



Assemblée générale

Distr. générale
5 mars 2009
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Dixième session

Point 3 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**

Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Walter Kälin*

Additif

Protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans des contextes de catastrophe naturelle

Résumé

Le présent additif est soumis en application de la résolution 6/32 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle celui-ci a prié le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays (le Représentant) de «continuer, à travers un dialogue suivi avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées, de promouvoir la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées dans des contextes de catastrophe naturelle»¹. Le rapport présente tout d'abord le cadre juridique applicable, puis examine les problèmes qui se posent fréquemment en matière de protection des droits de l'homme et qui semblent être symptomatiques des déplacements provoqués par des catastrophes, en particulier dans les contextes de catastrophe soudaine, comme les inondations, les tremblements de terre ou les cyclones, qui entraînent des déplacements soudains de personnes. Le rapport examine ensuite les moyens de renforcer la protection des personnes déplacées suite à de telles catastrophes et conclut en adressant aux gouvernements et à la communauté internationale en général un certain nombre de recommandations.

* Le présent rapport a été soumis tardivement afin que les dernières modifications apportées par le Représentant du Secrétaire général puissent y être incorporées.

¹ Mandat du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, résolution 6/32 du Conseil des droits de l'homme, par. 7 g).

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1–8	3
I. Le cadre normatif applicable.....	9–20	5
A. L’interprétation des instruments relatifs aux droits de l’homme	10–11	5
B. Les dispositions particulières relatives à la protection des personnes déplacées par des catastrophes naturelles	12–16	6
C. Autres instruments et initiatives pertinents.....	17–20	7
II. Établissement d’un cycle de protection.....	21–27	8
III. Les besoins de protection particuliers des personnes déplacées par des catastrophes naturelles	28–65	10
A. Les problèmes de protection intersectoriels.....	31–38	11
B. La protection de la vie, de la sécurité de la personne et de l’intégrité physique et mentale	39–48	13
C. La protection des droits liés aux besoins essentiels	49–50	16
D. La protection des autres droits économiques, sociaux et culturels	51–56	17
E. La protection des autres droits civils et politiques.....	57–61	18
F. Les groupes ayant des besoins particuliers.....	62–65	19
IV. Conclusions et recommandations.....	66–73	20

Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 6/32 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle celui-ci a prié le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays (le Représentant) de «continuer, à travers un dialogue suivi avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées, de promouvoir la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées dans des contextes de catastrophe naturelle»². Depuis son entrée en fonctions, en 2004, le Représentant a accordé une attention particulière à la protection des droits de l'homme des personnes déplacées dans des contextes de catastrophe naturelle. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ci-après dénommés «les Principes directeurs») concernent les personnes qui ont dû se déplacer en raison, notamment, «de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État»³.

2. Outre que les catastrophes entraînent le déplacement d'un nombre de plus en plus important de personnes, les multiples problèmes rencontrés par ces personnes en matière de droits de l'homme ne sont pas suffisamment pris en compte. Le Représentant a constaté que si les droits fondamentaux des personnes déplacées étaient souvent mis à mal à la suite de la catastrophe et du déplacement, c'était non seulement à cause des insuffisances des interventions entreprises mais aussi du fait de l'absence ou de la mauvaise application des mesures de préparation et d'atténuation avant la catastrophe qu'exigent les obligations relatives au devoir de précaution prévues par le droit international des droits de l'homme. Les effets prévisibles des changements climatiques vont probablement exacerber les problèmes posés par les catastrophes et les déplacements qui s'ensuivent⁴.

3. Les femmes, en particulier les femmes chefs de famille, ainsi que les enfants, les personnes âgées, les handicapés, les personnes gravement malades ou blessées, les pauvres et les personnes appartenant à des groupes socialement marginalisés (dont, bien souvent, les migrants et les personnes appartenant à des groupes autochtones ou à des minorités) sont souvent ceux qui pâtissent le plus de l'insuffisance des moyens d'intervention et du fait que les mesures prises ne tiennent pas compte de leur situation ni de leurs besoins particuliers. Après une catastrophe naturelle, les vulnérabilités et les schémas de discrimination et de violation des droits de l'homme préexistants sont souvent exacerbés, exposant les groupes déjà marginalisés et vulnérables à un plus grand risque d'abus.

4. Cela peut se traduire par une protection insuffisante ou inappropriée contre les menaces persistantes résultant des conséquences de la catastrophe; un accès inégal à l'aide humanitaire, en particulier pour les femmes déplacées; une discrimination au niveau de la fourniture de l'aide; des violences sexuelles et sexistes, notamment dans les abris collectifs ou les camps; des violations du droit à l'éducation, par exemple lorsque des écoles servent d'abris pendant une longue période; le non-remplacement des documents perdus, confisqués ou détruits; une exploitation économique et sexuelle des enfants faute d'aide suffisante, en particulier pendant la phase initiale de relèvement; des retours ou des réinstallations peu sûrs ou forcés ailleurs dans le pays; l'absence de restitution des biens et

² Mandat du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, résolution 6/32 du Conseil des droits de l'homme, par. 7 g).

³ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, par. 2.

⁴ Voir Walter Kälin «Displacement Caused by the Effects of Climate Change», Rapport présenté au Groupe de travail sur le changement climatique du Comité permanent interorganisations (10 octobre 2008): http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx.

de reconstruction des logements ou l'absence d'indemnisation; et le manque d'accès à des voies de recours.

5. Ce mépris pour les droits de l'homme des victimes n'est pas nécessairement délibéré, mais résulte souvent de politiques inappropriées, d'un manque de moyens ou simplement d'une négligence ou d'un désintérêt. Il est donc essentiel de prendre des mesures propres à prévenir les catastrophes et en atténuer les effets ainsi que des mesures de planification préalable à partir d'une analyse contextuelle fondée sur les droits de l'homme. Les autorités nationales comme les organisations humanitaires devraient donc inclure sans délai dans leurs politiques de gestion des catastrophes, en particulier lors de la phase d'établissement des plans d'urgence, des considérations relatives aux droits de l'homme fondées sur une analyse des vulnérabilités particulières des personnes touchées. L'ensemble des acteurs concernés seront ainsi mieux préparés à s'attaquer aux problèmes qui se posent dans le domaine des droits de l'homme, contribuant ainsi à la prévention des violations. Pour empêcher que des violations se produisent, il faudrait intégrer une approche fondée sur les droits dans la conception des politiques nationales de gestion des catastrophes ainsi que dans les opérations humanitaires des institutions et des organisations internationales.

6. Le présent rapport se fonde sur les activités menées par le Représentant au cours des quatre dernières années en ce qui concerne les déplacements provoqués par des catastrophes. Il rend compte notamment des résultats de plusieurs visites de travail effectuées par le Représentant en 2008 afin de mieux comprendre les problèmes que pose la protection des personnes touchées et déplacées par des catastrophes naturelles et de tirer les enseignements de l'expérience des gouvernements ayant été confrontés à de graves catastrophes naturelles. Le Représentant s'est rendu du 14 au 18 janvier 2008 à Houston et dans la région du golfe du Mexique, aux États-Unis, afin d'étudier les répercussions du cyclone Katrina, qui a dévasté la côte sud-est du pays du 29 août au 1^{er} septembre 2005, sur les personnes toujours déplacées suite à ce désastre⁵. Le Représentant s'est rendu au Honduras du 6 au 10 mai 2008 afin de dégager la leçon du passage fin 1998 du cyclone Mitch, qui a détruit 33 000 habitations et en a endommagé 50 000 autres, ainsi que des opérations menées ultérieurement face à d'autres cyclones⁶. En juin et juillet 2008, il s'est rendu successivement au Mozambique, où des inondations récurrentes déplacent chaque année des dizaines de milliers de personnes, et à Madagascar, qui est exposée à des cyclones pratiquement chaque année⁷.

7. Le rapport se fonde également sur les conclusions de plusieurs ateliers régionaux et nationaux dirigés par le Représentant. À l'occasion de sa visite à la Nouvelle-Orléans, le Représentant a notamment souligné, lors de deux ateliers organisés avec des responsables municipaux et des personnes touchées par la catastrophe, l'importance du cadre de travail pour l'obtention de solutions durables en faveur des personnes déplacées dans le contexte de catastrophes naturelles. À Panama, un atelier de deux jours (12 et 13 mai 2008) a réuni des experts du Honduras, du Guatemala, d'El Salvador, du Costa Rica et du Panama spécialisés dans la réduction des risques de catastrophe et l'intervention en cas de catastrophe, ainsi que des représentants de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et des donateurs. Des ateliers du même type ont été organisés en juillet 2008 pour les acteurs nationaux à Antananarivo (Madagascar) et pour les autorités de la région de l'Afrique australe à Johannesburg. Le principal objet de ces ateliers était de faire valoir l'importance d'une approche des interventions en cas de catastrophe fondée sur les droits. Un autre atelier national tenu à

⁵ A/HRC/8/6, par. 51 à 53, et A/63/286, par. 47 à 50.

⁶ A/63/286, par. 51 à 54.

⁷ A/63/286, par. 55 à 62.

Maputo (Mozambique) les 29 et 30 juin 2008 était consacré aux problèmes posés par les évacuations et les réinstallations forcées du point de vue des droits de l'homme.

8. Le présent rapport définit le cadre juridique applicable et examine les problèmes qui se posent fréquemment en matière de protection des droits de l'homme et qui sembleraient être symptomatiques des déplacements provoqués par des catastrophes, en particulier dans les contextes de catastrophe soudaine, comme les inondations, les tremblements de terre ou les cyclones, qui entraînent des déplacements tout aussi soudains de personnes. Le rapport considère ensuite les moyens de renforcer la protection des personnes déplacées suite à de telles catastrophes et formule en conclusion un certain nombre de recommandations. Bien que le Représentant, conformément à son mandat, s'attache aux victimes de catastrophes naturelles qui ont été déplacées, nombre des conclusions présentées ici pourraient aussi s'appliquer aux populations non déplacées touchées par de tels phénomènes.

I. Le cadre normatif applicable

9. Il incombe à l'État en premier lieu non seulement de respecter, mais aussi de protéger et de réaliser les droits de l'homme de toutes les personnes vivant sur son territoire ou relevant de sa juridiction, y compris les personnes déplacées⁸. Le droit international des droits de l'homme fait donc obligation aux États, dans la mesure du possible, de prévenir ou au moins d'atténuer les effets négatifs des catastrophes naturelles et, en particulier, de protéger les personnes déplacées par des catastrophes naturelles contre les abus et les violations des droits de l'homme au cours des phases de secours d'urgence, de relèvement et de reconstruction.

A. L'interprétation des instruments relatifs aux droits de l'homme

10. Les principales conventions internationales relatives aux droits de l'homme ne prévoient aucune disposition particulière concernant la protection des personnes déplacées par des catastrophes naturelles. Ces instruments s'appliquent néanmoins aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays quelle que soit la cause de leur déplacement. Les organes de suivi des traités des Nations Unies ont commencé à s'occuper des problèmes de droits de l'homme rencontrés par les personnes déplacées par des catastrophes naturelles et souligné la nécessité d'assurer que les politiques de gestion des catastrophes naturelles soient conformes aux normes relatives aux droits de l'homme. C'est ainsi que le Comité des droits de l'homme a souligné la nécessité de «revoir [les] pratiques et [les] politiques pour s'acquitter entièrement de [l']obligation de protéger la vie et appliquer pleinement l'interdiction de la discrimination tant directe qu'indirecte, ainsi que pour assurer la pleine application des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, lorsque des mesures de prévention des catastrophes, de préparation préalable aux catastrophes, d'aide d'urgence et de secours sont prises»⁹. Dans le cas particulier du cyclone Katrina, le Comité a également fait valoir qu'il importait de veiller à ce que «les droits des pauvres, en particulier des Afro-Américains, soient pleinement pris en considération dans les plans de reconstruction s'agissant de l'accès au logement, à l'enseignement et aux soins de santé»¹⁰. De même, le Comité pour

⁸ Voir le Principe directeur 3: «C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction.»

⁹ Comité des droits de l'homme, États-Unis d'Amérique, CCPR/C/USA/CO/3, par. 26.

¹⁰ Ibid.

l'élimination de la discrimination raciale a recommandé «de redoubler d'efforts pour faciliter le retour des personnes déplacées par le cyclone Katrina dans leurs foyers, si cela est faisable, ou leur assurer l'accès à un logement décent et abordable, si possible sur leur lieu de résidence habituel»; il a en outre demandé de veiller «à ce que tous les efforts soient faits pour garantir la consultation et la participation véritables des personnes déplacées par le cyclone Katrina lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de toutes les décisions les concernant»¹¹. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé «de faire en sorte que les efforts de promotion de l'égalité entre les sexes et de sensibilisation en la matière fassent expressément partie intégrante des plans et politiques de développement national», s'agissant en particulier de «la gestion des catastrophes naturelles», et «de prendre les mesures qui s'imposent pour éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en ce qui concerne l'accès au logement et à l'aide alimentaire dans les situations d'urgence ou après une catastrophe naturelle, et de veiller à ce que, dans de telles situations, les femmes soient suffisamment protégées contre la violence»¹². Ces déclarations peuvent être généralisées, montrant que les États ont des obligations particulières en matière de droits de l'homme à toutes les phases de l'intervention, notamment lors de la prévention des catastrophes, de la préparation préalable aux catastrophes, de l'évacuation, de l'aide d'urgence et des secours, ainsi que lors des opérations de retour et de réinsertion des personnes déplacées.

11. Au niveau régional, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion d'énoncer les devoirs des États en matière de protection des victimes de catastrophes naturelles, en particulier en ce qui concerne les mesures préventives, les systèmes d'alerte et les évacuations. Elle a souligné que le devoir de protection entraînait l'obligation de prendre des mesures positives pour protéger les personnes contre le risque de catastrophes naturelles imminentes et d'accorder une indemnisation lorsque des personnes sont tuées du fait de la négligence des autorités¹³.

B. Les dispositions particulières relatives à la protection des personnes déplacées par des catastrophes naturelles

12. Des dispositions particulières relatives à la protection des personnes déplacées dans leur propre pays par des catastrophes naturelles sont énoncées dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui reposent sur le droit international des droits de l'homme et s'inspirent de ce droit et qui ont été considérés par les États comme constituant «un cadre international important pour la protection des personnes déplacées»¹⁴.

13. En Afrique, le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays se rapportant à la Déclaration sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs (déclaration adoptée à la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs tenue les 14 et

¹¹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, observations finales, CERD/C/USA/CO/6, par. 31.

¹² Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes: Indonésie, CEDAW/C/IDN/CO/5 (2007), par. 39.

¹³ Voir, en particulier, Cour européenne des droits de l'homme, *Budayeva et autres c. Russie*, requêtes n^{os} 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, arrêt du 20 mars 2008. Pour plus de détails, voir ci-dessous, par. 39.

¹⁴ Document final du Sommet mondial de 2005, document des Nations Unies A/60/L.1, par. 132; résolution 6/32 (2007) du Conseil des droits de l'homme, par. 5; résolution 62/153 de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/62/153 (2008), par. 10.

15 décembre 2006) est particulièrement pertinent. Son article premier suit la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays figurant dans les Principes directeurs et concerne donc aussi les personnes déplacées en raison de catastrophes. L'article 3 du Protocole, qui porte sur la «responsabilité de la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays», stipule au paragraphe 2 que «les États membres atténuent dans toute la mesure possible les conséquences des déplacements provoqués par des catastrophes naturelles ou dus à des causes naturelles». Aux termes du paragraphe 5 du même article, «les États membres créent et désignent les organes de l'État chargés des plans d'intervention d'urgence en cas de catastrophe et de la coordination de la protection et de l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays». En outre, les États «adopteront les lois nationales nécessaires pour transposer pleinement les Principes directeurs en droit interne et créeront dans leurs systèmes juridiques respectifs un cadre juridique permettant de les mettre en œuvre» (art. 6, par. 3) et, à cet égard, ils s'engagent à veiller à ce que ces lois désignent les organes de l'État chargés non seulement «d'apporter une protection et une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays» mais aussi «des plans d'intervention en cas de catastrophes» (art. 6, par. 4 c)).

14. Le projet de Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées en Afrique qui, si tout va bien, sera adopté cette année, devrait contenir des dispositions concernant expressément les déplacements provoqués par des catastrophes.

15. Aux Amériques, le paragraphe 7 de la résolution AG/RES.2417 (XXXVIII-O/08) de l'Organisation des États américains (OEA) du 3 juin 2008 relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays «appelle les États, lorsqu'ils fournissent une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison de catastrophes d'origine naturelle ou provoquées par l'homme, à protéger les droits de l'homme de ces personnes en adoptant une approche des secours et de la reconstruction qui soit conforme au droit international des droits de l'homme et au droit interne, compte tenu des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays».

16. En Europe, la recommandation Rec(2006)6 du Comité des ministres aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays reconnaît expressément que «les Principes directeurs des Nations Unies et d'autres instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme ou de droit humanitaire s'appliquent à toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, y compris les personnes déplacées de leur foyer ou lieu de résidence habituel en raison de catastrophes d'origine naturelle ou provoquées par l'homme» (par. 1), et souligne que «les mesures appropriées et efficaces pour garantir l'égalité de traitement parmi les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ainsi qu'entre celles-ci et les autres citoyens, [peuvent] entraîner l'obligation d'envisager des traitements particuliers adaptés aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays» (par. 2).

C. Autres instruments et initiatives pertinents

17. Les initiatives se rapportant aux changements climatiques sont particulièrement importantes pour la protection des personnes déplacées par des catastrophes naturelles. Le Cadre d'action de Hyogo de 2005¹⁵ souligne que «chaque État a la responsabilité première [...] de prendre les mesures voulues pour réduire les risques de catastrophe, et notamment

¹⁵ Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, Rapport final de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6), 2005.

protéger la population présente sur son territoire [...] des conséquences des catastrophes»¹⁶ et retient les cinq priorités suivantes: 1) «veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide»; 2) «mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide»; 3) «instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux»; 4) «réduire les facteurs de risque sous-jacents»; et 5) «renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent»¹⁷.

18. Pour améliorer les capacités des agents humanitaires en matière de protection, le Comité permanent interorganisations a adopté en juin 2006 des Directives opérationnelles pour la protection des personnes touchées par des catastrophes naturelles, directives élaborées initialement par le Représentant et soumises au Conseil des droits de l'homme en mars 2007¹⁸. Un manuel pilote destiné à faciliter l'application des Directives opérationnelles et recommandant les mesures à prendre pour leur mise en œuvre a été publié par le projet Brookings-Bern sur les déplacements internes et distribué en mars 2008¹⁹. Après avoir été expérimenté sur le terrain, ce manuel fait actuellement l'objet d'une révision.

19. En 2002, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a lancé l'initiative pour le Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC), processus de consultation qui a abouti à l'adoption, par la 30^e Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue du 26 au 30 novembre 2007, des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Ces Lignes directrices visent à «contribuer à la préparation juridique nationale en donnant des orientations aux États souhaitant améliorer leurs cadres juridiques, directifs et institutionnels nationaux relatifs aux activités internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe»²⁰.

20. En 2007, à sa cinquante-neuvième session, la Commission du droit international a décidé d'inscrire à son programme de travail une question intitulée «La protection des personnes en cas de catastrophe»²¹. Cette mesure doit être saluée comme un progrès important dans l'élaboration et le renforcement d'un cadre juridique approprié.

II. Établissement d'un cycle de protection

21. L'État est responsable de la protection des droits de sa population durant toutes les phases d'une catastrophe naturelle. La responsabilité de l'État concerne non seulement la phase d'intervention qui suit immédiatement la survenue de la catastrophe, mais elle commence avant, avec la planification préalable, et s'étend au relèvement, à la reconstruction et à l'amélioration des mesures de préparation compte tenu des

¹⁶ Ibid., par. 13.

¹⁷ Ibid., par. 14.

¹⁸ A/HRC/4/38/Add.1.

¹⁹ Voir A/HRC/4/38, par. 62 à 64.

²⁰ Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, Introduction, 1. But et portée, par. 3 (30IC/07/R4 annexe, p. 1).

²¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, supplément n° 10 (A/62/10)*, par. 375. Voir également le rapport préliminaire sur la protection des personnes en cas de catastrophe établi par M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial (A/CN.4/598), 2008.

enseignements tirés de l'expérience. Le problème consiste à instaurer un cycle de protection capable de s'adapter en permanence aux défis posés par les catastrophes naturelles et d'optimiser la protection des personnes touchées afin d'atténuer l'impact des catastrophes, de prévenir les déplacements et d'autres conséquences négatives et de trouver des solutions durables pour les personnes déplacées.

22. La responsabilité de l'État est engagée bien avant que la catastrophe ne se produise. D'aucuns ont soutenu que l'État ne saurait être tenu responsable de la survenue de catastrophes naturelles. Le Représentant souscrit à cette position en ce sens qu'il est impossible d'empêcher les typhons ou les cyclones de survenir, les volcans d'entrer en éruption ou la terre de trembler. Mais les États peuvent atténuer l'impact de ces catastrophes naturelles sur la vie humaine, notamment en s'efforçant de protéger l'environnement qui favorise la vie humaine et préserve des catastrophes naturelles. Au-delà même du débat sur les changements climatiques, on commence à comprendre la manière dont les catastrophes naturelles et la destruction de l'environnement se conjuguent pour aboutir à des sinistres d'origine humaine. Les fortes pluies qui s'abattent sur des régions déboisées peuvent par exemple causer dans un pays des glissements de terrain catastrophiques, des destructions massives et des centaines de victimes, alors que le pays voisin, qui aura réussi à préserver l'essentiel de sa couverture forestière, sera à peine touché.

23. Il convient d'autre part de ne pas perdre de vue que la plupart des types de catastrophes naturelles sont des phénomènes récurrents, ce qui permet, et même fait obligation aux États de mettre en place des dispositifs de préparation en prévision des catastrophes. Le Représentant rappelle à cet égard le Cadre d'action de Hyogo qui oblige les États à prendre des mesures pour atténuer et réduire les risques de catastrophes, par exemple en dressant une cartographie des zones à risque, en mettant en place des systèmes d'alerte précoce et en définissant à l'avance des voies d'évacuation.

24. Les stratégies de préparation en prévision des catastrophes doivent aussi prévoir des mesures propres à prévenir et combattre les violations ou les abus, notamment à l'égard des populations déplacées. Il est nécessaire d'analyser, compte tenu du contexte, quelles sont les victimes potentielles de violations, le moment où celles-ci se produisent ainsi que les circonstances et les auteurs des violations, et de voir ce qu'il est possible de faire en matière de prévention. Les situations de crise qui suivent les catastrophes naturelles ayant tendance à exacerber des formes de discrimination et de marginalisation préexistantes, les responsables de la protection doivent procéder à une analyse contextuelle approfondie afin de comprendre où sont les véritables risques et problèmes. La marginalisation des femmes dans le processus de reconstruction et de relèvement, qui rend les femmes vulnérables face à de nouveaux abus, a par exemple souvent été reconnue comme un problème en matière de droits de l'homme²².

25. Si le droit international des droits de l'homme prévoit des normes spécifiques pour certaines catégories de personnes ayant des besoins particuliers, comme les femmes, les enfants, les autochtones ou les handicapés, toutes ces personnes ne sont pas toujours à risque. Inversement, d'autres catégories, comme les personnes âgées ou les personnes souffrant de maladies chroniques, peuvent être exposées à des risques en cas de catastrophe alors même que les conventions internationales ne leur accordent pas, en général,

²² Voir, par exemple, le rapport sur les femmes et le logement convenable établi par M. Miloon Kothari, Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard (E/CN.4/2006/118, par. 58 à 65).

d'attention particulière²³. Une analyse contextuelle permet aux États et aux agents humanitaires de tenir compte de ces facteurs de risque en élaborant les législations et les politiques qui régiront les interventions en cas de catastrophe, y compris les aspects particuliers relatifs au déplacement.

26. La phase de relèvement et de reconstruction doit également reposer sur une analyse approfondie. S'agissant de la nécessité de trouver des solutions durables pour les personnes déplacées, le Cadre pour des solutions durables en faveur des déplacés internes adopté par le Comité permanent interorganisations fournit des orientations concernant les processus et les conditions nécessaires à l'obtention de solutions durables²⁴. Les États et les agents humanitaires peuvent faire le bilan de l'expérience acquise, en tenir compte dans leurs plans d'intervention d'urgence et mettre en œuvre de nouvelles mesures de réduction et d'atténuation des risques. Très souvent, il ne suffit pas de vouloir revenir au *statu quo ante*, c'est-à-dire à la situation qui existait avant la catastrophe, surtout si les mesures de préparation et d'atténuation en place se sont avérées inadéquates.

27. Si des violations des droits de l'homme ont été commises à l'égard des personnes déplacées, que ce soit délibérément ou par négligence, les acteurs responsables doivent être tenus comptables et des réparations octroyées aux victimes.

III. Les besoins de protection particuliers des personnes déplacées par des catastrophes naturelles

28. Dans ses rapports à la Commission des droits de l'homme en 2005 et 2006, le Représentant a proposé un cadre théorique pour la protection des droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays²⁵. Conformément à la notion de protection utilisée par le Comité permanent interorganisations²⁶, la protection dans des contextes de catastrophe naturelle peut s'entendre comme recouvrant toutes les activités visant à faire pleinement respecter les droits de toutes les personnes touchées par la catastrophe, y compris les personnes déplacées dans leur propre pays, conformément à la lettre et à l'esprit des corps de lois pertinents, en particulier du droit des droits de l'homme.

29. Le Représentant a en outre souligné que la protection ne devait pas se limiter à assurer la survie et l'intégrité physique des personnes déplacées mais devait porter sur toutes les garanties prévues pour elles par le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire. Pour des raisons pratiques, ces droits peuvent être classés en quatre catégories: a) les droits liés à la sécurité et à l'intégrité physiques (notamment le droit à la vie et le droit pour les femmes de ne pas être soumises à la violence); b) les droits fondamentaux liés aux besoins vitaux (par exemple, droit à l'alimentation, à l'eau potable, à un logement convenable, à des services de santé et à des moyens d'assainissement suffisants); c) les droits liés à d'autres besoins de protection

²³ Les personnes âgées sont mentionnées dans les articles 25 et 28 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

²⁴ Comité permanent interorganisations, Cadre pour des solutions durables en faveur des déplacés internes, voir www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4030&type=pdf. Voir également A/HRC/4/38, paragraphes 38 à 42. Le Représentant a l'intention de revoir le Cadre afin d'y inclure les particularités des déplacements provoqués par des catastrophes et rendra compte au Conseil dans le cadre du prochain cycle de rapports.

²⁵ Voir E/CN.4/2005/84, par. 33 à 80, et E/CN.4/2006/71, par. 4 à 12.

²⁶ Comité permanent interorganisations, Mise en œuvre de l'action concertée face aux situations de déplacement interne : Directive pour les coordinateurs humanitaires et/ou résidents et les équipes de pays des Nations Unies (septembre 2004).

d'ordre économique, social et culturel (par exemple, droit au travail, droit à la restitution des biens ou à une indemnisation pour leurs pertes, droit d'accès à l'éducation); et d) les droits liés à d'autres besoins de protection d'ordre civil et politique (par exemple, droit à la liberté de religion et à la liberté d'expression, droit à des documents d'identité, droit de participation à la vie politique, droit d'accès à la justice et droit de ne pas subir de discrimination). Les deux premières catégories de droits ne concernent pas exclusivement la phase d'urgence du déplacement mais sont généralement plus pertinentes durant cette phase, alors que la troisième et la quatrième catégories acquièrent de l'importance au cours des phases ultérieures, notamment pendant les phases du retour et du relèvement.

30. Au cours de ses visites de travail, le Représentant a relevé en matière de droits de l'homme un certain nombre de problèmes typiques pouvant se poser dans les contextes de catastrophe et provoquer des déplacements ou affecter les personnes déplacées. Ces problèmes sont décrits ci-dessous. L'intégration systématique d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans les programmes et activités entrepris pour faire face à une catastrophe contribuerait sensiblement à prévenir et réduire les cas de violations des droits de l'homme.

A. Les problèmes de protection intersectoriels

31. **La non-discrimination:** Conformément au Principe directeur 4, les Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays sont appliqués sans discrimination aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le statut juridique ou social, l'âge, l'incapacité, la propriété, la naissance ou tous autres critères analogues. Cependant, certaines personnes déplacées particulièrement vulnérables, telles que les enfants, les femmes enceintes, les mères d'enfants en bas âge, les femmes chefs de famille, les personnes souffrant d'incapacités, les personnes gravement malades ou blessées et les personnes âgées, ont droit à la protection et à l'aide que nécessite leur condition et à un traitement qui tienne compte de leurs besoins particuliers.

32. Comme dans les situations de conflit, la non-discrimination au niveau de l'accès à l'aide et de la distribution de l'aide reste un problème majeur. Il arrive que des personnes touchées appartenant à telle ou telle minorité ethnique ou religieuse soient délibérément désavantagées par les autorités. Mais, dans la plupart des cas, la discrimination résulte du fait que les responsables des interventions ne tiennent pas compte des besoins spécifiques des catégories de personnes particulièrement vulnérables. Le Représentant a par exemple constaté que les besoins spécifiques des personnes âgées ou des personnes handicapées n'étaient pas suffisamment pris en compte dans la plupart des pays où il s'était rendu. Plusieurs exemples témoignent de cette situation: dans un village de Madagascar, des mères célibataires ayant un accès à la terre n'ont pas été inscrites sur les listes d'évaluation des besoins établies par une organisation internationale pour la distribution de semences, celle-ci ayant considéré que seuls les paysans de sexe masculin utiliseraient des semences; au Mozambique, des plaintes ont été reçues selon lesquelles l'aide destinée aux familles vulnérables était détournée par des responsables locaux; et au Honduras, rien n'avait été prévu pour faire face aux besoins particuliers des communautés autochtones déplacées, par exemple en matière d'alimentation, de vêtement et de logement.

33. La pauvreté est un autre facteur qui accroît le risque d'être délaissé. Au Honduras, le Représentant a appris que ceux qui, dix ans après la catastrophe, n'avaient toujours pas véritablement retrouvé l'existence qu'ils menaient avant le cyclone Mitch faisaient partie

des urbains pauvres. À la Nouvelle-Orléans²⁷, les plans d'évacuation reposaient sur le postulat selon lequel les citoyens utiliseraient leur véhicule personnel, ce qui désavantageait les pauvres ne possédant pas de voiture. Au lendemain du cyclone Katrina, les efforts de reconstruction ont été axés sur des paramètres de viabilité économique et non pas sur des critères tenant compte des besoins et de l'état de vulnérabilité. L'écrasante majorité des personnes qui se trouvaient encore déplacées plusieurs années plus tard du fait du cyclone venaient de zones socialement et économiquement défavorisées, alors que, selon les responsables municipaux avec lesquels le Représentant s'est entretenu, la grande majorité des membres de la classe moyenne étaient revenus à la Nouvelle-Orléans dans les six à huit mois ayant suivi la catastrophe. D'autre part, si le Représentant a été frappé par les efforts généraux de reconstruction, il a constaté que le rythme de reconstruction était très lent dans le neuvième arrondissement de la Nouvelle-Orléans, le quartier le plus pauvre de la ville. Il a également pris note des informations émanant de pays frappés par le tsunami de 2004 indiquant que des règlements de zonage avaient été appliqués pour empêcher les particuliers de reconstruire dans des zones proches de la mer potentiellement dangereuses, mais que des exceptions avaient été faites pour l'industrie du tourisme.

34. Le Représentant constate d'autre part la dimension sexospécifique des conséquences des catastrophes naturelles. Que ce soit après le tsunami ou après le cyclone Nargis, il est apparu évident que les femmes avaient relativement plus souffert que les hommes des inondations. Il semblerait non seulement que le nombre de victimes ait été nettement plus élevé chez les femmes que chez les hommes, mais aussi que les femmes aient été davantage exposées, après la catastrophe, à la violence et aux abus sexistes²⁸. Il est donc nécessaire que les mesures de préparation comme les mesures d'intervention tiennent expressément compte de la situation particulièrement vulnérable des femmes dans les contextes de catastrophe naturelle.

35. **Information, consultation et participation:** Conformément aux Principes directeurs, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit d'être informées et consultées au sujet des décisions les concernant et de participer ainsi au processus de prise de décisions (voir, en particulier, le Principe 7, par. 3, al. *c* et *d*, le Principe 18, par. 3, et le Principe 28, par. 2). Si la consultation et la participation des personnes touchées peuvent être difficiles, voire, dans certaines circonstances, impossibles pendant la phase de secours d'urgence, elles sont particulièrement importantes, ainsi qu'il est énoncé au paragraphe 2 du Principe 28, pour la gestion de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration. Ceci a été également reconnu par les organes des Nations Unies chargés de la surveillance des traités²⁹.

36. Le Représentant a observé que l'un des problèmes régulièrement rencontrés par les personnes touchées par des catastrophes était qu'elles n'étaient pas associées aux processus de prise de décisions concernant la préparation, les secours et le relèvement, et même la prévention des futurs déplacements. Dans quelques cas, le Représentant a été informé que

²⁷ Voir également les observations finales du Comité des droits de l'homme concernant les États-Unis d'Amérique (CCPR/C/USA/CO/3, par. 26), dans lesquelles le Comité se dit préoccupé par les informations selon lesquelles les pauvres, et en particulier les Afro-Américains, sont défavorisés dans les plans de sauvetage et d'évacuation mis en œuvre lorsque le cyclone Katrina a frappé les États-Unis et continuent d'être défavorisés dans les plans de reconstruction.

²⁸ Voir Groupe tripartite restreint, «Post-Nargis Joint Assessment» (juillet 2008), p. 26, sur le site: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/ASAZ-7GRH55-full_report.pdf/$File/full_report.pdf); et Oxfam International «Rethinking disasters» (2008), sur le site: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oxfam_india_rethinking_disasters.pdf.

²⁹ Voir les références indiquées ci-dessus au paragraphe 10.

des efforts avaient été faits pour consulter les personnes concernées: le maire de Houston avait par exemple pris l'initiative de recourir aux services d'animateurs sociaux pour mettre en place des mécanismes de consultation auprès des personnes qui avaient été évacuées vers l'Astrodome de Houston suite aux inondations de la Nouvelle-Orléans. Mais dans la plupart des situations examinées par le Représentant, il y avait encore trop peu de signes attestant de la mise en œuvre d'une action concertée pour associer les personnes déplacées et autres personnes touchées aux décisions en matière de préparation, d'intervention ou de reconstruction les concernant directement, ce qui ajoutait encore au sentiment d'impuissance, de confusion et d'insécurité éprouvé par les survivants.

37. Dans certaines situations, le Représentant a aussi observé que les gouvernements se contentaient de laisser les organisations de la société civile consulter la population touchée et relayer ses préoccupations auprès des autorités de la manière qu'elles jugeaient la plus appropriée. Or, dans la plupart des cas considérés, ces organisations ne faisaient pas partie de l'instance de coordination des interventions. Dans ces conditions, leur contribution ne pouvait pas parvenir aux instances compétentes et les avis et les souhaits des personnes concernées n'étaient pas pris en compte dans les interventions destinées à faire face à la catastrophe.

38. **L'accès humanitaire:** L'accès humanitaire en cas de catastrophe est souvent limité à cause de contraintes infrastructurelles telles que la destruction de routes ou de ponts, du souci d'assurer la sécurité des secouristes ou de difficultés liées au terrain, à l'éloignement du lieu de la catastrophe et à d'éventuels risques secondaires (répliques d'un tremblement de terre, écoulement d'immeubles ébranlés, etc.). L'absence de volonté politique peut aussi être un obstacle, comme on l'a vu dans les premiers temps qui ont suivi le cyclone Nargis au Myanmar. Ainsi que le Représentant l'avait souligné au lendemain du tsunami³⁰, les États seront plus volontiers disposés à réagir rapidement pour fournir une aide humanitaire à des populations touchées par des catastrophes naturelles, et à le faire en collaboration avec la communauté internationale, que pour intervenir par exemple dans des situations de conflit armé civil. Il arrive aussi que les gouvernements des États concernés préfèrent, pour diverses raisons, se charger eux-mêmes de l'intégralité de l'assistance requise, ce qui relève de l'exercice légitime de la souveraineté et de la responsabilité nationales. Cependant, un gouvernement qui refuse les propositions d'aide humanitaire tout en n'étant pas en mesure de fournir à sa propre population l'assistance requise, ou en n'étant pas disposé à le faire, manque aux responsabilités qui lui incombent en vertu du droit international, ainsi qu'il est réaffirmé dans le Principe directeur 25.

B. La protection de la vie, de la sécurité de la personne et de l'intégrité physique et mentale

39. **Le devoir de protéger la vie et la sécurité des personnes:** Le droit à la vie tel qu'il est consacré dans de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme et expressément mis en avant dans le Principe directeur 10 implique le devoir non seulement de respecter la vie mais aussi de la protéger. Récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de préciser la teneur de cette obligation dans une affaire où des personnes avaient été tuées par une coulée de boue. La Cour a rappelé que, dans les contextes de

³⁰ Voir «Protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans des situations de catastrophe naturelle» – Une visite de travail en Asie du Représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Walter Kälin, 27 février-5 mars 2005, à consulter sur le site: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2005/04_tsunami/200504_tsunami.pdf.

catastrophe naturelle, le droit à la vie impose «une obligation positive pour les États de prendre les mesures appropriées pour sauvegarder la vie des personnes sous leur juridiction» et souligné que «cette obligation positive entraîne par-dessus tout le devoir primordial de l'État d'établir un cadre législatif et administratif conçu pour fournir une défense effective envers les menaces au droit à la vie»³¹. La Cour a clairement jugé que, dans le cas de catastrophes naturelles, les autorités compétentes devaient: 1) promulguer et appliquer des lois traitant de tous les aspects relatifs à l'atténuation des risques et établir les mécanismes et procédures nécessaires; prendre les mesures administratives requises, y compris la surveillance de situations potentiellement dangereuses; 2) informer les populations des dangers et des risques possibles, notamment en mettant en place des systèmes d'alerte efficaces; 3) évacuer les populations pouvant être touchées; 4) mener des enquêtes pénales et poursuivre les responsables qui négligent leur devoir en cas de morts causées par une catastrophe; et 5) dédommager les survivants proches des victimes tuées en conséquence de la négligence de ce devoir. Ainsi la Cour a-t-elle clairement jugé qu'un État devient responsable des morts si celles-ci sont dues au fait que les autorités ont négligé de prendre des mesures de prévention lorsqu'un danger naturel est clairement identifiable, et que des moyens effectifs d'atténuation des risques étaient disponibles. Ces conclusions sont conformes à la pratique du Comité des droits de l'homme qui, dans une affaire, a rappelé «l'obligation de l'État partie, en vertu de l'article 6 du Pacte, de protéger la vie de ses citoyens» et s'est dit préoccupé «par l'absence de mesures pour pallier, en coopération avec la communauté internationale, les effets de la sécheresse et des autres catastrophes naturelles qui ont sérieusement éprouvé la population du pays [...]»³².

40. **La préparation, l'alerte précoce et la vigilance:** Parmi les mesures positives que les autorités doivent prendre pour s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de protéger la vie et la sécurité des personnes, on peut citer l'établissement de dispositifs efficaces permettant des activités telles que l'élaboration systématique de plans d'urgence; la mise en place de systèmes d'alerte précoce et de vigilance pour avertir les populations à risque de l'imminence de dangers prévisibles, comme la montée des eaux d'une rivière risquant de provoquer des inondations ou l'approche d'une tempête; et l'entreposage de biens alimentaires et non alimentaires. Ceci exige un bon niveau de coopération entre toutes les parties prenantes à tous les niveaux du gouvernement ainsi qu'avec les partenaires nationaux et internationaux et les communautés locales. Comme le montrent notamment les succès louables enregistrés par le Mozambique dans la réduction du nombre moyen de victimes causé par les inondations annuelles³³, l'adoption de mesures institutionnelles, stratégiques et opérationnelles de ce type contribue directement à sauver des vies, alors que l'absence de telles mesures peut être responsable du nombre élevé de victimes dû à des catastrophes enregistrées dans de nombreux pays.

41. Un aspect important de la protection de la vie et de la sécurité des personnes en cas de catastrophe naturelle est la nécessité de mettre en œuvre des mesures de réduction des risques et d'améliorer ces mesures. Au cours de ses visites, le Représentant a constaté à plusieurs reprises que des habitations avaient été détruites et la vie de la population mise en danger à cause de normes de construction inadéquates et, parfois, du peu d'empressement de l'État à assurer l'entretien et la consolidation des ouvrages publics. Dans certains cas, cela avait contribué à des déplacements de population après la survenue d'une catastrophe

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Budayeva et autres c. Russie*, requêtes n^{os} 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, arrêt du 20 mars 2008, par. 128 et 129.

³² Observations finales du Comité des droits de l'homme, République populaire démocratique de Corée (CCPR/CO/72/PRK, 2001 par. 12).

³³ Alors qu'en 2000 et au cours des années suivantes, le nombre des victimes dépassait régulièrement la centaine, ces dernières années, ce nombre est tombé en-dessous de 20.

naturelle, et dans d'autres, des personnes avaient perdu la vie ou avaient été blessées, certaines se retrouvant avec une invalidité permanente. Dans le cas de Katrina, beaucoup ont prétendu que la véritable catastrophe avait été la rupture des digues du lac Pontchartrain, qui avaient besoin d'être remises en état, et non le cyclone lui-même. À Madagascar, il semblerait qu'il y ait eu un lien direct entre le manque d'entretien des canaux autour d'Antananarivo et les inondations récurrentes dans les zones basses alentour. Les implantations, souvent illégales, dans des zones sujettes à des aléas constituent un autre facteur de risque. Au Honduras, l'exode rural et la topographie, en particulier dans la capitale, Tegucigalpa, ont conduit à des concentrations de population dans des zones très exposées. Il en est allé de même pour les parties basses de la capitale de Madagascar, Antananarivo. Dans de telles situations, il est important, pour réduire les risques, d'adopter des mesures appropriées de planification urbaine. De façon plus générale, la réduction des risques de catastrophe devrait être considérée comme prioritaire, conformément à la priorité n° 5 du Cadre d'action de Hyogo³⁴, et faire systématiquement partie à ce titre des projets de développement.

42. **Les évacuations:** Le devoir de protéger la vie et la sécurité des personnes implique notamment l'obligation d'évacuer les personnes des zones dans lesquelles elles se trouvent exposées à des dangers imminents du fait d'une catastrophe. Le fait de ne pas avoir aidé des personnes incapables de quitter de telles zones par leurs propres moyens constitue une violation des droits de l'homme si les autorités connaissaient ou auraient dû connaître le danger et avaient les moyens d'intervenir. Tout en admettant que, dans les situations d'urgence, les autorités peuvent rencontrer des difficultés pour procéder à des évacuations en bon ordre, le Représentant tient à souligner la nécessité de prévoir, dans l'élaboration des plans d'évacuation, les besoins spécifiques des personnes particulièrement vulnérables, comme les handicapés, les personnes âgées, les pauvres ou les migrants ne parlant pas la langue officielle du pays. Les mesures d'évacuation convenant à la majorité de la population ne permettent pas toujours à ces personnes de fuir les dangers à temps.

43. Au cours de ses visites, le Représentant a été informé de cas où des populations concernées avaient refusé d'évacuer, soit parce qu'elles craignaient de perdre leur cheptel ou d'autres biens, soit parce qu'elles n'avaient pas pris les avertissements au sérieux, et les autorités se sont alors senties dans l'obligation d'ordonner leur évacuation. De tels cas posent des problèmes particuliers. Les Principes directeurs reconnaissent la tension qui existe entre, d'une part, l'obligation des gouvernements de protéger les vies en évacuant contre leur gré les personnes concernées et, d'autre part, le droit à la liberté de mouvement des citoyens, qui inclut le droit de ne pas partir et de demeurer dans son lieu de résidence habituel. Selon le Principe directeur 6, paragraphe 2, alinéa *d*, une évacuation forcée en cas de catastrophe n'équivaut pas à un déplacement arbitraire proscrit par le droit international si la sécurité et la santé des personnes concernées exigent leur évacuation.

44. Le Représentant fait observer que les évacuations forcées ne peuvent être qu'une mesure de dernier ressort qui doit être prévue par la loi et mise en œuvre uniquement lorsque et tant que cela est absolument nécessaire pour protéger la vie et la santé des personnes à risque. Les évacuations doivent être opérées sans discrimination; les distinctions ne sont admissibles que pour tenir compte des besoins de protection particuliers. Les personnes concernées doivent être informées des raisons, des modalités et du lieu de leur évacuation. Les plans d'évacuation devraient intégrer les besoins de protection des personnes concernées et les communautés susceptibles d'être évacuées devraient dans la mesure du possible être consultées. Dans les contextes de risques naturels récurrents, il peut être nécessaire à cet effet d'identifier au préalable les lieux d'évacuation

³⁴ Voir par. 23 ci-dessus.

en concertation avec les communautés affectées (en organisant, par exemple, une visite des lieux), y compris, le cas échéant, les lieux pouvant aussi accueillir du bétail. Des mesures devraient être mises en œuvre pour faire en sorte que les besoins spécifiques des personnes particulièrement vulnérables, comme les personnes handicapées ou âgées sans soutien familial, soient pris en compte dans le processus d'évacuation. La protection des biens abandonnés et la sécurité du régime de la propriété foncière font partie des questions à considérer lors de l'établissement des plans d'évacuation³⁵.

45. Toutes les évacuations, qu'elles se fassent avec ou sans le consentement des intéressés, doivent se dérouler dans le respect des droits à la vie, à la dignité, à la liberté et à la sécurité des personnes concernées (Principe directeur 8).

46. **La protection contre la violence, en particulier dans les abris:** Dans les contextes de catastrophe naturelle, des bâtiments publics comme les écoles, les centres sociaux ou les églises sont souvent transformés en lieux d'accueil pour les personnes déplacées. La concentration de populations dans des lieux confinés pose des problèmes de sécurité dans les abris et aux alentours. Le Représentant a par exemple été informé que des agressions criminelles avaient été perpétrées en Haïti contre des centres d'accueil qui n'étaient pas ou guère protégés par les forces de sécurité ou la MINUSTAH. Il a également reçu des informations selon lesquelles des gangs se seraient introduits dans des abris urbains au Honduras après le passage du cyclone Mitch il y a dix ans, causant des vols, des viols et même des meurtres dans ces lieux sans loi ni ordre. L'absence de sécurité peut aussi entraîner un surcroît de violence parmi les occupants d'un abri.

47. Ce risque est exacerbé par la surpopulation qui règne dans les lieux d'accueil et s'accroît encore lorsque les hommes et les femmes ne sont pas séparés. Au cours de ses visites, le Représentant a été informé de plusieurs cas présumés de viols et autres formes de violence sexiste et de violence contre des enfants. Il est donc nécessaire que les autorités adoptent et mettent en œuvre des politiques visant à prévenir la violence sexiste dans les abris, comme l'a fait par exemple le Gouvernement haïtien après le passage des cyclones Fay, Gustav, Hanna et Ike entre le 18 août et le 8 septembre 2008.

48. Enfin, le Représentant a appris que, dans plusieurs cas, faute de moyens de subsistance suffisants à la disposition des parents après une catastrophe naturelle, les cas de violence familiale contre les enfants et d'exploitation des enfants avaient augmenté. Il a également été informé du fait que le nombre de mariages d'enfants et d'actes de violence sexiste s'accroissait lorsque les catastrophes faisaient beaucoup plus de victimes parmi les femmes que parmi les hommes.

C. La protection des droits liés aux besoins essentiels

49. Le Représentant a constaté dans l'ensemble que des efforts impressionnants étaient déployés par les gouvernements et la société civile pour assurer l'accès aux services de toute première nécessité, même en cas de catastrophe soudaine et majeure. Il a salué notamment les mesures prises par le Honduras, le Mozambique et Madagascar pour améliorer les interventions d'urgence. Il a observé cependant que des difficultés apparaissaient souvent après la phase d'urgence, dans des domaines nécessitant des interventions plus complexes, par exemple la mise en place de systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement suffisants, l'aménagement de lieux d'accueil convenant à des séjours plus longs ou la fourniture de biens de première nécessité non alimentaires.

³⁵ Voir ci-dessous, par. 52 à 54.

50. Comme on l'a déjà noté³⁶, la principale difficulté dans la fourniture de l'aide humanitaire est d'éviter la discrimination et de procurer des biens et des services essentiels qui répondent aux besoins particuliers de catégories de population telles que les femmes enceintes, les nourrissons, les personnes âgées, les handicapés ou les peuples autochtones ayant des traditions culturelles spécifiques.

D. La protection des autres droits économiques, sociaux et culturels

51. **L'éducation:** Dans les contextes de catastrophe naturelle, des problèmes particuliers se posent en ce qui concerne le droit à l'éducation. Sauf dans la région du golfe du Mexique après le cyclone Katrina, le Représentant a constaté partout que des écoles étaient transformées en abris. Si une telle mesure peut dépanner à très court terme (pendant quelques jours ou quelques semaines), ce genre de situation tend en réalité à se prolonger. Il est certes nécessaire de fournir des abris aux personnes déplacées, mais les faire séjourner pendant de longues périodes dans des écoles n'est pas une solution. Cela empêche les enfants de retourner à l'école et donc de reprendre un rythme de vie normal et protégé. Le Représentant a en outre été informé que, dans certains cas, les bâtiments scolaires n'avaient pas été remis en état après avoir servi d'abris pendant longtemps, faute de crédits budgétaires.

52. **La protection des droits de propriété et du droit au logement:** Le Représentant a constaté que la restitution des biens et des possessions après une catastrophe posait également des difficultés. La destruction de logements et d'autres biens privés est caractéristique des catastrophes soudaines. Beaucoup de personnes déplacées rencontrées par le Représentant au cours de ses visites n'avaient toujours pas été en mesure de retrouver un mode de vie normal faute de mesures juridiques et budgétaires suffisantes pour les aider à acquérir de nouveaux biens ou à retrouver leurs anciens biens et à reconstruire. Dans tous les cas, on avait plus ou moins négligé le fait que les personnes les plus touchées étaient celles dont les titres de propriété avaient été détruits ou qui ne détenaient pas de titres officiels de propriété mais étaient propriétaires d'un terrain ou d'une habitation en vertu du droit coutumier ou sur la base d'une possession prolongée incontestée. L'absence d'éléments prouvant la propriété ou la possession peut devenir un obstacle lorsqu'on cherche à obtenir une indemnisation ou un soutien financier pour reconstruire son logement.

53. Le déplacement, qu'il résulte ou non d'un ordre d'évacuation, n'éteint pas les droits de propriété ni autres droits fonciers, même s'il dure. Les personnes déplacées ne doivent faire l'objet, dans l'exercice des différents droits et libertés, d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Principe directeur 1, par. 1). À moins d'avoir trouvé une solution durable ailleurs, les personnes déplacées qui avaient un terrain ou une habitation sur la base d'une possession prolongée incontestée doivent donc être considérées comme conservant le droit de recouvrer leurs possessions dès que la situation le permet.

54. Le Représentant a constaté que, dans plusieurs cas, une proportion considérable de personnes n'avaient toujours pas été en mesure de retrouver un logement permanent plusieurs années après la catastrophe malgré les importants efforts de reconstruction entrepris. En outre, lorsqu'une assistance était fournie au titre de la reconstruction (de bâtiments publics comme de bâtiments privés), il n'était pas toujours certain que les fonds couvrent le surcroît de coût nécessaire pour construire des bâtiments capables de résister à de nouvelles catastrophes. À Madagascar, par exemple, les autorités et les agents

³⁶ Voir ci-dessus, par. 32.

humanitaires ont indiqué qu'il n'avait pas été possible d'obtenir l'assistance des donateurs pour faire face à l'augmentation de 20 % du budget nécessaire pour reconstruire les écoles (qui servent aussi d'abris pendant la saison des cyclones) de telle façon à ce qu'elles puissent résister aux cyclones.

55. **L'accès à l'emploi et à des moyens de subsistance:** C'est au niveau de l'accès à l'emploi et à des moyens de subsistance que le Représentant a constaté les plus grosses lacunes dans la réalisation des droits. D'après les informations provenant de plusieurs pays touchés par le tsunami, des familles de pêcheurs, y compris des ménages dirigés par des femmes, ont été évacuées des zones côtières et se sont retrouvées sans ressources, aucune solution satisfaisante n'existant ou n'ayant été mise en place pour qu'elles puissent gagner leur vie dans la région où elles ont été réinstallées. Au Honduras, le Représentant a noté que, malgré le bon déroulement du processus de reconstruction et de réinstallation, les personnes concernées ne disposaient toujours pas de moyens de subsistance et demeuraient tributaires d'une assistance plusieurs années après la catastrophe. Avant le cyclone Mitch, elles pouvaient subvenir à leurs besoins sans l'aide de l'État en travaillant à la journée, en gérant de petites entreprises ou en pratiquant une agriculture de subsistance. Les autorités municipales de Houston, aux États-Unis, ont en revanche pris des mesures énergiques pour intégrer à la main-d'œuvre locale les personnes déplacées venant de la Nouvelle-Orléans en leur fournissant les renseignements et les conseils personnalisés dont elles avaient besoin.

56. En ce qui concerne l'accès au logement, à la propriété et aux biens, ainsi qu'à des moyens de subsistance et à l'emploi, le Représentant a eu le sentiment que, dans plupart des cas, les problèmes étaient dus à l'insuffisance du cadre juridique et budgétaire ainsi qu'au fait que les personnes concernées appartenaient à des catégories de la société traditionnellement ou depuis peu marginalisées que la majorité de la population estimait pouvoir impunément ignorer.

E. La protection des autres droits civils et politiques

57. **La documentation:** Le Représentant a constaté que les personnes déplacées rencontraient en matière de documentation les mêmes problèmes dans les contextes de catastrophe naturelle que dans les situations de conflit armé. L'absence de dispositions juridiques permettant de remplacer rapidement et sans difficultés des documents personnels tels que les actes de naissance ou d'autres pièces d'identité influe sur l'accès des individus aux services offerts ainsi que sur la réorganisation de leur existence. Lorsqu'il s'est rendu à la Nouvelle-Orléans, le Représentant a par exemple été informé par les autorités municipales que plusieurs dizaines de milliers de demandes d'actes de naissance étaient en souffrance parce que les archives avaient été détruites dans les inondations ayant suivi le cyclone Katrina. Un bon exemple de la manière de traiter ce genre de problème est celui de Sri Lanka, où peu après le tsunami les bureaux régionaux de la Commission nationale des droits de l'homme ont collaboré avec l'administration locale pour mettre sur pied des équipes mobiles qui ont été chargées de traiter les demandes de remplacement de documents des personnes déplacées.

58. **La liberté de mouvement et les réinstallations:** Le Représentant a noté plusieurs problèmes, principalement dans les cas de réinstallation forcée ou lorsqu'un retour durable était rendu impossible du fait que les régions d'origine n'étaient plus habitables. Au Mozambique, par exemple, le Représentant a constaté que les autorités avaient pris l'initiative de réinstaller définitivement les personnes qui vivaient dans des zones inondables de la vallée du Zambèze. Or, les lieux de réinstallation étant parfois trop éloignés des plaines fertiles de la vallée, les familles concernées se sont retrouvées privées de moyens de subsistance. Faute d'autre activité génératrice de revenu, elles ont fini par retourner dans les plaines fertiles une fois passée la saison des inondations, alors qu'elles

bénéficiaient de services d'éducation et de santé là où elles avaient été réinstallées. Lors de visites antérieures, le Représentant a noté que, dans certains pays touchés par le tsunami, on envisageait sérieusement d'établir dans les régions côtières des zones «tampons» où les constructions seraient interdites afin de limiter les destructions et les dévastations en cas de nouvelle catastrophe du même type. Mais, dans certains pays, il semblerait que ces zones à haut risque aient parfois été établies de façon discriminatoire, sans aucune justification d'ordre scientifique ou autre, excluant par exemple le retour des communautés traditionnelles tout en autorisant la construction d'infrastructures touristiques.

59. De façon générale, le Représentant relève que l'implantation de lieux de réinstallation permanente à l'écart des zones à risque constitue une restriction du droit des personnes déplacées de décider librement de leur retour ou de leur réinstallation, droit énoncé au paragraphe 1 du Principe directeur 28 qui émane du droit à la liberté de mouvement et au libre choix de son lieu de résidence. Lorsque la réinstallation définitive s'accompagne d'une interdiction catégorique de retour, les dispositions du paragraphe 2, alinéa *d*, du Principe directeur 6 s'appliquent, c'est-à-dire que l'interdiction du retour doit être exigée par la sécurité et la santé des personnes concernées (voir plus haut)³⁷. Des dispositions similaires s'appliquent lorsque l'État empêche de facto le retour en déplaçant définitivement à l'écart des régions touchées les infrastructures permettant d'assurer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux (eau et assainissement, écoles, centres de santé).

60. Les réinstallations, qu'elles soient volontaires ou forcées, doivent se dérouler de façon équitable et non discriminatoire, compte tenu de tous les aspects pertinents, notamment des particularités géographiques, des soucis de protection de l'environnement et de l'impact sur les moyens d'existence des groupes socialement marginalisés.

61. Les réinstallations doivent également se dérouler conformément au Principe directeur 7. Avant toute décision nécessitant le déplacement de personnes, les autorités concernées doivent faire en sorte que toutes les autres possibilités soient étudiées afin d'éviter le recours à une telle mesure et doivent consulter les communautés concernées, obtenir leur consentement libre et respecter leur droit à un recours utile. Elles doivent s'efforcer d'associer les personnes concernées, en particulier les femmes, à la planification et à la gestion de leur réinstallation afin de parvenir à une solution durable pour ces communautés. Les personnes réinstallées dans de nouveaux lieux de résidence doivent avoir accès à des moyens d'existence et à des activités génératrices de revenu, à l'eau et à l'assainissement ainsi qu'aux services publics essentiels (éducation et santé), et elles doivent être protégées contre la discrimination par les communautés locales. L'expérience montre que si des investissements sont réalisés dans la construction de maisons ou d'appartements, on n'accorde souvent pas assez d'attention à la création de moyens d'existence ni à la fourniture de services essentiels dans les lieux de réinstallation, alors que de tels moyens et services sont nécessaires pour permettre une réinstallation durable loin des zones à risque.

F. Les groupes ayant des besoins particuliers

62. Le Représentant conclut qu'il est extrêmement important d'effectuer une analyse nuancée de la situation de la population touchée, en ce qui concerne tant la préparation que l'intervention et la reconstruction, afin d'assurer le respect des droits fondamentaux de toutes les personnes concernées. Si l'on sait, dans une certaine mesure, comment les catastrophes affectent **les femmes et les enfants**, et influent notamment sur l'exercice de

³⁷ Pour les conditions précises à remplir, voir le paragraphe 44 ci-dessus.

leurs droits, il reste encore beaucoup à faire pour que cette connaissance débouche sur des mesures effectives.

63. En ce qui concerne **les personnes âgées**, le Représentant note qu'elles sont souvent négligées: en tant que personnes ayant des besoins particuliers mais aussi en tant que personnes jouant ou pouvant jouer un rôle actif; en tant qu'anciens membres actifs de la société ayant «payé leur dû», comme l'ont dit les pensionnaires d'une maison de retraite de Houston au Représentant lors de sa visite; ou encore en tant que personnes s'occupant de jeunes enfants, comme au Honduras ou au Mozambique.

64. En ce qui concerne **les personnes handicapées**, le Représentant a constaté que leurs besoins particuliers semblaient être assez systématiquement ignorés. Selon l'Organisation mondiale de la santé, 650 millions de personnes dans le monde vivent avec un handicap³⁸, soit environ 10 % de la population mondiale. Or le Représentant n'a recensé que peu de dispositions ou de programmes tenant compte du fait qu'un dixième de la population a des besoins particuliers dans la phase de préparation en prévision d'une catastrophe, pendant les opérations de secours et après, lors de la phase de reconstruction. Il semble que l'on ne soit pas conscient du fait que: a) les personnes handicapées ont besoin d'être dûment associées, compte tenu de leurs besoins, aux mesures de préparation avant une catastrophe; et b) un nombre important de personnes risquent de devenir invalides lors d'une catastrophe, par exemple lorsque des bâtiments s'écroulent dans un tremblement de terre en faisant de nombreux blessés. Le Représentant observe que la Convention relative aux droits des personnes handicapées, bien qu'entrée en vigueur seulement récemment, compte déjà un nombre important de signataires. Aux termes de l'article 11 de la Convention, les États parties sont expressément tenus de prendre «toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris [...] les crises humanitaires et les catastrophes naturelles».

65. Les peuples autochtones sont particulièrement touchés par les catastrophes naturelles liées aux changements climatiques, notamment les catastrophes à évolution lente comme le dégel du permafrost, la modification de la flore et de la faune indispensables au mode de vie traditionnel des peuples concernés, ou la désertification. Les peuples autochtones ont des besoins de protection particuliers en cas de déplacement puisqu'ils font aussi généralement l'objet de discrimination du fait de leur identité autochtone et sont parfois mal préparés au changement radical de mode de vie qu'entraînent en règle générale les déplacements, surtout lorsqu'il s'agit de passer d'un mode de vie rural à un mode de vie urbain. Ils ne sont en outre souvent pas associés aux dispositifs de préparation en raison d'obstacles d'ordre géographique, linguistique ou culturel et leurs précieuses connaissances concernant les catastrophes naturelles sont parfois ignorées. Il arrive en outre fréquemment que les peuples pasteurs ou nomades ne soient même pas identifiés comme personnes déplacées alors même qu'ils ont été contraints de modifier leurs itinéraires de migration habituels pour fuir ou éviter les effets de sécheresses, d'inondations ou d'autres catastrophes naturelles.

IV. Conclusions et recommandations

66. **Contrairement à la définition exhaustive figurant dans les Principes directeurs, les gouvernements et les agents intervenant dans le domaine des droits de l'homme ont encore tendance à assimiler déplacements internes et conflits. Or les catastrophes naturelles causent probablement des déplacements aussi nombreux, sinon plus nombreux, que les conflits. En outre, avec les changements climatiques, la fréquence**

³⁸ See <http://www.who.int/disabilities/en/>.

des catastrophes naturelles, tant soudaines qu'à évolution lente, risque de s'accroître. Des estimations fiables sur les déplacements provoqués par les catastrophes naturelles restent à établir et le Représentant encourage les agents humanitaires à rattraper le retard en matière de recherche. Comme dans le cas des conflits armés, le Représentant demeure préoccupé par le manque d'attention accordée aux personnes qui cherchent refuge auprès de familles d'accueil pendant ou après une catastrophe et par le manque de données à ce sujet. Il encourage donc vivement les États et les agents humanitaires à mettre au point des outils permettant une meilleure couverture et un meilleur suivi des besoins tant des personnes déplacées que des familles d'accueil.

67. Deuxièmement, on considère généralement que les déplacements et leurs effets sont «inévitables» puisqu'ils sont provoqués par des catastrophes «naturelles». Or, les États et les agents humanitaires peuvent faire beaucoup pour prévenir les catastrophes naturelles ou en atténuer les effets, limiter les déplacements et améliorer la protection des populations concernées. Les États ont la responsabilité de protéger les droits de toutes les personnes vivant sur leur territoire ou relevant de leur juridiction, y compris les personnes déplacées, en raison (ou en dépit) de la souveraineté de l'État. Cette responsabilité se traduit par des obligations précises en matière de droits de l'homme, lesquelles ne sont parfois pas respectées, par négligence ou par indifférence – ce qui constitue en fait les cas typiques de violations des droits de l'homme liées aux catastrophes naturelles.

68. L'intervention de l'État est donc nécessaire. Les mesures les plus importantes auxquelles les États peuvent recourir pour prévenir les déplacements doivent être prises avant la catastrophe. Le Représentant recommande aux États de consacrer davantage de ressources et de réflexion à l'amélioration des systèmes d'alerte précoce, des plans d'urgence et des mesures d'atténuation dans le cadre de leurs activités de développement, et notamment dans le cadre de l'action qu'ils mènent pour protéger l'environnement puisque l'environnement peut procurer une protection naturelle contre les catastrophes naturelles. Les États devraient reconnaître que le processus de protection doit être cyclique. Les catastrophes naturelles sont très souvent des phénomènes récurrents, ce qui permet d'adapter et d'optimiser en permanence les mesures de préparation et d'atténuation en place. Pour les États et les donateurs, cela signifie très souvent qu'il faut non seulement reconstruire ce qui a été détruit mais aussi investir dans des infrastructures et des institutions assurant un meilleur niveau de protection que précédemment. Les mesures de relèvement initial et de reconstruction qui contribuent à faciliter le retour ou la réinstallation ailleurs, notamment les programmes visant à assurer des moyens de subsistance, doivent également être renforcées afin d'améliorer la capacité de réaction des communautés.

69. Troisièmement, dans les contextes de catastrophe, on continue de façon prédominante à traiter les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays comme des objets de l'attention de l'État et non comme des acteurs autonomes et des détenteurs de droits. Dans ces conditions, le Représentant recommande de redoubler d'efforts pour consulter à tous les stades les populations touchées par la catastrophe ou celles qui risquent d'être touchées. Les mesures de préparation en prévision des catastrophes, en tant qu'outils de prévention des déplacements et de protection des vies, devraient être mises en œuvre de façon plus concertée en associant pleinement la population susceptible d'être touchée à la planification de l'évacuation, à la détermination des lieux d'évacuation et à la mise en place d'abris et de systèmes d'alerte adaptés aux besoins, compte tenu de la diversité des populations et des besoins de protection des groupes vulnérables ou socialement marginalisés. Les gouvernements devraient également encourager l'établissement de moyens de suivi et de transparence indépendants en marge de l'aide humanitaire, en associant leurs mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme, les groupes de la société

civile et les représentants des communautés touchées aux dispositifs de coordination des interventions.

70. Le droit des personnes déplacées de choisir de retourner dans leurs foyers dans une zone frappée par la catastrophe ou de s'installer ailleurs est primordial. L'évacuation ou la réinstallation définitive dans des zones plus sûres, opérées en étroite concertation avec les communautés touchées et les groupes marginalisés au sein de ces communautés, peuvent et devraient être encouragées et facilitées à condition qu'un accès aux infrastructures de base et à des moyens de subsistance soit assuré. Toutefois, les mesures d'évacuation ou de réinstallation forcées ne sont admissibles que dans certaines circonstances limitées et en dernier ressort, lorsqu'elles et tant qu'elles sont nécessaires pour protéger la sécurité physique et la santé des personnes concernées.

71. Quatrièmement, le Représentant souligne que les catastrophes naturelles n'affectent pas tout le monde de la même manière. Une analyse contextuelle est nécessaire afin de déterminer quelles sont les personnes ayant besoin de protection, quel type de protection il faut apporter et dans quelles circonstances. En général, les catastrophes naturelles et les déplacements ont tendance à aggraver des modes de discrimination et des rapports de force préexistants au sein de la société. Les femmes et les enfants, notamment les femmes chefs de famille, les personnes âgées, les handicapés, les personnes gravement malades ou blessées, les pauvres et les personnes appartenant à des groupes socialement marginalisés (notamment les migrants et les personnes appartenant à des groupes autochtones ou à des minorités) pâtiront donc, pour une part disproportionnée, des catastrophes naturelles. Ces groupes risquent aussi de faire face à de nouveaux abus dans le cadre des déplacements, surtout s'ils sont évacués vers des lieux radicalement différents de celui où ils se trouvaient avant, comme des abris ou des zones urbaines défavorisées. Le Représentant prie donc instamment les États et les agents humanitaires de prendre en compte, en se fondant sur la consultation et la participation, les besoins particuliers de ces groupes en planifiant leurs interventions. Lorsque des programmes de réhabilitation et de relèvement initial sont mis en œuvre pour atténuer les effets néfastes d'une catastrophe naturelle, il convient d'appliquer des critères fondés sur les droits pour la distribution de nouveaux logements, de matériaux de construction et d'outils, de semences et de produits alimentaires et non alimentaires. Les procédures de distribution devraient être contrôlées de façon à assurer que les destinataires, en particulier les groupes exposés à la discrimination, bénéficient bien de l'aide et ne soient pas encore plus marginalisés.

72. Enfin, le Représentant souligne une nouvelle fois que l'obligation de protéger les personnes déplacées du fait de catastrophes naturelles se fonde sur un vaste ensemble de normes relatives aux droits de l'homme, notamment le droit à la vie et à l'intégrité physique. Les États ne peuvent donc pas simplement invoquer l'absence de moyens pour justifier le fait qu'ils ne respectent pas leurs obligations. Lors de ses visites, le Représentant s'est aperçu que certains États étaient mieux préparés que d'autres à protéger leur population contre les catastrophes naturelles, sans que le degré de protection auquel ils étaient parvenus reflète nécessairement leur richesse ou leur pauvreté relative. Le Représentant encourage tous les pays, en particulier ceux qui sont le plus exposés aux catastrophes naturelles, à faire en sorte que les cadres juridiques et budgétaires en place permettent de répondre aux besoins spécifiques des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, y compris les groupes ayant des besoins particuliers, afin de garantir leurs droits de l'homme.

73. Le Représentant reconnaît cependant la connexion qui existe entre la pauvreté et les catastrophes naturelles, connexion dont l'impact négatif va s'accroître dans la

mesure où les changements climatiques toucheront très probablement le plus les États qui y ont le moins contribué. Il en va donc de la responsabilité et, pourrait-on ajouter, de l'intérêt des pays développés de consacrer des ressources et une réflexion pour aider les pays les moins avancés à se préparer et à intervenir en cas de catastrophe naturelle et à protéger les personnes déplacées et les autres personnes concernées. Il pourrait également être nécessaire, étant donné que les personnes déplacées à cause de facteurs environnementaux vont être toujours plus nombreuses à franchir des frontières internationales, d'instituer de nouveaux régimes de protection convenus à l'échelon international pour combler les lacunes actuelles.
