



Strasbourg, le 31 août 2012

APCAT (2012)16
Original anglais

ACCORD EUROPEEN ET MEDITERRANEEN SUR LES RISQUES MAJEURS (EUR-OPA)

REDUIRE ENCORE LES RISQUES DE CATASTROPHES POUR CERTAINS GROUPES VULNERABLES

**63^e réunion du Comité des Correspondants permanents
Dubrovnik, Croatie
4-5 octobre 2012**

www.coe.int/europarisks

Le Comité des Correspondants permanents est invité :

- à examiner le présent document destiné à déterminer quels travaux l'Accord pourrait mener en matière de résilience des personnes issues de groupes vulnérables

- à procéder à un échange de vues sur les travaux proposés de manière à confier au Secrétariat exécutif la mission de mener à bien d'éventuelles activités dans ce domaine.

1. Introduction

En avril 2011, le Comité des Correspondants permanents a adopté sa Résolution (2011) 1 sur les principes éthiques de la réduction des risques de catastrophes et de la promotion de la résilience des populations aux catastrophes. Le comité a reconnu l'intérêt d'appliquer les meilleurs principes éthiques à la réduction des risques de catastrophes, à l'amélioration de la résilience des sociétés et à la mise en place de moyens efficaces pour faire face aux situations d'urgence.

Le présent document a de multiples objectifs. D'une part, les principes éthiques constituent une bonne compilation des principes déjà reconnus par d'autres textes juridiques du Conseil de l'Europe et contribuent à bien présenter les travaux sur la réduction des risques de catastrophes (RRC) de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs dans le cadre des principales préoccupations du Conseil de l'Europe. Les catastrophes créent des circonstances exceptionnelles mais l'urgence ne peut justifier le non-respect des droits de l'homme. D'autre part, les principes éthiques peuvent servir de base pour la réalisation, au sein de l'Accord, de travaux novateurs permettant de conseiller les gouvernements et d'autres acteurs sur les moyens de réduire encore les risques de catastrophes (dont la prévention, l'atténuation de la vulnérabilité, la préparation aux situations d'urgence, l'assistance dans de telles circonstances et le redressement), notamment pour ce qui concerne les groupes vulnérables.

2. Travaux éventuels dans le cadre de l'Accord

A la dernière réunion du Comité des Correspondants permanents, en avril 2012, le Secrétariat exécutif a invité le chef de la Division de la cohésion sociale et de l'intégration du Conseil de l'Europe, M. Thorsten Afflerbach, à présenter les activités de l'Organisation concernant les personnes handicapées. Le comité a chargé le Secrétariat exécutif de travailler en coopération avec d'autres secteurs du Conseil de l'Europe sur les personnes vulnérables et la RRC, en vue d'élaborer à la fois des recommandations pour l'élaboration de politiques et des solutions concrètes pour améliorer la résilience et la préparation des groupes vulnérables.

Les « principes éthiques » concernent les personnes vulnérables :

- a) dans le chapitre consacré aux principes éthiques applicables **avant** les catastrophes :

Principe 11 – Prévention spéciale destinée aux groupes les plus vulnérables

Les femmes enceintes, les enfants, les handicapés, les personnes âgées, les malades, les blessés, les populations autochtones, les déplacés environnementaux, les minorités ethniques et religieuses et les membres les plus désavantagés de la société, y compris les personnes ou groupes de personnes qui sont victimes du racisme, bénéficient des mesures de prévention des catastrophes adaptées à leur situation de vulnérabilité préexistante.

- b) dans le chapitre consacré aux principes éthiques applicables **pendant** la catastrophe :

Principe 6 – Assistance d’urgence aux plus fragiles

En tenant compte des circonstances locales, et sans préjudice de l’aide prioritaire à accorder à tous ceux qui ont des chances de survie, l’assistance humanitaire, les premiers soins médicaux et les éventuelles évacuations d’urgence profitent en priorité aux personnes les plus fragiles telles que : femmes enceintes, enfants, handicapés, personnes âgées, malades et blessés.

Les Etats forment et équipent spécialement les services de secours, les médecins et les infirmières pour leur permettre de rechercher et de porter les premiers secours aux personnes les plus fragiles.

- c) dans le chapitre consacré aux principes éthiques appliqués **après** les catastrophes :

les personnes vulnérables qui ont peut-être été victimes d’une catastrophe ou bien sont blessées ou encore ont perdu leur logement jouissent (**principe 3**) de leurs droits économiques, sociaux et culturels comme les autres victimes.

Le Secrétariat exécutif a recensé trois groupes vulnérables auxquels s’intéressent d’autres secteurs du Conseil de l’Europe et sur lesquels l’Accord pourrait centrer ses travaux au cours de la période 2012–2014 :

- les personnes handicapées
- les enfants
- les personnes déplacées, les migrants et les réfugiés.

2.1 Les personnes handicapées

L’un des principes généraux inscrits dans les principes éthiques est celui de la non-discrimination :

« Les mesures de réduction et de prévention des catastrophes, de préparation, de distribution des secours et de redressement, ainsi que la jouissance des droits fondamentaux sont réalisées et assurées sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, l’orientation sexuelle, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l’ethnie, l’appartenance à une minorité nationale, la condition socio-économique, la naissance, le handicap, l’âge ou toute autre situation ».

Les personnes handicapées se heurtent à diverses difficultés dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes. Elles peuvent avoir du mal à obtenir les bonnes informations sur la prévention, voire à recevoir les signaux d’alerte en cas de situations d’urgence. Elles peuvent aussi se heurter à des obstacles physiques pour entrer dans un bâtiment ou en sortir (les ascenseurs, par exemple, ne sont pas utilisables dans certaines circonstances) ou bien encore les services d’urgence peuvent ne pas être préparés à procéder efficacement à l’évacuation des personnes atteintes de certains handicaps. Les pouvoirs publics ont le devoir de s’assurer que les personnes handicapées ne sont pas victimes

de discrimination à cause de leur handicap en matière de prévention, de préparation, de distribution des secours et de redressement en cas de catastrophe.

Les travaux de l'Accord dans ce domaine pourraient se concentrer sur deux points, à savoir :

- participer (rédiger un chapitre sur la RRC et les personnes handicapées) à la révision du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société (2006–2015). Ce plan sera révisé en 2013 et 2014.
- au cours de l'année 2012, un rapport pourrait être élaboré sur ce thème et comporter des propositions précises sur les points suivants (entre autres) :
 - mieux faire connaître les risques encourus par les personnes handicapées
 - adapter les signaux d'alerte aux personnes handicapées
 - associer les personnes handicapées à la préparation aux situations d'urgence (formation, recensement des besoins)
 - inciter les responsables de la protection civile à intégrer le handicap dans la démarche de réduction des risques de catastrophes
 - adapter les bâtiments aux situations d'urgence et à l'évacuation des personnes handicapées (appliquer le principe de la conception universelle dans ces circonstances)
 - prendre en compte les besoins particuliers des personnes handicapées dans les situations d'urgence (plans de secours).

Le rapport aurait pour objectif d'élaborer un projet de lignes directrices européennes sur l'intégration des questions de handicap dans les mécanismes de réduction des risques de catastrophes (Disability Inclusive Disaster Risk Reduction – DiDRR).

Au cours des premiers mois de 2013, un groupe de travail pourrait se réunir pour examiner le projet de lignes directrices et faire des propositions au Comité des Correspondants permanents.

2.2 Les enfants

Les enfants constituent un autre groupe de personnes vulnérables ayant besoin d'une protection spéciale car ils dépendent des adultes (pour la nourriture, la sécurité, l'information, les soins) et sont souvent victimes de violences, d'abus ou de négligence. Ils dépendent des adultes en cas de catastrophe et ont des besoins particuliers qu'il faut prendre en compte dans les situations d'urgence. Le programme du Conseil de l'Europe sur les enfants est principalement axé sur

la promotion des droits des enfants dans tous les domaines d'action du Conseil de l'Europe (démocratie, justice, éducation, santé, etc.), la promotion de leur accès à la justice et l'éradication de toutes les formes de violence à leur égard.

L'Accord aussi a fait des enfants, notamment en rapport avec l'éducation, une priorité de son programme d'activités, véritable pièce maîtresse de la construction d'une culture du risque destinée à rendre les sociétés plus résilientes. Les deux initiatives ci-après en sont les principaux instruments :

- le développement de l'outil d'apprentissage en ligne BE-SAFE-NET destiné principalement aux enfants, aux enseignants et au grand public. Le site web fournit des informations sur les catastrophes naturelles et technologiques et les moyens de se protéger de leurs effets ;
- une participation active à la Plateforme thématique de la SIPC sur la connaissance et l'éducation (en collaboration avec la SIPC, l'Unesco et d'autres partenaires), assurant la promotion d'analyses telles que celle du rôle de l'éducation et de la connaissance dans la réduction des risques de catastrophes intitulée « Let our children teach us ! » (apprenons de nos enfants).

Le thème des enfants et de la RRC est également étudié par d'autres organisations dont l'Unicef (qui a publié un rapport très complet en 2009 intitulé « Children and Disaster Risk Reduction : Taking stock and moving forward » (les enfants et la réduction des risques de catastrophes : bilan et perspectives), rapport qui recense les expériences en la matière et évoque la possibilité d'un rôle plus actif des enfants dans la RRC), SAVE THE CHILDREN et d'autres acteurs.

L'Accord pourrait centrer ses travaux dans ce domaine sur deux actions concrètes, à savoir :

- renforcer en 2012–2014 l'outil BE-SAFE-NET, le développant dans au moins huit langues de travail
- préparer une grande conférence (une manifestation en 2014 visant à examiner les expériences européennes positives et à diffuser les conclusions et messages principaux des travaux de l'Unicef dans ce domaine).

2.3. Les personnes déplacées, les migrants et les réfugiés

Les migrants et les réfugiés sont une préoccupation permanente du Conseil de l'Europe, d'autant plus que les migrations engendrées par la mondialisation continuent d'être un élément fondamental de la société européenne. Attaché au principe de non-discrimination, le Conseil de l'Europe encourage la protection des droits des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées. L'Assemblée parlementaire, en particulier, a adopté, en 2010, sa Recommandation 1917 intitulée « Migrants et réfugiés : un défi permanent pour le Conseil de l'Europe », encourageant la signature et l'application par les Etats membres de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et demandant au Conseil de l'Europe d'élaborer des instruments de droit souple et de droit contraignant et de mener des activités concrètes

concernant les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes déplacées. L'Assemblée parlementaire s'est également intéressée aux réfugiés pour des raisons environnementales et climatiques dans sa Résolution 1655 (2009) sur les « Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle », observant notamment que les catastrophes naturelles et la dégradation de l'environnement engendrent des migrations et ont des incidences sur le plan humanitaire et sur la sécurité des personnes. Dans cette résolution, l'Assemblée parlementaire appelle notamment à promouvoir la cohérence entre les politiques migratoires, humanitaires et de développement et les politiques d'adaptation au changement climatique et à s'attaquer à leurs conséquences pour les migrants.

La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées du Conseil de l'Europe encourage également l'élaboration de politiques visant à protéger les droits des migrants, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées et l'amélioration de leurs conditions de vie.

De toute évidence, ces groupes risquent plus que les autres de pâtir des conséquences des catastrophes compte tenu de leur accès limité aux informations sur la résilience (dans certains cas, ils ne maîtrisent pas la langue de l'Etat dans lequel ils sont déplacés, ne sont pas conscients des risques que connaissent bien les autochtones etc.). Ces groupes peuvent être d'autant plus vulnérables que leurs conditions de vie sont inférieures au niveau moyen (camps de réfugiés, cadres de vie marginaux dans des zones dangereuses) ou que, du fait de leur situation, ils sont en mauvaise santé, n'ont qu'un niveau d'instruction assez élémentaire etc.

Depuis des décennies, l'intégration des migrants est au centre des préoccupations du Conseil de l'Europe qui s'efforce de recenser les bonnes pratiques et de les diffuser et aussi de favoriser l'accès à de meilleures conditions de vie.

L'Accord peut axer ses travaux dans ce domaine sur deux initiatives concrètes, à savoir :

- œuvrer, en partenariat avec la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées du Conseil de l'Europe, à l'élaboration d'un rapport commun sur l'amélioration de la résilience des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées aux catastrophes, comportant une recommandation adressée au comité des Correspondants permanents et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Ces travaux pourraient être achevés en 2013 ;
- organiser éventuellement une conférence (en partenariat avec l'OCHA, la SIPC des Nations Unies, le HCR, l'IFRC et d'autres organisations concernées) sur les moyens de réduire encore les risques de catastrophes pour les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes déplacées. La conférence pourrait avoir lieu en 2014.