau national

35. La mise en œuvre et la coordination au niveau national sont assurées de la manière suivante:

a) C'est aux États membres de l'UA qu'incombe au premier chef la responsabilité de mettre en œuvre la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes, le Programme d'action pour la prévention des catastrophes et le Cadre d'action de Hyogo;

b) Les plates-formes nationales et les comités nationaux regroupant les différentes parties prenantes, y compris les ministères chargés de la prévention des catastrophes, tels que les ministères de l'intérieur, de la santé, de l'éducation, du développement urbain, de l'environnement, des finances et de la planification, les organisations de la société civile, les médias, le secteur privé, les institutions scientifiques et les établissements d'enseignement, apportent leurs compétences et leurs connaissances afin de contribuer à l'intégration de la prévention des catastrophes et de l'adaptation aux changements climatiques dans les processus multisectoriels de planification et de mise en œuvre du développement;

c) Les programmes ou activités découlant de la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes et du Cadre d'action de Hyogo sont mis en œuvre en relation directe avec les processus nationaux existants de planification du développement et d'autres cadres et stratégies d'aide au développement, tels que le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, ou dans le cadre de ces processus.

E. Asie-Pacifique: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l'aide et de l'assistance humanitaire

36. L'Asian Disaster Reduction and Response Network (Réseau asiatique pour la réduction des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe) a été créé en 2003. Il se compose actuellement de 45 membres d'ONG du continent asiatique, qui travaillent ensemble par le biais de différents canaux, notamment les sites Web, les programmes de formation, les visites d'étude et les projets communs sur le terrain. Il a pour mission de promouvoir la coordination, le partage d'informations et la collaboration entre les ONG et les autres parties prenantes dans l'optique d'une prévention et d'interventions rationnelles et efficaces en cas de catastrophe dans la région de l'Asie et du Pacifique²⁶.

37. Le Centre asiatique de planification préalable aux catastrophes, créé en 1986, est une ONG indépendante qui œuvre dans un certain nombre de pays asiatiques, en diffusant des systèmes et des informations en matière de gestion des risques de catastrophe en vue de réduire les risques au niveau local, national et régional dans l'ensemble de la région Asie-Pacifique. Afin d'atteindre ses objectifs en matière de réduction des risques de catastrophe, le Centre collabore étroitement avec les autorités locales, nationales et régionales, les organisations gouvernementales et non gouvernementales, les donateurs et les partenaires de développement²⁷.

²⁶ Voir www.preventionweb.net/english/professional/contacts/v.php?id=1516.

²⁷ Voir www.adpc.net/igo/.

F. Europe: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l'aide et de l'assistance humanitaires

38. Le Centre de coordination de la réaction d'urgence, qui est géré par le service Aide humanitaire et protection civile de la Commission européenne, a été créé en 2013 pour permettre de réagir plus rapidement et de manière mieux coordonnée aux catastrophes qui se produisent au sein et en dehors de l'Europe. Il mobilise les ressources des 31 pays participant au mécanisme de protection civile de l'Union européenne²⁸.

G. Amérique latine: institutions et mécanismes régionaux actifs dans le domaine de l'aide et de l'assistance humanitaires

39. Dans le cadre des mesures visant à faire respecter les droits de l'homme et à garantir l'application d'approches intégrées, plusieurs organes intergouvernementaux ont été créés en Amérique latine afin de renforcer la réduction des risques de catastrophe, notamment:

a) Le Réseau interaméricain pour l'atténuation des effets des catastrophes au sein de l'Organisation des États Américains (OEA), créé pour répondre aux besoins suivants:

i) Assister les États membres de l'OEA dans le partage et l'échange d'informations, de savoir et d'expérience en matière de gestion des risques de catastrophe naturelle;

ii) Renforcer les activités de planification et de gestion des catastrophes de l'OEA afin d'apporter une réponse plus efficace aux catastrophes naturelles qui touchent de plus en plus souvent le continent américain;

iii) Disposer d'un mécanisme permettant de coordonner les efforts et de promouvoir la collaboration entre les organisations du système interaméricain, les organisations intergouvernementales régionales, les organisations internationales, les donateurs, les institutions financières et les organismes nationaux chargés de coordonner la gestion des catastrophes naturelles;

iv) Soutenir le suivi et la mise en œuvre des décisions prises par la Commission interaméricaine pour la réduction des catastrophes naturelles;

v) Coordonner la mise en œuvre, le suivi et la révision périodique du Plan stratégique interaméricain pour les politiques sur la réduction de la vulnérabilité, la gestion des risques et les interventions en cas de catastrophe²⁹;

b) Le Groupe de travail «Risques, situations d'urgence et catastrophes en Amérique latine et dans les Caraïbes», au sein de la Communauté des États d'Amérique latine, qui est fondé sur le cadre de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. Ce groupe de travail est actif au Panama depuis 2003 et offre une plate-forme pour la coordination régionale des questions d'ordre humanitaire³⁰. Il existe en outre l'Agence caraïbe pour les secours d'urgence en cas de catastrophe naturelle³¹;

c) La Réunion sur les mécanismes d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle, au sein du Secrétariat général ibéro-américain. Association de nations libres, souveraines et égales, à même d'aider à construire un avenir fondé sur la démocratie et le développement tout en maintenant une diversité ethnique, culturelle et linguistique

²⁸ Voir <http://ec.europa.eu/echo/fr/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc>.

²⁹ Voir www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/Natdesproject/IADM.htm.

³⁰ Voir www.redhum.org/asuntos_redlac.

³¹ Voir www.cdema.org/.

commune, le Secrétariat général ibéro-américain se compose de 22 pays de langues portugaise et espagnole d'Amérique latine et de la péninsule ibérique³²;

d) Le Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC), qui est doté d'un programme visant à soutenir la mise en œuvre de la politique de l'Amérique centrale en faveur d'une gestion globale des risques et à renforcer les systèmes nationaux de gestion des risques en Amérique centrale. Les États membres du CEPREDENAC sont: le Belize, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama. La République dominicaine devrait prochainement rejoindre l'organisation.

H. Aide humanitaire au niveau national: cadre juridique et mécanismes

40. Pour autant qu'il s'agisse des droits de l'homme, les obligations des États de respecter, protéger et mettre en œuvre l'aide humanitaire restent inchangées. Étant donné que les États sont responsables de l'administration publique, ils sont par conséquent aussi tenus de respecter ces obligations et doivent se garder d'instrumentaliser l'aide humanitaire à des fins politiques. De la même manière, les partis politiques ne devraient pas profiter du besoin généré par les situations d'urgence pour tenter d'augmenter leur cote de popularité auprès de la population. Après une catastrophe ou un conflit, le clientélisme devrait aussi être évité, étant donné que, comme cela a déjà été indiqué, les populations touchées, tout comme n'importe quel autre individu ou communauté, conservent leurs droits, y compris le droit de choisir librement ses représentants et le droit de voter.

41. Les paragraphes ci-après font état de certaines informations communiquées par les États membres dans leurs réponses aux questionnaires, eu égard aux cadres juridiques et mécanismes nationaux qu'ils ont mis en place pour faire face aux urgences liées aux catastrophes et aux conflits en appliquant une approche fondée sur le droit.

42. Le Gouvernement slovaque s'emploie à faire en sorte que la loi relative à la sécurité de l'État en cas de guerre, d'hostilités, d'état d'urgence et de loi martiale permette la distribution de produits et biens de première nécessité aux citoyens touchés par les crises.

43. En Colombie, la loi n° 1523 dispose que l'aide humanitaire doit être fournie selon les principes de qualité, de rapidité, de pertinence et d'efficacité. L'article 3 de cette loi prévoit que, dans les situations de catastrophe et de danger visées par la loi, toutes les personnes qui reçoivent une aide humanitaire bénéficieront du même soutien et du même traitement. Davantage de principes sont décrits dans le manuel sur la normalisation de l'aide humanitaire en Colombie.

44. Au Chili, le système national de protection civile repose sur les garanties prévues dans la Constitution. Afin de remplir les garanties concernant l'intervention en cas de catastrophe, le Chili a adopté plusieurs lois et règlements, dont:

a) Le décret n° 156 de 2002 du Ministère de l'intérieur, relatif au plan national de protection civile;

b) La loi n° 20,641 relative au budget du secteur public pour 2013, qui définit et régit la gestion des fonds d'urgence inscrits au budget du Ministère de l'intérieur;

c) Les circulaires n°s 56 et 218 de 2008, du Vice-Ministre de l'intérieur;

d) La loi n° 16,282 relative à la préparation face aux séismes et aux catastrophes, et le Plan national de protection civile, instrument de gestion des risques au Chili. Placé sous la responsabilité des autorités, le Plan garantit la protection de tous dans

³² Voir <http://segib.org/>.

toutes les situations dangereuses, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine. Les directives opérationnelles sont fondées sur le principe de la protection civile, qui garantit à chacun une protection ainsi que des conditions et un environnement de vie convenables. Afin de garantir la transparence et la responsabilisation dans les interventions en cas de catastrophe, le décret n° 156 de 2002 du Ministère de l'intérieur porte création de mécanismes et d'instruments qui régissent la demande et l'approvisionnement en biens de première nécessité et définit les bénéficiaires lors du processus de réhabilitation et de reconstruction. Ce processus est géré par les différents organes de l'État concernés, tels que les municipalités, et tout particulièrement par les organes sectoriels qui sont compétents pour la situation en jeu.

45. Dans le cadre de sa stratégie pour faire face aux crises humanitaires, le Mexique a adopté la loi générale sur la protection civile, qui prévoit la mise en place de mécanismes nationaux en cas de catastrophe dans une optique de gestion globale des risques, constituant ce que l'on appelle le Système national de protection civile. Ce dispositif intègre toutes les agences de l'administration fédérale publique, les systèmes de protection civile des différents États, les municipalités, les délégations, les bénévoles, les organisations de quartier, des groupes de la société civile, les pompiers, les représentants des secteurs privé et public, y compris les médias, ainsi que les centres de développement pour la recherche, l'éducation et la technologie. Étant donné que tous les organismes publics font partie du système, des politiques universelles de protection civile sont définies dans le cadre du Programme national de protection civile, qui énonce l'obligation particulière de tous les fonctionnaires d'assumer la responsabilité de la sécurité de chacun par la prévention des catastrophes et la gestion efficace des urgences, à divers points de vue. La protection des enfants, des femmes, des populations autochtones, des personnes âgées, des personnes handicapées, des communautés de moins de 5 000 habitants, des habitants de bidonvilles privés d'accès aux services et de ressources économiques, des migrants, des saisonniers du secteur agricole, entre autres, s'en trouve facilitée. En outre, le Mexique a attribué aux municipalités la responsabilité première en ce qui concerne le contrôle et l'application des mesures de sécurité dans le cadre du budget national. Si les moyens financiers et opérationnels d'une municipalité ne lui permettent pas de gérer une crise, c'est l'État ou le district fédéral concerné qui est compétent à cet égard. En pareil cas, la municipalité doit informer les organes fédéraux concernés, lesquels interviennent conformément aux programmes en place qui garantissent le transfert immédiat des ressources et de la responsabilité effective en matière d'intervention et de réhabilitation en cas de désastre, et inversement.

46. En plus des exemples positifs mentionnés ci-dessus, il est également important d'adopter des lois nationales relatives à la prévention des catastrophes, qui prévoient des allocations spécifiques dans le budget national. Lorsque les États inscrivent dans leur budget des fonds spécifiques destinés à la réduction des risques de catastrophe, il s'agit d'une manifestation tangible de leur engagement à respecter les droits de l'homme en matière d'aide humanitaire. Les preuves ne manquent pas quant au fait que, outre leurs effets à long terme, les catastrophes naturelles et les conflits ont des effets immédiats et directs sur l'économie des communautés et des pays. Dans la plupart des catastrophes, l'essentiel des dommages immédiats provient de la destruction d'actifs tels que les bâtiments, l'infrastructure, les stocks et les récoltes. Les catastrophes entraînent aussi des pertes à court terme et à long terme pour les activités économiques et le revenu dans la zone touchée, étant donné que les individus et les entreprises perdent leurs moyens de production et leur accès au marché. L'activité économique reprend progressivement pendant les années que dure la reconstruction, qui débute par une intervention d'urgence et une aide humanitaire. Le capital fixe peut être régénéré par des investissements destinés à la reconstruction, qui engendrent du revenu à mesure que le travail progresse. Selon une

étude, les catastrophes climatiques telles que les tempêtes et les sécheresses ont un impact modéré mais négatif sur la croissance du revenu³³.

I. Recommandations formulées dans le cadre de l'Examen périodique universel, ayant trait à l'action humanitaire

47. Dans le cadre de l'Examen périodique universel, plus de 20 recommandations spécifiques ont été formulées au sujet de l'action humanitaire en cas de catastrophes naturelles³⁴. Ces recommandations visent en premier lieu à améliorer la réduction des risques de catastrophe et à garantir une intervention appropriée face aux urgences compte tenu de la vulnérabilité de certains pays (Bangladesh, Dominique, El Salvador, Haïti, Jamaïque, Myanmar, Pakistan, Palaos, Philippines, Tuvalu, Vanuatu et Viet Nam).

48. Dans les recommandations adressées aux États-Unis d'Amérique, il était demandé instamment au pays d'augmenter l'aide au développement, en particulier l'assistance en cas de catastrophe naturelle, et à prendre des mesures positives eu égard aux changements climatiques. Le Koweït a été prié de conserver son rôle de pionnier dans l'aide humanitaire apportée lors des catastrophes naturelles, et Cuba a été invitée à partager ses expériences et ses meilleures pratiques en ce qui concerne la prévention des ouragans et autres catastrophes naturelles, et les mesures prises pour y faire face.

49. Sept recommandations concernant les situations consécutives à une catastrophe ont été adressées à la France (poursuivre l'exécution du Plan national «Femmes, paix et sécurité»), au Libéria, au Népal, aux Philippines, à la République démocratique du Congo et à Sri Lanka (protéger les droits des enfants et des femmes, assurer la participation des femmes aux processus de reconstruction et de consolidation de la paix après un conflit, améliorer l'accès à l'éducation, en particulier dans les zones sous-développées et qui sortent d'un conflit).

VI. Aspects de l'action humanitaire liés aux droits de l'homme: bonnes pratiques et défis à relever

A. Groupes vulnérables

50. Les trois phases de l'aide humanitaire dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit – sauvetage, secours et réhabilitation – sont fondées sur les principes des droits de l'homme que sont la protection, la garantie et le respect. Étant donné que les opérations de sauvetage, de secours et de réhabilitation dépendent des conditions propres à chaque situation, les actions humanitaires donnent parfois lieu à des pratiques susceptibles d'enfreindre ou de violer les droits de l'homme des personnes touchées. C'est pourquoi la préparation aux situations d'urgence et l'aide humanitaire doivent s'appuyer sur une approche fondée sur les droits de l'homme.

51. Chacun court le risque d'être touché par l'impact négatif d'une catastrophe ou d'un conflit, mais le niveau de vulnérabilité de chaque individu dépend de sa position sociale, économique, politique, culturelle et ethnique dans la société. L'action humanitaire devrait donc viser en priorité les femmes, les enfants, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités et les lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres. Les populations touchées sont des titulaires de droits et non de simples bénéficiaires d'une action caritative.

³³ Voir www.unescap.org/stat/data/syb2011/II-Environment/Natural-disasters.asp.

³⁴ Voir www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx.

52. La discrimination fondée sur le sexe aggrave la vulnérabilité des femmes et des filles dans les situations d'urgence et les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit. Les activités de protection mises en place par les parties prenantes nationales et internationales devraient se fonder sur une approche globale. Cela permettrait de traiter la discrimination fondée sur le sexe sous un angle institutionnel afin de ne pas limiter les interventions à des activités spécifiques qui ne s'attaquent qu'à une partie du problème. Les femmes et les filles doivent être l'une des priorités premières de l'aide humanitaire, des secours et de la réhabilitation. Il convient d'envisager une protection spéciale lors de la planification de l'intervention en cas de catastrophe et l'aide humanitaire qui y est associée. Il faut également promouvoir et garantir la participation des femmes à la prise de décisions en matière d'aide humanitaire. Des mécanismes pour prévenir la violence sexuelle, le harcèlement sexuel et le viol doivent être mis en place. Dans les situations de conflit telles que les conflits armés et les guerres à l'échelon national, l'aide humanitaire et les processus de réconciliation doivent prendre en compte les pratiques traditionnelles qui veulent que les femmes soient considérées comme des butins de guerre. En outre, les femmes autochtones et les femmes appartenant à des communautés minoritaires requièrent une protection spéciale contre la discrimination fondée sur le sexe et les attitudes racistes. La résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, sur les femmes, la paix et la sécurité, établit le cadre international en la matière³⁵.

53. L'UNICEF reconnaît que, dans une situation d'urgence, qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle soudaine ou d'un conflit armé, les enfants requièrent une protection spéciale propre à garantir leur sécurité et leur bien-être³⁶. Les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire sont au centre de la politique de l'UNICEF en ce qui concerne la protection des droits des enfants touchés par les crises humanitaires. Les filles et les garçons sont titulaires de droits et doivent aussi être inclus dans le processus de l'aide humanitaire.

54. Les personnes âgées constituent un autre groupe de personnes particulièrement touchées par les catastrophes et les conflits. Il est nécessaire de comprendre que le handicap, le déplacement, la maladie, la malnutrition, la discrimination et l'insécurité aggravent les conditions de vie des personnes âgées dans les situations consécutives à un conflit ou à une catastrophe. Les besoins des personnes âgées devraient par conséquent être pris en compte dans l'aide humanitaire immédiate et à long terme ainsi que dans les politiques et les directives humanitaires.

55. Les personnes handicapées sont touchées de façon disproportionnée par les catastrophes et les conflits car de nombreuses ressources affectées à l'aide humanitaire, aux abris et au secours leurs sont inaccessibles. En outre, l'expérience a montré qu'il existe une corrélation directe entre la discrimination à l'égard des personnes handicapées et le manque de ressources. L'aide humanitaire, le sauvetage, le secours et la réhabilitation doivent donc répondre aux besoins de l'ensemble de la population et intégrer les personnes handicapées à toutes les étapes de l'intervention d'urgence. Après une catastrophe ou un conflit, le handicap se répand au sein des communautés touchées du fait que des personnes sont blessées et requièrent une assistance spécialisée et des ressources telles que le transport et le soutien médical³⁷.

³⁵ Voir www.usip.org/gender_peacebuilding/about_UNSCR_1325. Pour des informations sur les bonnes pratiques dans le domaine de l'aide humanitaire, dans les situations faisant suite à une catastrophe ou à un conflit, voir www.actalliance.org/stories/violence-against-women-and-girls.

³⁶ Voir www.unicef.org/protection/57929_62178.html.

³⁷ Voir www.un.org/disabilities/documents/reports/iddr2013_%20panelreport.pdf.

56. Les populations autochtones et les minorités ont traditionnellement été exclues du développement. Elles sont principalement installées dans des zones rurales qui sont exposées aux catastrophes naturelles et, souvent, elles vivent dans la pauvreté. Ces deux facteurs les rendent vulnérables en cas de catastrophe et de conflit. Il est important de mesurer, mieux cerner et développer la connaissance qu'ont les populations autochtones des mécanismes en place pour réduire les risques de catastrophes³⁸.

57. Il convient de prêter une attention particulière aux lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres, et ce tout spécialement dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit. En pareilles situations, la stigmatisation et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle accentuent la violence liée au genre, au préjudice des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres pour ce qui est de la fourniture d'une aide alimentaire, de structures d'accueil et d'une assistance humanitaire.

B. Enseignements tirés

1. Participation des communautés et des populations touchées

58. L'aide humanitaire doit tenir compte des relations juridiques, sociales, politiques, éthiques et culturelles. Dans le cadre juridique, il est indispensable d'insister sur le fait que l'État est le détenteur de devoirs et que les populations et les communautés sont des titulaires de droits et non pas de simples bénéficiaires d'une aide humanitaire. Cela devrait être au centre des processus éducatifs tant formels qu'informels en matière de prévention et de réduction des catastrophes, de réhabilitation et de reconstruction. Un certain nombre d'initiatives pourraient être instaurées à cet égard:

a) Des programmes de participation communautaire pourraient être développés avec les communautés rurales et autochtones, y compris le microzonage effectué avec la participation des communautés concernées;

b) Des plans de sécurité spécifiques devraient être mis au point pour les établissements scolaires;

c) Les modèles culturels qui permettent aux femmes et aux hommes de participer sur un pied d'égalité à la prise de décisions en matière de santé et d'autres questions au sein de la famille doivent être pris en compte.

59. Il est indispensable de mettre au point des mesures pour aider les communautés locales à se reconstruire après une catastrophe, dans les cas où les habitants sont contraints de vivre dans un environnement totalement nouveau, tel que les logements temporaires. Il convient de souligner que, même si les populations touchées soient censées se constituer une nouvelle communauté par elles-mêmes, elles ne sont pas toutes en mesure de s'adapter à un nouvel environnement.

60. Les individus, en tant que titulaires de droits de l'homme, devraient avoir le droit de prendre part à la planification de toutes les politiques qui concernent leur réinstallation, ainsi qu'à l'évaluation de ces politiques. La participation des victimes et des personnes touchées garantit la transparence sur le plan de l'administration et contribue à la viabilité des opérations en matière d'aide humanitaire, de secours et de réhabilitation. Les autorités locales devraient être impliquées dès les premières étapes des consultations pertinentes afin d'éviter les problèmes de communication avec les bénéficiaires.

³⁸ Voir www.unisdr.org/files/8853_IKPolicyNote.pdf.

61. Il convient également de prendre en compte le rôle du secteur privé et de la société civile. En ce qui concerne les entreprises, les États peuvent promouvoir des accords préalables afin d'éviter la spéculation sur les prix et la pénurie, de même qu'ils peuvent acheter directement aux producteurs locaux pour redresser l'économie locale. La hausse des prix des denrées alimentaires entrave l'accès à la nourriture de millions de personnes dans le monde. Cette augmentation n'est pas vraiment due aux prix pratiqués par les producteurs, qui continuent de tirer très peu de profit de la vente de leur récolte, ce qui alimente le cycle de la pauvreté et aggrave leur condition dans les situations d'urgence.

2. Approche fondée sur l'égalité des sexes

62. L'une des meilleures pratiques recensées dans les réponses aux questionnaires consiste à prendre en compte les questions de genre lors des interventions menées en cas de catastrophe. Par exemple, les hommes et les femmes ont des besoins différents en matière de trousse d'hygiène personnelle et d'approvisionnement en nourriture et en eau.

63. Les abris devraient disposer de sanitaires distincts pour les hommes et les femmes, ainsi que d'une pièce privée pour l'hygiène intime des femmes. Une approche fondée sur l'égalité des sexes et intégrant les questions de genre devrait prendre en compte les besoins spécifiques des femmes. Il faudrait par exemple prévoir un plus grand nombre de sanitaires pour les femmes, sachant que celles-ci ont généralement besoin de plus de temps aux toilettes et que, souvent, elles prennent leur enfant avec elles. En outre, ce que l'on appelle le «code de convivialité» établit que les brigades de cuisine doivent être mixtes afin de promouvoir l'égalité des sexes.

64. Des mécanismes devraient également être mis en place pour prévenir la violence sexuelle et les viols. Les femmes et les filles sont souvent victimes de viol et de harcèlement sexuel et sont particulièrement exposées aux agressions sexuelles, par exemple lorsqu'elles vont chercher de l'eau. Les femmes, les filles, les personnes âgées et les enfants sont aussi exposés à la violence intrafamiliale. Des centres proposant un soutien psychologique aux victimes de la violence intrafamiliale devraient être mis en place. Dans le cadre de l'aide humanitaire, le besoin d'abris pour les femmes et les enfants qui ont survécu à des actes de violence devrait être pris en considération.

65. Il est important d'associer les femmes à l'approvisionnement et à l'acheminement de l'aide humanitaire afin d'éviter que les hommes ne bénéficient d'un traitement préférentiel et de favoriser l'autonomisation des femmes au sein de la communauté. Les femmes ne devraient pas avoir à supporter seules la charge de leur famille ni à accorder des faveurs sexuelles pour obtenir de la nourriture ou d'autres services. Elles devraient avoir les mêmes possibilités d'accès aux services et à l'aide que les hommes, en particulier parce que, souvent, ce sont elles qui pourvoient aux besoins des enfants et des membres âgés de la famille, en plus de leurs propres besoins.

66. Des aires de jeu sûres devraient être mises en place pour les enfants et leurs parents afin d'encourager la solidarité et d'offrir aux personnes touchées un soutien sur le plan affectif.

67. Il convient de développer des directives thématiques qui prennent en compte les besoins particuliers des femmes, des enfants et des personnes handicapées. S'agissant des enfants, une attention particulière devrait être accordée aux anciens enfants soldats et aux enfants victimes de toute forme de violence.

3. Respect des valeurs culturelles

68. L'approvisionnement en nourriture et en vêtements doit prendre en compte les traditions et pratiques culturelles de chacun. Il faut également améliorer la connaissance des autochtones en matière d'appui et de résilience, ces facteurs étant essentiels pour que les personnes touchées recouvrent leurs moyens de subsistance sur leurs propres territoires ou sur de nouveaux territoires.

69. Il convient de concevoir des trousseaux d'aide humanitaire adaptés aux pratiques culturelles et aux besoins de la population en termes de nourriture, de cuisine, de logement et de nettoyage. Des programmes de soutien à la nutrition devraient être développés en prenant en compte les spécificités culturelles en matière d'alimentation et les besoins nutritionnels des femmes, des filles, des enfants et des populations visées.

4. Approche sur plusieurs niveaux

70. L'aide humanitaire se fonde sur des cadres légaux et opérationnels aux niveaux international, régional, national et local. L'expérience et les enseignements acquis devraient être pris en compte dans la planification et la mise en œuvre de l'intervention d'urgence. Une approche à plusieurs niveaux peut faciliter la décentralisation de l'intervention d'urgence.

71. Les autorités municipales devraient faire des efforts raisonnables pour faire en sorte que les personnes touchées bénéficient de conditions de vie convenables et décentes dans les abris. À cet effet, il convient d'élaborer et de publier des directives relatives à la gestion des abris, déterminant les domaines dans lesquels une attention particulière est requise pour aider les groupes vulnérables, y compris les personnes handicapées.

72. Il convient d'envisager une approche régionale, étant donné que les organisations et les mécanismes régionaux disposent souvent de compétences et ressources considérables pour la gestion des situations de catastrophe.

73. La prévention des catastrophes englobe les mesures visant à empêcher les violations graves des droits de l'homme et à éviter l'accumulation des violations des droits économiques, sociaux et culturels au fil du temps, y compris celle du droit à l'alimentation.

5. Dialogue après un conflit et justice de transition

74. Il convient d'adopter une approche méthodique axée sur l'importance de mettre fin aux conflits et de passer à un programme de consolidation de la paix. Établir un dialogue avec les parties à un conflit fait partie des processus de réconciliation et de rétablissement de la paix. Les représentants des groupes les plus vulnérables et des personnes touchées devraient être associés à ce dialogue.

75. Après un conflit, il est extrêmement important d'élaborer une stratégie de justice de transition qui intègre des mécanismes de réconciliation et de réparation. Une stratégie de justice de transition est un ensemble de règles, de politiques publiques et d'institutions qui visent à mettre un terme aux conflits et, dans le même temps, à garantir les droits des victimes à la vérité, à la justice et à la réparation. La justice de transition repose sur des processus et des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires tels que les initiatives du parquet, qui facilitent les initiatives ayant trait au droit des victimes à la vérité, l'octroi des réparations, la réforme institutionnelle et les consultations nationales. À cet égard, l'aide internationale doit concentrer ses efforts sur le développement de la capacité nationale à entreprendre et à diriger le processus. Les initiatives de désarmement, démobilisation et

réinsertion ainsi que les processus et mécanismes de justice de transition devraient être coordonnés de façon à se renforcer mutuellement³⁹.

76. À titre d'exemple, dans sa réponse au questionnaire, le Gouvernement colombien a mentionné comme exemples de bonnes pratiques le dialogue amorcé avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), diverses mesures de justice de transition et la mise en place d'une commission pour la paix et la réconciliation.

6. Législation

77. Des lois doivent être en place pour la prévention des catastrophes. Leur mise en œuvre doit se refléter dans des allocations budgétaires appropriées. Les États sont tenus de fournir les ressources nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des personnes touchées par une catastrophe ou un conflit.

78. Dans certains États, la législation nationale prévoit des restrictions aux droits constitutionnels dans plusieurs cas, y compris en cas de catastrophe nationale. Cela étant, il convient de souligner que, même dans un état d'urgence déclaré à la suite d'une catastrophe nationale, les États sont tenus de respecter les droits de l'homme fondamentaux et de veiller à ce que toutes les lois nationales respectent la Constitution du pays, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et les règles énoncées dans les différentes déclarations internationales concernant l'aide humanitaire.

79. Les droits de l'homme constituent le cadre juridique pour toutes les activités humanitaires liées aux catastrophes et aux conflits. Il n'existe aucun autre cadre juridique spécifique pour encadrer ces activités. Si l'aide humanitaire ne repose pas sur le cadre des droits de l'homme, l'approche adoptée risque alors d'être trop limitée et de ne pas prendre en compte, dans le processus plus large de planification, les besoins fondamentaux des personnes touchées.

80. Les États devraient investir dans l'aide humanitaire en cas de catastrophe de manière planifiée, en évitant les risques budgétaires qui peuvent mettre en péril l'investissement public dans les circonstances normales. La constitution de fonds nationaux consacrés à la réhabilitation et à la reconstruction pourrait être des initiatives importantes.

81. Des mécanismes locaux de dénonciation des violations des droits de l'homme constatées dans les situations de catastrophe ou de conflit devraient être mis en place pour assurer la sécurité, la sûreté et la liberté des personnes touchées. Des dispositifs de plainte et de retour de l'information peuvent être élaborés et mis en place en tant que processus participatifs et initiatives fondées sur la démocratie.

7. Transparence de l'administration

82. Il faut mettre en place des systèmes qui assurent le partage d'informations entre l'administration et les prestataires des secours aux niveaux local et régional, y compris les pompiers et les travailleurs sociaux.

83. Certains États ont instauré des systèmes pour garantir la transparence et la responsabilisation, d'autres sont en train de les mettre au point. Des exemples de tels systèmes ont été donnés par le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, El Salvador, l'Équateur, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Myanmar, la Slovaquie, la Thaïlande et l'Uruguay.

³⁹ Voir S/2004/616.

8. Coopération Sud-Sud (Brésil)

84. À titre d'exemple de la coopération Sud-Sud, une opération intéressante du point de vue culturel a été mise en place en Somalie à la suite d'une catastrophe: le Brésil a aidé le Fonds des Nations Unies pour la population à distribuer des voiles aux femmes afin qu'elles puissent quitter leur maison et accéder aux services de santé. Des trousseaux de soins personnels ont aussi été distribués.

9. Projet Sphère (Équateur)

85. L'Équateur a décidé que le Secrétariat de la gestion des risques serait le coordonnateur pour le projet Sphère dans le pays (voir par. 28, al. *b*, ci-dessus).

86. Le projet Sphère établit les normes minimales en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, la promotion de l'assainissement et de l'hygiène, la sécurité alimentaire et la nutrition, les abris, les installations et les produits non alimentaires, ou encore les interventions de santé.

87. L'Équateur s'est doté de programmes spécifiques pour les groupes vulnérables, dont la mission Manuela Espejo, qui pourvoit aux besoins des personnes handicapées. Le Ministère de l'intégration économique et sociale propose des programmes qui répondent aux besoins spécifiques des enfants et des personnes âgées. Le Ministère de la santé prend en charge les besoins en matière de santé des enfants, des femmes enceintes et des mères d'un jeune enfant.

C. Défis

88. Dans l'empressement à fournir une aide humanitaire et à sauver des vies, on prête peu attention, souvent, à la protection des droits de l'homme des personnes touchées par les catastrophes ou les conflits. En outre, on n'accorde pas beaucoup d'attention aux droits des personnes vulnérables.

89. D'après les réponses aux questionnaires, l'accès à l'eau après une catastrophe constitue un défi considérable et a été qualifié d'essentiel à la prévention de certaines violations des droits de l'homme telles que le viol, les femmes étant plus vulnérables lorsqu'elles doivent parcourir de longues distances pour chercher de l'eau. En outre, il est souvent difficile de fournir un accès à l'eau qui réponde aux normes internationales en matière d'hygiène et de salubrité. Les besoins particuliers des femmes doivent être pris en compte lors des interventions d'urgence.

90. Le fait que les efforts de reconstruction sont trop souvent négligés alors qu'ils représentent un volet capital de la réhabilitation est un problème majeur.

91. En matière de consolidation de la paix et de justice de transition, les défis majeurs tiennent au fait que les fonds disponibles sont insuffisants et que la communauté internationale comprend mal que la résilience des moyens de subsistance est fondamentale pour l'édification de la paix.

92. Une attention particulière doit être accordée à la prévention de la violence intrafamiliale et à caractère sexiste. Il faut fournir des informations et une assistance complète aux femmes et aux enfants qui ont survécu à des actes de violence tant dans les zones sinistrées que dans celles qui n'ont pas été directement touchées par une catastrophe ou un conflit, par exemple les communautés d'accueil. Il convient aussi de porter une attention particulière aux personnes handicapées, à la communauté des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres, aux personnes âgées et aux autochtones, en se fondant sur une approche culturelle.

93. Il est important d'éviter le favoritisme politique afin de garantir une aide à toutes les personnes concernées et non pas seulement aux partisans politiques, par exemple. Les gouvernements devraient se garder d'instrumentaliser les catastrophes humanitaires à des fins politiques, et les partis politiques ne devraient pas profiter des besoins générés par les situations d'urgence pour critiquer les personnes au pouvoir et tenter de gagner la faveur de l'opinion publique.

94. Voici d'autres défis recensés dans les réponses aux questionnaires:

- a) Il n'existe pas de cadre réglementaire spécifique qui régit les droits de l'homme dans les situations de catastrophe;
- b) Les obligations et les droits en matière de promotion et de protection des droits de l'homme en cas de catastrophe ne sont pas intégrés au niveau national, ce qui est pourtant essentiel à leur bonne application;
- c) Les politiques en matière de prévention des catastrophes ne sont pas centralisées.

VII. Conclusion principale

95. Les opérations de sauvetage, de secours et de réhabilitation peuvent être reliées à la défense des droits de l'homme, mais ce n'est pas systématique. Une approche fondée sur les droits de l'homme intègre les principes suivants: rapport direct et intentionnel avec les droits de l'homme; transparence; participation et consultation des personnes touchées et des bénéficiaires; non-discrimination; attention particulière accordée aux besoins des sous-groupes vulnérables et marginalisés parmi l'ensemble des bénéficiaires; responsabilisation.

VIII. Recommandations

96. Les États membres devraient garder à l'esprit que le plein respect de tous les droits de l'homme peut garantir une protection appropriée lors des opérations humanitaires dans les situations consécutives à un conflit ou à une catastrophe. Les droits ayant trait aux besoins fondamentaux⁴⁰, à l'intégrité et à la sécurité physiques⁴¹, aux besoins de protection sur les plans civil et politique⁴² et aux autres besoins de protection sur les plans économique, social et culturel⁴³ doivent être protégés et respectés par la mise au point et la mise en œuvre d'initiatives et de mécanismes spéciaux à tous les niveaux.

97. Dans tous les plans et dispositifs d'aide humanitaire durant les opérations de sauvetage, de secours et de réhabilitation, il faudrait prévoir des approches globales, non discriminatoires, fondées sur la participation de tous, tenant compte des questions de genre, respectueuses des spécificités culturelles et établissant les responsabilités. Ces questions qui relèvent des programmes et des politiques permettent une meilleure

⁴⁰ En particulier en ce qui concerne la nourriture, l'eau potable, le logement, les vêtements adéquats, et les services de santé et l'assainissement adéquats.

⁴¹ Protection du droit à la vie et du droit d'être protégé contre les agressions, le viol, la détention arbitraire, l'enlèvement et les menaces pesant sur ces droits.

⁴² Droit à la liberté de religion, droit à la liberté de parole, droit à des documents d'identité, droit de prendre part à la vie politique, droit d'accéder aux tribunaux et droit de ne pas être l'objet de discrimination.

⁴³ Accès à l'éducation, droit à la restitution des biens ou à une indemnisation pour les pertes subies, et droit au travail.

application des normes internationales en matière de droits de l'homme et offrent une réponse complète face aux crises. Les mécanismes propres à garantir le respect des droits de l'homme des groupes les plus vulnérables devraient faire partie intégrante de la préparation aux catastrophes.

98. Les États devraient allouer des fonds spéciaux aux interventions d'urgence, aux secours et à la reconstruction. Dans les budgets nationaux annuels, l'affectation de fonds à ces fins doit se faire sur la base d'un ordre de priorité. En outre, les États doivent dégager les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de développement à long terme.
