

RISQUES MAJEURS, MIGRANTS, DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS

Leur inclusion dans la préparation et la gestion des catastrophes



RISQUES MAJEURS, MIGRANTS, DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS

**Leur inclusion dans la préparation
et la gestion des catastrophes**

**Bertrand Pauvert
John Twigg
Silvio Sagramola**

Édition anglaise :
*Major hazards, migrants, asylum seekers
and refugees: their inclusion in disaster
preparedness and management*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteurs et
ne reflètent pas nécessairement la ligne
officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de
traduction de tout ou d'une partie de ce
document doit être adressée à la Direction de la
communication (F-67075 Strasbourg
ou publishing@coe.int). Toute autre
correspondance relative à ce document doit être
adressée à l'Accord européen et méditerranéen
sur les risques majeurs (EUR-OPA).

Couverture et mise en page :
Service de la production des documents et des
publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photos : Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, septembre 2017
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

REMERCIEMENTS

Tony Varo, Président-EUR-OPA Correspondants
permanents, Monaco

Audrey Morel Senatore, ENSOSP,
Aix-en-Provence

Sanjula Weerasinghe, IOM/MICIC, Genève

Lorenzo Guadagno, IOM/MICIC, Genève

Table des matières

INTRODUCTION	5
PRINCIPES DE BASE	7
L'INCLUSION DES MIGRANTS, DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS DANS LA PRÉPARATION DE LA GESTION DES CATASTROPHES ET CRISES MAJEURES	9
Migrants, demandeurs d'asile et réfugiés – Définitions, faits et chiffres	12
Aspects éthiques	14
Absence de mise en œuvre	15
Cadre institutionnel	19
Travailler ensemble à l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans les plans de secours et d'assistance	21
Planification	22
Formation et entraînement	24
Exemples de bonnes pratiques	27
Conclusions	33
LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT L'AIDE AUX MIGRANTS, AUX DEMANDEURS D'ASILE ET AUX RÉFUGIÉS DANS LES SITUATIONS D'URGENCE ET DE CATASTROPHE	35
Préambule	35
Mise en œuvre efficace	37
Phases de transition	38
Élaboration des plans d'action	40
RECOMMANDATION 2016 - 1 DU COMITÉ DES CORRESPONDANTS PERMANENTS SUR LES MIGRANTS, DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS DANS LE CONTEXTE DE LA PRÉVENTION ET DE LA GESTION DES RISQUES MAJEURS	43
BIBLIOGRAPHIE	45
GLOSSAIRE	49

Introduction

Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés représentent une proportion importante et croissante de la population des pays européens. Quand des accidents majeurs ou des catastrophes se produisent, ils sont confrontés aux mêmes difficultés que les autres personnes affectées, mais ils peuvent aussi être victimes d'isolement, de négligence ou de discrimination.

■ Les aspects moraux et éthiques, incontestables, plaident pour une approche inclusive garantissant aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés une égalité de droits par rapport au reste de la population pour ce qui est de la prise en charge et du soutien dans les situations de crise et tout au long du cycle de gestion d'une catastrophe. Cela peut impliquer de remodeler plus ou moins la planification et la fourniture des services de protection civile.

■ En matière de préparation aux situations d'urgence et de planification des secours, les lieux où se trouvent les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ainsi que leurs besoins et leurs vulnérabilités devraient être pris en considération. Des moyens adéquats, notamment humains et logistiques, pour leur venir en aide devraient être mis en place à tous les échelons, du niveau national au niveau local. Les acteurs de la protection civile devraient être formés à la prise en compte des sensibilités culturelles et interculturelles. Des programmes de communication et d'éducation satisfaisants sur les plans linguistique et culturel devraient être mis en œuvre au sujet des risques et des procédures, et des services d'urgence.

■ La planification de la protection civile et l'aide d'urgence devraient être coordonnées et intégrées aux autres services spécialisés qui accompagnent et soutiennent les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, comme les organismes de santé, les services sociaux et la société civile. Pour améliorer la communication et la compréhension mutuelle et instaurer la confiance, il est essentiel d'associer les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les organisations qui les représentent aux programmes de lutte contre les catastrophes. Les compétences et les capacités de résilience des migrants devraient également être reconnues et mises à profit.

■ Les pays d'Europe et du bassin méditerranéen ne ménagent pas leurs efforts pour améliorer la préparation aux catastrophes et la gestion des situations d'urgence. Cependant, rares sont les mesures qui ont été prises pour inclure les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et leurs organisations dans les dispositifs et les programmes d'action pratiques, et leur point de vue est rarement entendu. Cela étant, comme le montre le présent document, il existe des modèles et des exemples venant d'Europe et du reste du monde qui pourraient permettre d'améliorer les pratiques et les résultats.

■ Pour conclure, il convient d'amener les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les organisations qui les accompagnent et les représentent à s'impliquer dans les activités de protection civile et de gestion des situations d'urgence. La préparation aux catastrophes avec et pour ces populations exige un engagement politique, une coordination nationale, régionale et locale, une planification stratégique, un travail en réseau, une gestion des connaissances, une optimisation des ressources et la mise en place de bonnes stratégies de communication. C'est dans ce but que le Conseil de l'Europe, par le biais de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs et de ses pays membres, a développé ces lignes directrices et recommandations.

Principes de base

À l'attention des responsables européens

1. Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont droit au même soutien que la population générale, sur la base du principe de l'égalité des droits pour tous et conformément au droit international relatif aux droits de l'homme.
2. Il convient d'adopter des politiques nationales, des cadres juridiques, des plans et des programmes pour aider et protéger les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés dans les situations d'urgence, en répartissant les responsabilités de leur mise en œuvre aux niveaux national, régional et local, et en veillant à une coordination avec les autres organismes d'aide.
3. La planification en matière de protection et d'aide aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile dans les situations d'urgence devrait associer les autorités politiques, les administrations publiques, les autorités de la protection civile, le secteur privé, les organisations de la société civile et les groupes et organisations représentatifs des migrants.
4. Le processus de planification devrait tenir compte du lieu où se trouvent les populations migrantes, de leurs conditions de vie, de leur vulnérabilité et de leurs besoins, ainsi que des obstacles auxquels ces personnes peuvent être confrontées pour avoir accès à l'aide, par exemple en raison de la barrière de la langue, de l'absence de ressources financières, d'informations et de documentation, ou de la crainte de faire l'objet d'une arrestation ou d'une discrimination.
5. Les plans d'intervention en cas d'urgence devraient reconnaître l'hétérogénéité des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés en tant qu'individus ayant des besoins spécifiques plutôt qu'en tant que groupes ou catégories.
6. Une attention particulière devrait être accordée à la situation dans les zones urbaines, où vivent la plupart des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et aux populations invisibles et très mobiles.
7. Le personnel de la protection civile et les bénévoles devraient être formés à la diversité culturelle, à la communication interculturelle et à la prise en compte des diverses sensibilités, et chercher à instaurer un lien de confiance avec les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés.
8. Il faudrait recruter et former des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés comme agents de la protection civile, bénévoles ou conseillers, en tirant pleinement parti, entre autres, des compétences linguistiques et technologiques des jeunes.
9. Les compétences et les capacités des migrants devraient être reconnues et mises à profit, y compris leurs réseaux sociaux et leur expérience face aux crises et aux difficultés.

10. Des programmes de communication et d'éducation aux risques et aux procédures et services d'urgence devraient s'adresser spécifiquement aux locuteurs de langue étrangère, en essayant d'atteindre les communautés concernées et en ayant recours à la traduction écrite et orale, à des graphiques et à d'autres outils de communication novateurs.
11. Il faudrait lutter contre les stéréotypes sur les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés par des actions de sensibilisation, et promouvoir une communication positive afin d'améliorer les relations intercommunautaires, qui seront un atout dans la planification et la réaction à la crise.
12. Des procédures devraient être mises en place pour veiller à ce que les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés soient protégés de l'exploitation, de la discrimination, des abus et de la violence tout au long du cycle de gestion des catastrophes (prévention, préparation, réaction et reconstruction).

L'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation de la gestion des catastrophes et crises majeures

La mondialisation et l'internationalisation de nos sociétés, couplées avec l'essor des moyens de communication, permettent de constater une évolution progressive des mentalités quant au regard porté sur les étrangers. La récente réussite internationale de nombreux sportifs européens issus de l'immigration (voir les jeux olympiques de Rio¹) et le succès de certains acteurs participent de ce changement ; les préjugés tendent ainsi à reculer. Les étrangers le souhaitant – qu'ils soient migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés – commencent à être mieux acceptés et intégrés dans les sociétés européennes. Si cette reconnaissance est précieuse pour donner une autre image des étrangers, chacun se rend pourtant compte que ces réussites individuelles ne sont nullement représentatives de la situation d'une grande partie des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés vivant dans nos sociétés. Spécialement, l'afflux massif de réfugiés et de migrants que connaît l'Europe depuis quelques années représente aujourd'hui un défi majeur à relever pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Si tous les États se sont mobilisés afin de fournir aide et assistance aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, le fait de les concentrer dans certains lieux, peut créer une situation pouvant aller jusqu'à menacer et leur bien-être et leurs droits garantis au titre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5). L'importance politique de cette question aux yeux du Conseil de l'Europe l'a conduit à nommer au début de l'année 2016 un Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés².

1. Michel Pautot, 2012 et 2014.

2. Monsieur l'Ambassadeur Tomáš Boček a été nommé Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés. Il est chargé de recueillir des informations sur les droits fondamentaux des migrants et des réfugiés en Europe, grâce entre autres à des missions d'information, et de faire des propositions d'action. Il a pris ses fonctions le 1er février 2016.

■ Pour autant, les textes internationaux relatifs aux droits individuels s'appliquent le plus souvent sans qu'il soit fait référence à la nationalité de leurs titulaires³. La construction européenne repose également sur le principe de la libre circulation et l'élimination de toute discrimination fondée sur la nationalité. C'est ainsi que l'égalité tend à se réaliser en matière économique et sociale, grâce à l'important travail de pression accompli par les organisations œuvrant en matière sociale partout dans le monde. Les personnes d'origine étrangère, au-delà de la diversité de leurs statuts, ne sont désormais plus des « citoyens invisibles » et revendiquent leur droit d'être présents dans tous les domaines de la vie sociale.

■ Néanmoins et en dépit de cette évolution favorable, des discriminations existent toujours et l'on constate depuis quelques années une montée des propos ou des comportements hostiles à l'égard des migrants. Cette situation est marquée par un l'essor d'attaques visant des centres d'accueils et d'autres types d'hébergement, Aussi, comme l'écrit la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, « la situation générale révèle la nécessité qu'il y a de lutter contre la violence raciste et le discours de haine et de mettre en œuvre des politiques d'intégration efficace »⁴. Confrontés à une situation économique difficile, beaucoup de pays mettent en œuvre des mesures d'austérité et de réductions budgétaires ; la baisse des ressources financières a touché les institutions cherchant à prévenir et à combattre le racisme et l'intolérance, alors même que les tâches et le problème n'ont cessé de prendre de l'ampleur ; on assiste également dans certains pays à des réductions des prestations sociales. Cette conjoncture difficile a pour effet que les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés apparaissent en concurrence avec d'autres groupes de personnes potentiellement défavorisées qui sont également à la recherche d'un emploi ou craignent de le perdre (salariés précaires ou âgés, personnes issues de milieux sociaux défavorisés, chômeurs de longue durée).

■ Sans qu'il soit possible de le chiffrer précisément, le nombre des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés est suffisamment important dans les sociétés européennes pour que ces derniers y constituent parfois des minorités significatives. Ces étrangers représentent environ 15 % de la population dans la plupart des pays d'Europe⁵. Ce chiffre est par ailleurs en nette augmentation depuis 2012⁶, du fait de l'arrivée massive de réfugiés et demandeurs d'asile en Europe. D'un point de vue juridique, ces différents groupes que sont les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, relèvent tous d'une même catégorie juridique unique, celle des « étrangers » ; pour autant, ce terme n'est pas ici totalement pertinent car on pourrait y ajouter les travailleurs transfrontaliers, les immigrés et les résidents réguliers, voire les concitoyens d'origine étrangère. Le nombre des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés est donc largement susceptible de varier en fonction de la définition et des méthodes de comptage retenues ; il devient très difficile d'évaluer les chiffres réels, d'autant que certains migrants se trouvent en situation irrégulière au regard des législations relatives au séjour et ne peuvent être décomptés⁷. Il est donc possible de

3. Voir notamment les articles 1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ; il en est de même pour les stipulations du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

4. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, 2015.

5. Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, mai 2016.

6. Eurostat, *Asylum statistics*, avril 2016.

7. Eurostat, *Statistics on enforcement of immigration legislation*, octobre 2015.

considérer que, dans certains États européens, c'est près d'une personne sur cinq qui pourrait se voir incorporée à la catégorie des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Comme l'a relevé la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, « Le terme "migrations" est utilisé ici pour couvrir l'éventail des raisons qui poussent les personnes à quitter leur pays d'origine. Si beaucoup de migrants ont obtenu le statut de réfugié dans les pays de destination, d'autres ont été déboutés de leur demande d'asile ou, dans certains cas, n'ont pas déposé de demande d'asile »⁸. En outre, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés peuvent encore être économiquement défavorisés par rapport à d'autres membres de la société du fait de leur difficulté à trouver un emploi adéquat, si tant est qu'ils aient le droit de travailler. Enfin, gérer le quotidien peut s'avérer plus complexe que pour les nationaux et résidents réguliers, ne serait-ce que pour des raisons linguistiques ou culturelles.

■ En matière de protection civile et de crise, les avancées sont particulièrement lentes en ce qui concerne l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures. Les situations de crise ou de catastrophe, en particulier, et les situations d'urgence ou d'exception, en général, ont souvent pour effet de bouleverser le cours de la vie ordinaire et peuvent avoir pour conséquence de favoriser la résurgence des préjugés ou de la discrimination. Pourtant, si cela est voulu par les acteurs de l'urgence et les autorités publiques, il est possible de mettre en place une organisation permettant une meilleure prise en compte des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation, la planification et la gestion des catastrophes et crises majeures.

■ Cette publication vise à présenter un aperçu de l'état des lieux en matière d'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des crises majeures, cela alors que leur situation de groupe particulièrement vulnérable les confronte à un risque supplémentaire de dommages lors de catastrophes. Il s'agit en particulier de chercher à savoir si les services d'urgence et de secours prennent correctement en compte ces groupes afin de favoriser leur résilience.

■ La présente publication commence donc par définir le groupe des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés afin de préciser les questions d'ordre éthique relatives au droit de ces personnes à bénéficier d'un niveau acceptable de protection lors de la survenue de catastrophes ou de crises majeures. Il s'agit ensuite d'étudier le cadre institutionnel mis en place par les États afin de garantir cette égale protection aux migrants. Cela permet de constater l'absence de toute prise en compte spécifique par les États de la situation des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures ; cela tant de la part des services de secours que de celle des pouvoirs publics. Au regard de cette situation, il convient d'améliorer la formation et l'entraînement des acteurs des secours et de l'urgence, la mesure essentielle consistant en une planification adéquate incluant l'existence et la situation des migrants. Il convient enfin de tenir compte des différents exemples de bonnes pratiques, lesquelles doivent être continuellement adaptées pour tenir compte de circonstances et d'environnements nouveaux. Il ressort de la publication qu'il existe un important potentiel d'amélioration de la préparation aux situations d'urgence pour les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, les arguments à l'appui d'une telle démarche étant irréfutables.

8. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *op. cit.*, 2016.

Migrants, demandeurs d'asile et réfugiés – Définitions, faits et chiffres

■ La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés stipule que «Le terme «réfugié» s'appliquera à toute personne (...) qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays»⁹. En ce qui concerne les migrants, il n'en existe pas de définition juridique uniforme au niveau international, mais on désigne toutefois le plus souvent comme «migrant» toute personne qui quitte ou fuit son pays pour s'établir ailleurs – généralement à l'étranger – à la recherche de conditions de vie meilleures ou plus sûres. La migration peut être volontaire ou forcée¹⁰. Le Conseil de l'Europe a également rappelé que «migrant» est un «terme très général englobant la plupart des personnes qui se rendent dans un pays étranger pour des raisons différentes et pour une certaine durée (...). Ce terme diffère de celui d'«immigré» qui décrit une personne ayant établi sa résidence permanente dans un pays autre que sa patrie d'origine»¹¹. La qualité de demandeur d'asile désigne enfin la situation d'une personne entrée dans un pays et y sollicitant la reconnaissance de la qualité de réfugié. Si tous sont des étrangers au regard des lois sur la nationalité, ils se trouvent cependant dans des situations juridiques très différentes au regard de leur protection juridique. Cependant, tous, quelle que soit leur situation doivent se voir traités avec respect et dignité, tandis que leurs droits humains doivent être garantis. La catégorie des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés recouvre donc une multitude de conditions différentes, et il serait sans doute plus pertinent et efficace en la matière de développer une approche holistique permettant de mieux cibler les personnes visées : «il vaudrait sans doute mieux déterminer les groupes cibles en fonction de critères tels que le pays d'origine, la langue qu'ils emploient, la religion qu'ils pratiquent, les lieux qu'ils fréquentent dans leur vie quotidienne et leur travail etc. On pourrait ainsi prendre en considération les personnes qui ne relèvent pas des catégories traditionnelles de gestion des migrations comme les migrants sans papiers, les travailleurs transfrontaliers, les touristes étrangers ou les concitoyens d'origine étrangère»¹².

■ La vulnérabilité particulière pouvant affecter certains migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à l'occasion des catastrophes et crises majeures ne saurait être comparée à celle qui pourrait résulter d'un handicap (mobilité réduite, cécité ou vision partielle, surdité et déficience auditive) ou de la vieillesse ; elle n'en est pas moins réelle. La vulnérabilité de ces populations tient d'abord à leur situation de

9. Article 1^{er} de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.

10. Fédération internationale de la Croix-Rouge ; www.ifrc.org/fr/introduction/migration. Voir aussi « Accueil et hébergement des personnes migrantes », Croix-Rouge française ; www.croix-rouge.fr/Nos-actions/Action-sociale/Personnes-migrantes/Accueil-et-hebergement-des-personnes-migrantes.

11. « Protection des migrants et demandeurs d'asile : principales obligations juridiques des États en vertu des Conventions du Conseil de l'Europe », Lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux chefs de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, 8 septembre 2015.

12. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), APCAT (2014)08 ; www.rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c445b.

personnes déplacées. Vivant dans un pays qui n'est pas le leur, qu'ils ne connaissent que très imparfaitement, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ne sont pas au fait des risques auxquels ils se trouvent exposés sur ces territoires et cette absence de connaissance des risques les rend spécialement vulnérables en cas de catastrophe. Ils courent alors un risque significatif de ne pas réagir de manière pertinente en une telle occasion. En outre, la vulnérabilité de ces populations dépend également de leur perception de leur avenir dans le pays les accueillant : si tous les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés peuvent être de la même manière victimes de catastrophes et de crises majeures, l'attention qu'ils porteront aux messages et mesures de prévention différera de manière importante selon qu'ils estiment n'être que de passage dans l'État dans lequel ils résident ou selon qu'ils souhaitent refaire leur vie de manière durable dans celui-ci. Pour tous, l'absence de maîtrise de la langue vernaculaire les expose à être plus spécialement victimes de dommages en cas de catastrophe (non-connaissance ou absence de compréhension des consignes de sécurité ou de conduite à tenir en cas de crise). La partie de ces populations qui ne se trouverait pas en règle au regard des conditions d'entrée et de séjour dans le pays est encore susceptible de réagir négativement en cas d'intervention des services de secours ; services dont l'uniforme pourrait se voir assimilé à celui des services de police. Tous ces éléments ainsi que la diversité des situations humaines doivent être pris en considération par les autorités publiques et les professionnels des secours dans les stratégies, les concepts et les solutions à élaborer dans tous les domaines de la gestion de l'urgence et de la prévention des risques.

■ Il existe un point commun à l'ensemble des groupes vulnérables (personnes handicapées, femmes enceintes, enfants, certaines personnes âgées, malades, blessés, détenus, minorités ethniques ou religieuses, etc.¹³), les personnes en faisant partie se trouvent plus exposées à des situations de manque de soins, d'hostilité, de violence, voire de discrimination que le reste des membres de la population. De plus, chacun a bien conscience que les droits de l'homme ne sauraient se voir mis à l'écart sous prétexte de l'urgence ou des désordres provoqués par une crise majeure ou une catastrophe, tant il est vrai que ces droits s'imposent en tout temps, lieux et circonstances¹⁴. Pour autant, « *lors de la catastrophe, les droits de l'homme sont particulièrement menacés du fait de la désorganisation et de la panique* »¹⁵, ceux des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés le sont spécialement, d'autant que les biens et les ressources peuvent alors manquer, exacerbant les tensions entre les individus et les groupes.

■ La réduction des risques et l'efficacité des secours dépendent largement d'une planification adéquate des moyens d'intervention, laquelle repose sur l'existence de différents plans de secours ou d'intervention ainsi que sur des scénarios d'emploi. Ces plans peuvent être définis comme l'ensemble des mesures ou des procédures à mettre en œuvre pour permettre une distribution efficace des secours aux populations confrontées à une situation brutale, inhabituelle et de grande ampleur, pouvant mettre en péril leur vie et menacer leurs biens¹⁶. Pour réduire les risques, il convient

13. Michel Prieur, 2012.

14. Voir notamment Ki-Gab Park, 2013.

15. Michel Prieur, 2010..

16. René Noto, 1996.

de les identifier, de la même manière qu'il faut cerner les zones de vulnérabilité, afin de mettre en œuvre des systèmes de surveillance et d'alerte, mais aussi d'adopter des mesures informatives et éducatives afin de préparer les réactions permettant de limiter l'atteinte aux personnes et aux biens lors de la survenance des événements redoutés. La prise en compte de la situation spécifique des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés doit être effective de la part des autorités publiques et des services de secours afin de mettre en place de manière préalable et préventive une structure opérationnelle permettant de faire face aux caractéristiques des situations de crise et s'adaptant à la totalité des situations identifiées.

Aspects éthiques

■ La survenue d'une catastrophe ou d'une crise majeure a souvent pour effet de provoquer une situation complexe dans laquelle il n'est pas rare que les droits de l'homme soient négligés, si ce n'est écartés. Pourtant « on ne peut ignorer les droits de l'homme sous le fallacieux prétexte des circonstances exceptionnelles »¹⁷ et il est important de rappeler qu'un principe éthique général réside bien dans l'impérieuse nécessité de respecter ces droits, car la catastrophe ne fait pas disparaître les droits fondamentaux de l'homme.

■ Les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés disposent, comme les autres, d'un droit au respect de leurs droits : « les migrants, qu'ils soient ou non des réfugiés, et qu'ils soient ou non déplacés par des phénomènes environnementaux, ont des droits reconnus au niveau international »¹⁸. Or, leur situation d'étranger les place au départ dans une situation ambiguë. Étrangers, le droit les saisit comme ressortissant d'un pays tiers (d'où un exercice réduit de certaines libertés individuelles) ; hommes, ils doivent jouir des libertés fondamentales reconnues à tous. Aujourd'hui, l'influence éthique du droit naturel a conduit à exclure les distinctions juridiques tenant à la nationalité : l'homme est le destinataire d'une loi naturelle évidemment universelle ; la dialectique induite par les déclarations des droits s'appuie sur le principe d'égalité entre les individus et conduit à proscrire toute discrimination entre les hommes. En dépit de ce principe, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés sont fréquemment en butte à des mesures d'exclusion ou de xénophobie, légales ou factuelles ; ils restent fréquemment des « oubliés des droits de l'homme ».

■ Lorsqu'une catastrophe ou un accident majeur survient, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, comme le reste des membres de la société, ont le droit de bénéficier du même niveau de protection et de tels événements ne peuvent être le prétexte à une suspension de leurs droits fondamentaux. D'ailleurs tel n'est pas le cas dans la distribution des secours, tant il est certain que les services d'urgence viennent en aide à toutes les victimes sans prêter la moindre attention à leur qualité de « migrant », « demandeur d'asile » ou « réfugié » ; ils apportent secours et soins de manière indifférenciée et non discriminante. Pour autant cette approche égalitaire et abstraite peut conduire à négliger certaines spécificités de ces groupes de population

17. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), 2012, p. 7 ; www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/Ethical-Principles-Publication_FR.pdf.

18. Christelle Cournil et Benoît Mayer, 2014.

lorsqu'ils se trouvent confrontés à des situations de catastrophes (notamment en termes de maîtrise de la langue et de compréhension des consignes de sécurité, de localisation de l'habitat, etc.); situation ayant pour conséquence de surexposer les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à un risque de dommages supplémentaire lors des catastrophes et crises majeures. Or, rien ne justifie un relâchement des normes éthiques ou morales ou des principes relatifs aux droits de l'homme lors d'un accident majeur ou d'une catastrophe. Alors que nos sociétés sont de plus en plus marquées par la présence d'importantes populations d'origine étrangère, il est important que les autorités publiques et les services de secours prennent conscience des spécificités de ces populations, afin qu'elles puissent bénéficier d'un égal accès aux soins et secours lors des catastrophes et crises majeures. La prise de conscience de cet impératif à l'occasion de la préparation aux situations de crise ne pourra que favoriser l'octroi d'une aide la plus efficace possible lorsque les événements craints se réalisent.

Absence de mise en œuvre

■ Pourtant, l'absence de toute inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans les mesures de préparation et de gestion des catastrophes et crises majeures tend à apparaître comme un invariant, tant de la part des services de secours et d'urgence, que de celle des États, y compris le défaut d'appréciation de la nature de leurs éventuels besoins spécifiques (linguistiques ou culturels). La raison la plus fréquemment mise en avant par les États et les services d'urgence pour justifier de cette situation réside dans le principe du « traitement égal des personnes lors des secours ». Le bénéficiaire des secours est en effet envisagé de manière abstraite comme victime à secourir, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte de sa situation juridique ou sociale de migrant, demandeur d'asile ou réfugié. Les services d'urgence et de secours interviennent, « en toute neutralité » envers toute personne, quelle que soit son origine ou sa religion. Il ne semble pas exagéré d'écrire qu'en définitive, pour les États et spécialement sous l'angle de la préparation et de la gestion des crises majeures, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés n'existent pas ; qu'ils ne sont pas considérés en tant que groupe spécifique identifié. Cela explique en partie pourquoi la question des mesures de prévention spécifique à un type de population est majoritairement écartée par les sapeurs-pompiers et les professionnels de l'urgence. Il convient avant tout de rappeler pourquoi les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés constituent un groupe particulièrement vulnérable lors de la survenue de catastrophes.

■ La vulnérabilité particulière des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à l'occasion des catastrophes et crises majeures est incontestable. Ces personnes constituent un groupe vulnérable aussi bien pour des raisons matérielles (faibles revenus, habitats précaires potentiellement plus exposés aux catastrophes, etc.) que culturelles (manque de maîtrise de la langue locale occasionnant des difficultés, tant pour assurer une distribution efficace des secours que pour associer ce public et lui transmettre des éléments visant à l'informer sur les mesures de prévention ou la conduite à tenir en cas de catastrophe) ; réticence à faire confiance aux pouvoirs publics, tendance corrélative au repli communautaire (différences culturelles liées

aux rapports entre les sexes, aux croyances religieuses ou aux relations familiales etc.). À titre d'exemple, on relèvera que c'est en octobre 2015 qu'a été porté à la connaissance du public le fait que la zone dans laquelle résident plusieurs milliers de migrants, près de Calais, dans le nord de la France, est incluse dans le périmètre d'un plan de prévention des risques technologiques¹⁹. Dans l'hypothèse d'un accident chimique se déroulant sur le site de l'usine en cause, les migrants résidant à proximité bénéficieraient-ils véritablement d'une protection égale à celle des autres populations ? Il est légitime d'en douter. Or, il n'existe pratiquement aucune étude traitant spécifiquement de la situation des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés face aux catastrophes ; il manque également de données systématiques concernant ces personnes dans le cadre de leur protection contre les catastrophes et, de la même manière, les procédures de planification des risques ou d'évaluation post-accident n'incluent pas (ou très exceptionnellement) les personnes d'origine étrangère. Dès lors, l'absence de mise en œuvre provient en premier lieu d'une insuffisance de données et d'analyses, autrement dit de l'impossibilité d'avoir une compréhension précise des questions spécifiques se posant en matière de prise en compte des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures.

■ Si l'association des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à la préparation et à la gestion des catastrophes se révèle difficile à effectuer, c'est d'abord au regard de la diversité des situations des populations concernées. Une partie de ces personnes souhaite s'intégrer durablement dans le pays dans lequel elles résident (cela est spécialement le cas des migrants, mais aussi d'une large part des demandeurs d'asile), cela à la différence d'une autre partie qui ne fait que passer dans le pays en cause et souhaite en repartir pour s'établir dans d'autres États que celui dans lequel elles résident momentanément. Enfin, d'autres personnes encore aspirent à retourner dans leur pays d'origine lorsque les circonstances les ayant amenées à fuir cesseront et permettront leur retour (cela est en particulier et en principe le cas des personnes réfugiées). Cette diversité des motivations des uns et des autres rend difficile une appréhension univoque de l'ensemble des enjeux de protection civile liés à ces populations. Si tous les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés peuvent être de la même manière victimes de catastrophes et crises majeures, leur attention à la prévention de celles-ci différera de manière importante selon qu'ils estiment n'être que de passage dans l'État dans lequel ils résident ou selon qu'ils souhaitent refaire leur vie de manière durable dans l'État en cause. Intervient d'ailleurs également sous cet angle la question de la prise de conscience subjective ou objective des risques auxquels ces populations pourraient être exposées.

■ Pour autant, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030, adopté par les Nations Unies en 2015, exhorte les États à adopter une approche préventive plus large privilégiant davantage la dimension humaine ; il y est en particulier noté que, pour être efficaces, les mesures de réduction des risques de catastrophe doivent être accessibles et ne laisser aucun groupe à l'écart. Les gouvernements sont ainsi appelés à faire participer les intervenants

19. *Le Monde*, 19 octobre 2015 ; www.lemonde.fr/societe/article/2015/10/19/la-jungle-de-calais-est-majoritairement-situee-en-zone-seveso_4792559_3224.html.

concernés «y compris les migrants (...) à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, plans et normes»²⁰. Il y est en outre précisé que, afin de renforcer la gouvernance des risques de catastrophe, il importe «d'agir en collaboration et en coordination avec (...) les migrants pour gérer les risques de catastrophe à l'échelle locale»²¹. Au regard de la diversité des systèmes politiques, des différences culturelles et des niveaux de vie des populations, des modes d'organisation interne des États et de leurs services d'urgence, mais aussi des spécificités géographiques ou climatiques des pays et de la diversité des risques auxquels ils peuvent être exposés, il est extrêmement difficile d'élaborer des critères communs. Il convient donc avant toute chose de prendre conscience des enjeux et de la nécessité de développer des mesures spécifiques incluant les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures. Un élément clé pour agir réside dans la collecte de données fiables concernant les groupes visés, laquelle est aujourd'hui largement insuffisante.

■ En effet, si de nombreux pays disposent de registre de populations et connaissent ainsi les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés résidant sur leur sol (mais ce n'est pas le cas de tous), ce système d'enregistrement des populations n'est pas totalement satisfaisant en ce qui concerne les migrants. En particulier, il ne vaut que pour les populations dont la situation est régulière au regard des lois relatives aux conditions du séjour sur le territoire; par définition, ces registres ne prennent pas en compte l'existence des migrants en situation irrégulière. Or, si l'on souhaite associer l'ensemble des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés aux mesures de prévention des risques, il est fondamental de comprendre et de savoir qui et combien de personnes auront besoin d'une assistance, où elles se trouvent, à quels risques elles sont exposées; spécialement les populations les plus précaires. Ces informations essentielles sont le fondement de tout programme d'assistance viable. Qui plus est, pour être efficaces, ces registres doivent être à la disposition des services de secours et d'urgence ainsi que des autorités locales, être actualisés et tenus à jour. Or, de tels registres pourraient être particulièrement pertinents d'abord en cas de catastrophe, mais aussi et surtout à l'occasion de l'élaboration des plans de secours et de la planification de la distribution des secours, car ces registres permettent un inventaire quasi exhaustif des besoins particuliers et de la localisation des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés susceptibles de requérir une assistance lors d'une catastrophe.

■ De plus, le principe du «traitement égal des personnes lors des secours» qui conduit à envisager le bénéficiaire des secours de manière abstraite, simplement comme une victime à secourir, connaît des insuffisances car il ne permet pas de tenir compte de tous les éléments pertinents en matière de distribution des secours. Ce principe pourrait être enrichi par une méthode intégrant la logique du «*Design for all*»²²; approche qui s'inscrit dans une vision plus globale visant à offrir à tout un chacun les mêmes opportunités pour s'insérer dans la vie moderne et bénéficier de ses services. Cela signifie dès lors que les infrastructures, les services et administrations, voire les politiques publiques, sont planifiés et conçus de façon telle que toute la population puisse en bénéficier sans distinction de qualité ou de condition.

20. Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes, point 7.

21. *Ibid.*, point 27(h).

22. Voir Francesc Aragall, Peter Neumann et Silvio Sagromola, 2013.

■ En dépit des avancées observées ces dernières années²³, il n'existe encore à l'heure actuelle au niveau international « aucun traité, ni aucun document politique sur la prise en compte des droits de l'homme lors des catastrophes »²⁴, ce qui a conduit le Conseil de l'Europe à se saisir de cette question pour élaborer en 2012 des Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes. Il y est clairement rappelé que « Les États ont la responsabilité de protéger les personnes sur leur territoire en garantissant, malgré la catastrophe, l'application intégrale des droits de l'homme tant pour leurs nationaux que pour les étrangers se trouvant sur leur territoire »²⁵. Plusieurs points apparaissent caractéristiques de l'insuffisante mise en œuvre de ces principes par les États :

- ▶ Absence d'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés en tant que groupes spécifiquement vulnérables. Le fait que les services de secours portent assistance de manière indifférenciée et non discriminante en s'appuyant sur le principe d'égalité entre les victimes a pour corollaire l'absence de toute approche mettant l'accent sur les spécificités des groupes d'étrangers susceptibles de devoir bénéficier de secours. Pour favoriser une distribution des secours encore plus efficace, il conviendrait de développer une réflexion intégrant cette dimension. Des lignes directrices émanant des services de l'État doivent inciter les acteurs de l'urgence – notamment locaux – à prendre en compte les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans l'organisation de la distribution des secours.
- ▶ Absence de contact institutionnel et organisé avec des représentants des populations de migrants, réfugiés et demandeurs d'asile. Ces populations sont rarement considérées ou envisagées comme constituant des « groupes » ou des « communautés », mais bien plus au regard de l'individualité de chacune des personnes en faisant partie. Si cette approche individuelle s'inscrit incontestablement dans le désir de privilégier la dimension personnelle de la démarche du migrant, elle a dans le même temps pour effet négatif de négliger la dimension collective du fait migratoire et de se couper, de ce fait, d'une appréhension collective des personnes considérées.
- ▶ Insuffisance de la prise en compte de ces populations dans la préparation des plans de prévention ou de crise. Sous l'angle de la gestion de l'urgence opérationnelle proprement dite, la quasi-totalité des États disposent d'outils permettant aux populations étrangères d'accéder convenablement aux secours (présence de centre de traitement des appels plurilingue, possibilité de recourir à des services de traduction dans de brefs délais). Pour autant et au-delà de cette seule question de l'alerte des services de secours, seuls de très rares États disposent de mesures de prévention spécifiquement dédiées aux populations étrangères (il s'agit alors essentiellement de guides de conduite disponibles en plusieurs langues et le plus souvent à destination des seuls touristes).

23. Rapport de la Commission du droit international, « La protection des personnes en cas de catastrophe », AGNU, 2013, 68^e session, suppl. n° 10 (A/68/10); www.un.org/press/fr/2013/AGJ3469.doc.htm.

24. Michel Prieur, 2010, *op. cit.*

25. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), 2012, *Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes, op. cit.*, p.18.

- ▶ Absence d'informations et de conseils relatifs à la gestion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à l'occasion de catastrophes ou crises majeures. De la même manière, les pays européens ne font pas état de l'organisation de quelconques actions de formation de leurs services d'urgence et de secours sur cette thématique au cours des dernières années. Les populations ou groupes de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ne sont pas spécifiquement considérées à l'occasion de l'élaboration des mesures de planification. Ce point s'aggrave encore du fait de la décentralisation de l'action des secours et du manque de connaissances réciproques entre les acteurs de l'urgence.
- ▶ Défaut de connaissance quant à la présence d'agents issus des populations de migrants au sein des services de secours. De la même manière, les acteurs de l'urgence ne disposent pas plus d'interlocuteurs reconnus au sein de ces groupes et ne cherchent pas non plus à associer ces populations à leur réflexion organisationnelle sur la prévention des catastrophes. Les questions relatives à la connaissance des populations de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés sont le plus souvent renvoyées à la compétence de la société civile (ONG) ou des services sociaux accompagnant les secours.

■ Après une catastrophe ou une crise majeure, dans la période de « relèvement » ou de retour à la normale, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés risquent également d'être victimes de discrimination. Or, « lors du rétablissement des conditions d'une vie normale, des infrastructures et des services essentiels, la jouissance et le respect des droits de l'homme continuent d'être garantis »²⁶. Même si les conditions de vie peuvent être difficiles du fait du caractère limité des ressources disponibles, des privations ou de la détérioration du cadre de vie, il importe que les acteurs du rétablissement veillent au respect des droits des populations d'origine étrangère, d'autant qu'elles sont susceptibles d'être encore plus touchées que les résidents ordinaires par la disparition des repères occasionnée par la catastrophe. Enfin, il convient de ne pas négliger le fait que les migrants peuvent également contribuer à la résilience des communautés et des sociétés, car, comme le note le Cadre d'action de Sendai, « leurs connaissances, leurs compétences et leurs capacités peuvent s'avérer utiles pour l'élaboration et l'application des mesures de réduction des risques de catastrophe »²⁷.

Cadre institutionnel

■ Afin de garantir la justice et l'équité entre tous les hommes, les politiques des pouvoirs publics doivent viser à :

- ▶ garantir et protéger les droits fondamentaux de tous, et donc également des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ;
- ▶ promouvoir une meilleure intégration des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la société les accueillant ;
- ▶ chercher à prévenir la discrimination à l'égard des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ;

26. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), 2012, *Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes*, op. cit., p. 33.

27. Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes, point 36 (a-vi).

- ▶ créer des mécanismes juridiques et administratifs pour atteindre ces objectifs ;
- ▶ déterminer précisément quelles administrations et quelles organisations sont responsables de la mise en œuvre et de l'exécution de ces mécanismes ;
- ▶ promouvoir un examen impartial et d'un contrôle régulier portant sur les aspects éthiques, l'efficacité et le degré de mise en œuvre de ces mécanismes.

■ Les besoins et enjeux spécifiques attachés à la question de l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à l'occasion de la préparation et de la gestion des catastrophes et crises majeures ne doivent pas être réduits à de simples engagements énoncés dans le cadre des politiques générales visant à garantir les droits des groupes défavorisés, ils doivent au contraire être relayés à tous les niveaux des services chargés de ces questions.

■ Les lacunes et les faiblesses répertoriées au chapitre précédent peuvent d'abord s'expliquer par les modalités de fonctionnement des services de secours. Historiquement, ces services furent le plus souvent d'abord locaux, attachés à un espace humain donné et composés de personnes issues de ces territoires. De ce fait, les services de secours ne sont pas toujours assez attentifs à la prise en compte de situations nouvelles, spécialement comme celle objet de l'étude. Il est ainsi possible de considérer que, en quelque sorte et sous l'angle des services de secours, « l'étranger », le « migrant », le « demandeur d'asile » ou le « réfugié » n'existent pas ; ils ne sont en effet envisagés que comme des victimes potentielles, sans considération quelconque tenant à leur nationalité ou à leur statut juridique. Pour autant, cette approche, par son caractère abstrait, peut conduire à négliger de prendre en compte certains éléments spécifiques à ces populations et, corrélativement, les surexposer à un risque de dommages à l'occasion des catastrophes et crises majeures. Certes, concrètement, l'action des sapeurs-pompiers se caractérise souvent par sa forte capacité d'adaptabilité au cas par cas et contribue à expliquer le peu de dispositions écrites ou de consignes spécifiques à un type de population donné, afin de favoriser une certaine souplesse dans les choix de manœuvre lors d'interventions ; pour autant, une réflexion en amont sur les enjeux spécifiques à ces interventions est à privilégier. Enfin, le manque de contact entre acteurs concernés par la prise en charge des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés (services sociaux, services sanitaires) et ceux chargés de la planification et de la gestion des mesures d'urgence (ministère de l'Intérieur et autorités locales), sans oublier le rôle des associations (ONG) et des bénévoles, explique la difficulté à établir des liens entre ces différents acteurs.

■ Prendre en compte les besoins des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés lors d'une catastrophe exige un effort concerté de l'ensemble des acteurs de l'urgence. Sont concernées les pouvoirs publics en premier lieu et à tous les niveaux, des services centraux jusqu'aux autorités décentralisées, mais également en second lieu les administrations locales et l'ensemble des acteurs de l'urgence et des secours (sapeurs-pompiers, services médicaux) et sans oublier d'associer la société civile (essentiellement les associations et organisations bénévoles, mais aussi toute la population). Sur le plan institutionnel, de solides liens doivent être tissés dans plusieurs directions, à savoir :

- ▶ entre tous les niveaux de gouvernement (national, régional et local) ;
- ▶ entre les ministères de la Santé ou des services sociaux et d'autres ministères, en particulier ceux en charge de la réaction aux catastrophes (généralement le ministère de l'Intérieur, voire les Armées) ;

- ▶ entre les formes d'administration publiques précitées et les associations de bénévoles (ONG) ;
- ▶ entre les services en charge de la protection civile et les associations qui s'occupent des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ou défendent leurs droits.

■ L'insertion de la question des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures suppose d'abord une prise de conscience de la nécessité de ne pas laisser ces populations en dehors de la gestion des risques. S'il faut sans doute une impulsion nationale décidée par le gouvernement, les mesures doivent ensuite être déclinées localement, coordonnées et gérées par le représentant de l'État en lien avec les services en charge de la planification des mesures d'urgence. Cet organisme devra veiller à ce que les recommandations soient suivies d'effet au niveau le plus proche des populations et pleinement appuyées par les administrations locales. Il faudra également veiller à favoriser un système de partage d'information et d'échanges autour des retours d'expérience à l'échelle nationale et internationale.

■ Un aspect très important de ce dispositif institutionnel réside dans le travail en commun et en réseau de l'ensemble des acteurs. Les services d'urgence (sapeurs-pompiers en particulier) et les associations de protection civile doivent être encouragés à travailler avec les associations représentatives des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés (voir le schéma). Il s'agit là d'une première manière de créer des liens entre deux types de structures qui n'agissent pas toujours ensemble, leurs compétences et leurs priorités étant différentes. La synergie doit encore se faire entre les administrations d'État et les services décentralisés, ainsi que les organisations issues de la société civile, ces dernières constituant souvent un maillon indispensable pour l'exécution de tâches hors du champ d'intervention de l'État ou déléguées au secteur associatif, généralement en raison de l'insuffisance des ressources publiques.

Travailler ensemble à l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans les plans de secours et d'assistance



■ Outre le renforcement des liens bilatéraux (par exemple entre un service de protection civile et une organisation bénévole d'aide aux migrants), il importe d'impliquer d'autres acteurs clés dans le processus de préparation de l'assistance aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés en cas de catastrophe, notamment les porte-parole de ces populations et les associations spécialisées dans l'aide aux démunis, qui assistent les responsables des services d'assistance aux personnes. Tous ont un rôle à jouer et doivent avoir conscience de la nécessité d'associer les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à la préparation et à la gestion des catastrophes et crises majeures.

■ Ces liens devront être concrétisés au stade de la planification des mesures d'urgence, décrites dans le chapitre suivant de cette publication.

Planification

■ En présence d'une situation d'urgence (et quelle que soit sa dénomination : accident majeur, catastrophe, événement imprévu, crise, etc.), les pouvoirs publics déclenchent les dispositifs prévus et ayant fait l'objet d'une planification rationnelle. Cette planification de l'intervention des secours vise soit à assurer ou maintenir l'ordre public, la protection des installations et des activités essentielles au fonctionnement de l'État, soit à prévenir les risques, organiser les secours et le retour progressif à une situation normale. Trois aspects sont à distinguer : les plans applicables, les protocoles convenus et l'inévitable part d'improvisation. Les procédures ou protocoles donnent des orientations pour la conduite de certaines activités. En matière de protection civile, la planification met en place des instruments prévisionnels afin de permettre une bonne réaction de l'État en cas de crise, par une organisation des secours efficace et une bonne utilisation des matériels, cela à l'ensemble des niveaux territoriaux, du sommet de l'État jusqu'aux autorités locales. Ces plans sont réalisés dans une approche concertée et pluridisciplinaire de l'intervention d'urgence, et leur efficacité repose sur leur mise à jour périodique et leur diffusion parmi les personnes et services qui se verront appelés à en faire usage. Le niveau pertinent de la planification opérationnelle des mesures d'urgence est l'échelon local, quand bien même ces mesures soient envisagées de manière globale à l'échelon supérieur. En effet, c'est bien le niveau local, au plus près des besoins des personnes, qui est toujours le théâtre des opérations lorsqu'une situation d'urgence se présente ; le niveau supérieur, zonal, est alors le niveau de coordination des moyens engagés et de priorisation de ceux-ci. La planification des mesures d'urgence consiste essentiellement à prendre toutes dispositions de recensement et de préparation (personnels, approvisionnement, véhicules, communications, combustible, équipement, etc.) afin de répondre aux besoins urgents le plus efficacement possible.

■ La planification s'effectue au regard de trois moments clés du déroulement d'une crise. Elle vise d'abord les mesures de prévention visant à éviter qu'elle ne survienne, elle s'entend ensuite du déroulement des opérations de secours elles-mêmes et doit encore envisager la période postérieure à la survenue de l'événement afin de venir en aide aux populations touchées et favoriser le rétablissement progressif des hommes et des activités. Pour autant, la planification ne fait pas tout, tant il est vrai que la survenue d'une catastrophe ou d'une crise majeure peut facilement donner

lieu à ce que l'on appelle une crise « hors cadre », c'est-à-dire dépassant justement le cadre de ce qui a pu être envisagé et préparé dans le cadre des opérations de planification²⁸. Il faut donc toujours faire preuve de souplesse dans l'utilisation des mesures de planification, afin de pouvoir tenir compte des imprévus qui se présentent et y répondre. Dès qu'une crise survient et tant qu'elle n'est pas achevée, les acteurs des services de secours et d'urgence pourront se trouver contraints d'improviser pour faire face à des situations imprévues et non planifiées. Pour autant, il convient de limiter au minimum cette improvisation qui se traduit le plus souvent par de l'inefficacité, de la perte d'énergie et peut conduire à des dommages matériels qui auraient pu être évitables, voire au pire à des pertes de vies humaines. Un élément clé de la planification réside dans la mise en place de mesures de prévention des risques *ex ante*; les exercices, les activités de formation et d'information adressées directement aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés et aux personnes travaillant avec eux constituent un autre volet important du dispositif de prévention.

■ Sous l'angle des conditions techniques et opérationnelles de son déroulement, il n'existe guère de différence entre l'intervention d'urgence au profit des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, et celle destinée au reste de la population. La principale différence technique que l'on peut constater entre ces interventions réside d'une part dans l'absence de compréhension linguistique entre services d'urgence et migrants, et d'autre part dans la défiance susceptible de se manifester de la part des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à l'encontre de l'arrivée de personnes en uniformes, susceptibles d'être confondues avec des agents des services de police ou d'immigration.

■ Une clé du succès de l'action d'urgence réside dans la qualité de la planification opérationnelle. Ainsi, on peut être quasiment certain que si les plans d'urgence visant la population sont inadaptés ou inexistant, il n'existera aucune mesure spécifique en faveur des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. *A contrario*, des plans d'urgence mûrement réfléchis, adaptés et tenant compte des spécificités d'une intervention incluant des populations de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés – spécialement sous l'angle linguistique – fonctionneront également pour d'autres catégories particulières d'étrangers comme les touristes et faciliteront l'intervention des secours en leur faveur. Le dispositif prévu pour la population générale est ainsi une condition préalable à celui destiné aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, mais il ne doit pas pour autant l'englober; il s'agit de l'adapter pour tenir compte de certaines de ses spécificités.

■ La première étape de toute planification réside dans la collecte de données concernant les risques et les vulnérabilités. La grande difficulté est alors de connaître précisément les populations de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, car, même lorsqu'il existe des registres de population, une partie significative de ces populations peut ne pas y figurer, spécialement lorsqu'elles seraient en infraction au regard des règles relatives au séjour sur le territoire²⁹; les données officielles sont donc loin d'être toujours suffisantes et satisfaisantes. Il convient donc que les services en charge de la planification des mesures d'urgence puissent, dans la mesure du possible,

28. Sur les crises "hors cadre", voir notamment Marie-Caroline Moulin, 2014.

29. Cela est spécialement la situation des personnes étrangères déboutées du droit d'asile.

recueillir des informations appropriées concernant les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés présents dans la zone couverte (lieux de vie, âge, langues nationales ou dialectes utilisés, besoins probables dans une situation d'urgence). Dans le même temps, il convient d'évaluer la nature des risques qui menaceraient spécifiquement ces populations et les conséquences probables d'un événement extrême auquel ces populations se trouveraient exposées localement. Il sera évidemment impossible d'obtenir des chiffres exacts ou une information complète, mais posséder les éléments les plus proches de la réalité facilitera l'intervention des services de secours lorsque celle-ci deviendrait nécessaire.

■ La planification suppose ensuite une seconde étape qui consiste à définir des mesures de protection de la population, à partir des risques auxquels elle se trouve exposée. Cela s'appuie sur un inventaire des moyens publics et privés disponibles ou pouvant être réquisitionnés lors d'une situation d'urgence (personnels, véhicules, équipement, fournitures, communications, locaux d'hébergement, nourriture). Dans les cas où les conséquences probables peuvent être prévues suffisamment longtemps à l'avance pour pouvoir réagir, des dispositifs d'alerte et d'évacuation des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés doivent être mis en place, en envisageant soigneusement tous les aspects de ce processus et leur compréhension par des personnes étrangères (utilisation de pictogrammes explicites, consignes diffusées dans une langue pouvant être comprise). S'il existe des abris conçus à l'avance, il convient que leur accessibilité et leurs conditions de fonctionnement soient accessibles à des personnes ne comprenant pas la langue ou n'ayant pas de perception du danger auquel elles sont exposées (cas des risques chimiques, par exemple). De manière générale, on peut dire que les mesures préparées dans le cadre de la planification doivent permettre de manifester la volonté de mettre en œuvre une politique d'inclusion, et non d'exclusion, des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans les dispositifs d'urgence.

Formation et entraînement

■ Tous les acteurs de l'urgence doivent être sensibilisés aux enjeux liés à l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures. Cette sensibilisation doit spécialement intervenir aux trois moments clés que sont la formation des intervenants d'urgence (sapeurs-pompiers, services médicaux, associations de protection civile), la planification des mesures à prendre et des conduites à tenir lors des crises, et enfin à l'occasion des services de simulation. Avant tout, il serait particulièrement utile de dispenser à tous les acteurs concernés une formation générale expliquant les enjeux liés à cette inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures. Cette formation pourrait inclure une formation globale à la diversité. Parmi d'autres, plusieurs points mériteraient d'être traités :

- ▶ la présence structurelle de populations migrantes dans les sociétés modernes et la diversité des causes poussant à la migration ;
- ▶ les arguments moraux et éthiques en faveur de l'intégration ;
- ▶ les responsabilités juridiques et juridictionnelles en matière de prise en charge ;

- ▶ la planification de mesures en faveur des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ;
- ▶ les scénarios d'intervention en cas d'accident ou de catastrophe ;
- ▶ les questions pratiques liées à l'organisation des premiers secours à la suite d'un accident ou d'une catastrophe.

■ Le premier point à envisager réside bien dans la mise en place d'une formation à part entière à l'intention des secouristes des services d'urgence, des services compétents de l'administration publique et des organisations bénévoles à propos de l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures. Le programme des cours devrait combiner autant que possible la présentation des principes généraux et l'étude de cas liés aux circonstances locales. Seraient notamment abordées des questions telles que comment développer les relations avec les groupes de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, comment connaître ces groupes et leur composition (origine, langues parlées, pratiques culturelles), comment identifier les « personnes-ressources » au sein de ces groupes, comment faire en sorte que les alertes soient diffusées aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés d'une manière compréhensible pour eux (messages et consignes diffusés dans leur langue, utilisation de pictogrammes) ou comment veiller à ce que leur évacuation s'effectue (autant que faire se peut) dans le respect de leur dignité ou de leurs pratiques culturelles. Dans la mesure du possible (et cela est sans doute très difficile à mettre en œuvre) il faudrait encourager la présence de personnes issues des groupes visés en tant qu'intervenants de la formation. Si ce dernier objectif était atteint, cela favoriserait sans aucun doute une meilleure compréhension des enjeux parmi les participants et surtout en aval au sein des groupes de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés.

■ C'est principalement au niveau de la planification que doit intervenir l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à la préparation et à la gestion des catastrophes et crises majeures. Jusqu'à présent, il n'entrait pas dans la culture des services d'urgence et de secours de développer une approche inclusive à l'égard des migrants. Marqués par une distribution des secours indifférenciée et non discriminante reposant sur le principe d'égalité des usagers, les services de secours et les autorités chargées de la protection civile n'ont pas encore réellement, à ce jour, intégré les enjeux liés à la présence de groupes significatifs de migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés dans leurs documents et mesures de planification. Il convient donc d'y réfléchir afin que des éléments clés – comme ceux attachés aux difficultés linguistiques, à l'absence de conscience des risques de la part de ces populations, au défaut de connaissance des réactions à avoir et des conduites à tenir en cas de catastrophe – soient intégrés aux plans de secours. De la même manière, doivent être intégrées à cette réflexion et à la planification les possibles réactions négatives qui pourraient être le fait d'une partie des membres de ces groupes à la vue d'uniformes qui pourraient être assimilés à ceux des forces de l'ordre et des services de police. Ces éléments, qui sont de nature à ralentir l'intervention des secours, voire à aggraver la crise (ajouter de la crise à la crise), doivent être planifiés à l'avance si l'on souhaite que les droits des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à la protection lors des catastrophes soient effectifs.

■ Les exercices de simulation sont le prolongement naturel des mesures de planification et des formations dispensées. Ils peuvent être réalisés à différents niveaux et sous différentes formes. Il peut s'agir de discussions en forme de « jeux de rôles » (exercices de petite envergure) ou de gestion de crise (faisant fonctionner un centre ou un poste de commandement opérationnel) ou encore de simulations à grande échelle se déroulant *in concreto*, sur le terrain, et réunissant de très nombreux acteurs. La simulation des conditions d'urgence ou de catastrophe est un moyen d'améliorer la préparation aux activités de protection civile. Une simulation réussie doit nécessairement s'appuyer sur une préparation appropriée et de l'exercice lui-même et de la planification des interventions d'urgence requises. Dans de nombreux pays, de tels exercices sont obligatoires au sein des établissements et permettent de « tester » l'efficacité de la coopération pratique avec les services locaux d'urgence. La réalisation périodique d'exercices de simulation sur le terrain présente certains avantages. Ces exercices :

- ▶ permettent, globalement, de sensibiliser, au-delà des acteurs directs, l'ensemble de la population à la nécessité de se préparer en prévision des catastrophes ;
- ▶ favorisent la familiarisation des acteurs de l'exercice avec le rôle qui serait le leur en cas de crise et avec les protocoles et procédures applicables en cas de survenue d'une situation d'urgence majeure ;
- ▶ aident les différents services, organisations et responsables à travailler ensemble en terrain inconnu et sous pression ;
- ▶ peuvent révéler des faiblesses relatives à l'organisation ou à la préparation à une situation d'urgence réelle ;
- ▶ peuvent fournir l'occasion d'introduire la question des modalités d'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés lors de situations d'urgence (personnes à évacuer ne comprenant pas la langue ou les consignes, fuyant à l'arrivée des secours ou développant des réactions violentes et hostiles).

■ Pour autant, les exercices de simulation connaissent également quelques inconvénients :

- ▶ ils peuvent être assez coûteux et requièrent souvent une organisation considérable si l'on souhaite qu'ils se rapprochent au plus près de la réalité ; l'ensemble du processus exige fréquemment de six à douze mois de préparation, de réunions et de planification ;
- ▶ il est fréquent que les simulations mises en place soient en bonne partie artificielles, manquant de réalisme et de spontanéité ; il est alors difficile de les réaliser en prenant en compte le sentiment d'urgence suscité par une crise authentique ;
- ▶ au contraire, si la simulation est réaliste (lorsque les participants n'ont pas été tenus au courant de l'exercice), elle risque de perturber la vie normale et présente alors des risques potentiels pour la sécurité ;
- ▶ pour les mêmes raisons, il est rare de pouvoir tester l'ensemble du dispositif de secours ; ce n'est le plus souvent qu'une partie du dispositif d'urgence qui peut être testée lors d'une simulation. L'exercice manque alors de crédibilité, de même qu'il est difficile d'y intégrer les impondérables qui ne manquent pas de survenir dans la réalité ;

- ▶ se vérifie enfin partout une tendance à ne pas renouveler les exercices, ou à ne pas le faire sur une base suffisamment régulière (la même remarque peut d'ailleurs être faite, globalement, à propos de la mise à jour des plans de secours); cela peut avoir pour effet une dilution voire la disparition de l'expérience acquise.

■ Cela étant relevé, les exercices de simulation restent incontournables lorsqu'il s'agit de tester la réactivité des composantes de dispositifs d'intervention d'urgence. Ils permettent également d'éclairer les aspects à améliorer (lacunes et manques de coordination, insuffisante adaptation de tel ou tel protocole) et de sensibiliser l'ensemble des acteurs aux enjeux. Ils peuvent être l'occasion de mobiliser les organisations actives dans l'aide aux migrants autour de l'objectif d'assurer la protection de ces populations lors de catastrophes, de former les services d'urgence à l'intervention auprès de migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés et d'identifier les forces et faiblesses des dispositifs prévus pour les secourir, les loger et les assister lors de la survenue d'une catastrophe. Ces exercices doivent enfin permettre – comme les crises elles-mêmes – de donner lieu à des retours d'expérience qui seront l'occasion d'améliorer le déroulement des interventions futures.

Exemples de bonnes pratiques

■ Attaché au principe de non-discrimination entre les hommes, le Conseil de l'Europe promeut la protection des droits des migrants, réfugiés et personnes déplacées. L'Assemblée parlementaire a ainsi adopté, entre autres textes, en 2010, sa Recommandation 1917 « Migrants et réfugiés : un défi permanent pour le Conseil de l'Europe », dans laquelle elle demande au Comité des Ministres 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. Par ailleurs, l'afflux massif de réfugiés et de migrants que connaît aujourd'hui l'Europe peut conduire à une remise en cause des droits dont disposent ceux-ci au titre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette question revêt une importance politique majeure aux yeux du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui l'a conduit à désigner, à compter de février 2016, un Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés, M. l'Ambassadeur Tomáš Boček, chargé de recueillir des informations sur les droits fondamentaux des migrants et des réfugiés en Europe.

■ S'inscrivant dans cette voie, l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) a choisi d'axer en partie ses travaux sur la définition d'orientations destinées à améliorer les pratiques opérationnelles à l'égard des groupes vulnérables (personnes handicapées; migrants, réfugiés, demandeurs d'asile; enfants). C'est ainsi que le document d'orientation (2014-2016) « Groupes vulnérables: migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la préparation et de la réaction aux catastrophes » vise à « examiner comment les organismes de protection civile tiennent compte de la spécificité de ces groupes lorsqu'ils conçoivent et appliquent des dispositifs de protection et d'évacuation, et comment ces populations peuvent être encouragées à participer activement à ces travaux et à contribuer à l'élaboration

de dispositifs plus efficaces, adaptés à leurs besoins particuliers»³⁰; le projet vise également à ce que les professionnels disposent d'outils pour les aider à garantir les droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile lors des catastrophes. Si l'aide d'urgence aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés est relativement satisfaisante et conduit à la création de mécanismes de collaboration assez efficaces entre États au sein de l'Union européenne³¹, c'est bien une vision plus large de l'inclusion de ces migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des crises majeures qui doit maintenant être développée.

■ Dans le cadre de son initiative lancée en 2014, le Conseil de l'Europe a envoyé un questionnaire portant sur la réduction des risques de catastrophes et la préparation en prévision des catastrophes pour les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés aux 25 pays membres de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) et à d'autres pays membres du Conseil de l'Europe³². Quatorze réponses ont été reçues. Si ce chiffre peut sembler *a priori* relativement faible et insuffisamment significatif, il apparaît pourtant que les réponses obtenues – et à certains égards, l'absence de réponse est parfois toute aussi significative que la réponse – permettent de formuler quelques conclusions. L'ensemble des réponses donne ainsi un aperçu significatif du niveau de préparation dans les pays européens et méditerranéens.

■ Les réponses, particulièrement sincères, attestent de la nouveauté et de la nécessité de la réflexion sur l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à la préparation et à la gestion des catastrophes et crises majeures. En dépit du fait que les États partenaires à l'accord disposent d'excellents services de secours et veillent à toujours améliorer leur préparation aux situations d'urgence, la part des dispositions incluant spécifiquement la situation des migrants reste extrêmement faible, quand elle n'est pas purement et simplement inexistante; et cela dans tous les pays. Il n'existe que très peu de mesures adoptées et lorsque des mesures d'inclusion existent, elles sont souvent très empiriques.

■ Globalement, deux points majeurs peuvent être relevés. D'une part, une tendance à englober les mesures destinées aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le dispositif général de gestion des situations d'urgence. D'autre part, les États font souvent prévaloir le caractère prioritaire des mesures de secours d'urgence *in abstracto* sur les questions spécifiques à l'inclusion des migrants, considérant que ces dernières relèvent prioritairement des ONG ou des services sociaux accompagnant les secours. Par ailleurs, la multiplicité des acteurs susceptibles d'intervenir sur ces questions (services d'urgence, services médicaux, services sociaux, secteur associatif, services d'État et collectivités locales) ne facilite ni la communication, ni la collaboration.

■ Il existe néanmoins des exemples de bonnes pratiques qui peuvent montrer la voie aux autres pays et créer une émulation positive. Chaque pays a vocation à les adapter à sa propre situation et à ses besoins particuliers.

30. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), APCAT (2015)10.

31. Au sein de l'Union européenne, existe un service à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO), tandis que le mécanisme européen de sécurité civile, depuis 2001, vise à favoriser la coopération des États membres en matière de protection civile; www.ec.europa.eu/echo/index_fr.

32. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), APCAT (2015)08.

■ Au préalable, il convient de rappeler la nécessité de bien connaître les populations de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, car de cette connaissance dépend en grande partie l'efficacité de leur inclusion dans la préparation des crises majeures. Certaines bonnes pratiques, à l'échelle locale ou internationale, peuvent être rappelées. Localement, a été développé à Barcelone un travail de cartographie numérique interactive qui permet d'améliorer la sensibilisation et les connaissances sur la diversité culturelle. Cette cartographie des différentes informations liées à l'immigration et aux pratiques culturelles permet de réutiliser ces éléments pour introduire la dimension culturelle dans la planification de la gestion des catastrophes. À l'échelle planétaire, il faut encourager les outils de suivi des populations, et la matrice de suivi des déplacements de population de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pourrait inspirer les États de manière à répondre à la nécessité de cartographier les populations migrantes³³.

■ Plusieurs pays disposent ainsi de guides de conduites disponibles en plusieurs langues (cas de la Grèce, sur le site internet de la protection civile grecque; les documents essentiels relatifs aux risques y sont disponibles et téléchargeables en langue anglaise, espagnole, française et arabe³⁴); la plupart des pays sont moins avancés. En revanche, plusieurs États se montrent préoccupés d'offrir une information aux populations étrangères résidant sur leur territoire, comme le Luxembourg, Malte ou la Croatie (dans ce dernier cas pour les seuls feux de forêts); une documentation de ce type est en préparation en Albanie. Pour autant ces mesures de prévention se limitent le plus souvent à une simple documentation papier disponible dans une ou plusieurs autres langues. Localement des dispositifs semblables ont pu être développés par les autorités locales, le plus souvent en collaboration avec les services en charge du tourisme (la Généralité de Catalogne dispose de documents papiers accessibles en français, anglais et espagnol). En France, les plans prévoyant l'intervention des secours (schémas d'analyse et de couverture des risques) régulièrement actualisés (tous les trois à cinq ans) prévoient la réponse capacitaire des services de secours; certains d'entre eux envisagent désormais dans les «risques de société» des arrivées massives de réfugiés ou de sinistrés «naufragés» avec des scénarios dimensionnants. Par ailleurs, la quasi-totalité des États disposent de centre d'appels ou de centres opérationnels bénéficiant de plateformes de traduction ou de traducteurs immédiatement disponibles. Il est fréquent que, dans les zones d'hébergement temporaire de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, des panneaux de signalisations, d'orientation ou d'information soient traduits en plusieurs langues ou contiennent des idéogrammes, orientent facilement les personnes. Les dépliants, très facilement utilisables, sont également de bons moyens de communication concernant les informations et les numéros d'appels d'urgence.

■ Le projet ImMigRant (Ressources et outils immédiats pour les migrants) du Centre européen pour la médecine de catastrophes (CEMEC), basé à Saint-Marin, développe des supports de communication de base visant à fournir des informations aux migrants, en particulier sur la façon d'accéder aux services de santé. Ces supports utilisent des outils dont le contenu est principalement visuel pour fournir

33. <http://www.globaldtm.info/global/>.

34. <http://civilprotection.gr/el>.

des informations de base, facilement compréhensibles, sur les questions de santé, d'accès aux soins, de communication, d'hygiène et de logement, ainsi que sur les risques liés à l'alimentation et les questions juridiques³⁵. Nous pouvons également apprendre et nous inspirer des initiatives récentes fournissant des conseils en plusieurs langues aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés amenés à entrer et voyager à travers l'Europe. Par exemple les sites web créés par la Croix-Rouge et le Comité international des réfugiés fournissent des conseils accessibles sur les situations d'urgence et les contacts des services d'assistance humanitaire ainsi que d'autres informations pratiques sur les services médicaux³⁶. À Fuenlabrada, en Espagne, la police locale a mis en place une équipe de gestion de la diversité qui a développé un réseau au sein de la population migrante qui peut être contacté très rapidement si nécessaire³⁷. Le programme « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe participe à la réduction des risques de catastrophe en favorisant l'interaction interculturelle comme un moyen de renforcer la confiance et les liens au sein de la ville. L'inclusion des réfugiés à cette réflexion, préconisée par le programme « Cités interculturelles », repose sur le concept « la diversité est un atout », lequel signifie que chaque personne a quelque chose à offrir à la société dans laquelle elle choisit de vivre. Le programme des « Cités interculturelles » propose des pratiques politiques innovantes, des lignes directrices et des outils pour soutenir les villes dans la conception de réponses pour une approche inclusive, durable à l'arrivée des réfugiés³⁸.

■ D'autres exemples de bonnes pratiques existantes et destinées à d'autres groupes vulnérables pourraient facilement se voir adaptés au profit des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Plusieurs pays ont mis en place l'envoi de messages adressés par SMS pour prévenir des personnes sourdes dans des situations d'urgence ; un mécanisme semblable pourrait assez facilement se voir mis en œuvre dans l'ensemble des pays ; de même, la mise en place d'un numéro d'information d'urgence disponible en plusieurs langues. À Lisbonne, des actions coordonnées ont été mises en place par les autorités municipales et les organisations non gouvernementales afin de soutenir et d'intégrer les immigrants, au moyen d'un guichet unique pour les aider au sein d'un réseau de 148 centres locaux de soutien, d'accueil et de soins ; on y développe également un soutien municipal à plusieurs dizaines d'associations multiculturelles associant un large éventail d'organisations travaillant avec les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés³⁹.

■ Des projets de formation sont aussi réalisés. C'est ainsi qu'en France l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) a décidé de veiller à introduire, à l'occasion de la formation destinée aux officiers des services d'incendie et de secours, une sensibilisation à l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la réflexion sur la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures. En effet, de nouveaux modules de formation à la « préparation de la réponse opérationnelle » mettent l'accent notamment sur la veille stratégique et permanente des risques émergents et de l'actualité, dont celle qui concerne les populations

35. <http://www.cemec-sanmarino.eu/>.

36. <http://preparezvous.eu> ; <http://refugeeinfo.eu>.

37. Oliver Freeman, 2014.

38. *Idem*.

39. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs EUR-OPA, 2016.

fuyant leurs pays. Cette approche a pour vertu de faire se rencontrer les différents acteurs pouvant agir en cas de crise et d'améliorer la planification et la prévention des risques majeurs de chacun d'entre eux. Il est à noter que les documents locaux de planification des situations de crise, qui sont périodiquement actualisés, commencent à envisager la question de la prise en compte de la situation spécifique des groupes de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Par ailleurs, l'initiative lancée dans le cadre de l'Accord EUR-OPA risques majeurs contribue à éclairer les enjeux liés à une meilleure inclusion des migrants dans la prévention des risques majeurs.

■ En dehors de l'Europe, d'autres initiatives et activités concernent les thèmes couverts par l'Accord EUR-OPA. Au niveau mondial, en 2016, Migrants in Countries in Crisis Initiative (MICIC) a lancé une série de lignes directrices pour la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle, après un processus de consultation inclusif et dirigé par des États. Les lignes directrices contiennent dix principes fondamentaux, quinze lignes directrices ciblées et une sélection d'exemples qui illustrent des façons pratiques d'améliorer la protection des migrants dans le cadre de la préparation aux crises, l'intervention d'urgence et la récupération après les crises. Les lignes directrices sont applicables aux États, aux acteurs du secteur privé, aux organisations internationales et de la société civile, et sont disponibles dans toutes les langues officielles de l'ONU, dont le français et l'espagnol⁴⁰. Les lignes directrices de MICIC sont complétées par un dépôt en ligne comprenant des centaines de pratiques existantes, complétées par de l'information et des ressources additionnelles, pour permettre la diffusion des connaissances et l'échange d'expertise entre acteurs étatiques et non⁴¹. Au Japon en particulier, ont été développées des mesures visant spécifiquement les résidents étrangers. C'est notamment le cas du Centre de soutien multilingue pour les catastrophes de la ville de Sendai; ce centre, créé par l'association internationale des relations de Sendai, soutenu par les pouvoirs publics, promeut les échanges et les relations interculturelles au sein de la population locale. Le centre réunit associations et volontaires, et offre des cours de langue, de soutien aux enfants issus de l'immigration ainsi que des conseils pour les résidents étrangers vivant à Sendai; il met également à disposition des résidents non japonais les informations nécessaires dans des langues étrangères à la suite de catastrophes⁴². Il y existe ainsi un système d'information multilingue en cas de catastrophe qui a été développé pour surmonter la barrière linguistique en de telles circonstances⁴³; ce dispositif a grandement facilité la mobilisation et la réaction des migrants résidant à Sendai lors du tremblement de terre de 2011.

■ L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de célébrer, chaque deuxième mercredi d'octobre, la Journée internationale de la prévention des catastrophes. Cet événement est désormais dédié, chaque année, à un thème particulier⁴⁴; en 2016, le thème en est « *Live to tell* » et en 2013, le thème de cette journée était « Les

40. Migrants in Countries in Crisis Initiative, 2016.

41. Le support en ligne est accessible à l'adresse suivante: <http://micicinitiative.iom.int/repository-practices>. L'accord EUR-OPA est partenaire de cette initiative. <http://www.coe.int/fr/web/europarisks>; <https://www.facebook.com/europarisk/>

42. Sendai Disaster Multilingual Support Center; www.int.sentia-sendai.jp/saigai/.

43. Miyao M, *et al.*, 2007.

44. www.un.org/fr/events/disasterreductionday/pastobs.shtml.

personnes handicapées en situation de catastrophe naturelle». Le but de cette initiative mondiale, promue par le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR), est de promouvoir la résilience. L'UNISDR défend l'idée que les solutions au problème des catastrophes ne doivent exclure personne ; dans cette perspective, la question de l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures pourrait faire l'objet d'une médiatisation, afin de donner toute la publicité requise à cette question.

■ Une réunion EUR-OPA a également rappelé le point de vue des experts en la matière et identifié les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés comme un groupe spécialement vulnérable à l'occasion des catastrophes⁴⁵. Plusieurs points particuliers sont d'ores et déjà identifiés et mériteraient de se voir mis en avant :

- ▶ l'utilisation de pictogrammes identifiant les risques et tenant compte de la perception culturelle des migrants ;
- ▶ le recours à des dispositifs d'alerte multilingues ;
- ▶ l'identification des personnes-ressources au sein des groupes de migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés ;
- ▶ l'inclusion de la question de la prise en compte des migrants dans la préparation des plans de secours et les exercices de simulation.

■ Par ailleurs, il serait souhaitable que cette réflexion permette également une certaine standardisation des mesures de prévention et d'alerte au niveau international (pictogrammes, signaux d'alerte). Dans l'attente d'une telle standardisation, il convient d'encourager le travail collaboratif sur ces questions ; ainsi il pourrait être développé un outil semblable à la plateforme *open source* en ligne (ainsi qu'une page Facebook) mise en place par le groupe « Future Architecture ». Cette plateforme « Architecture pour les réfugiés »⁴⁶ permet le recueil et le partage des questions, problèmes, idées et solutions portant sur les aspects architecturaux de la crise actuelle des réfugiés à l'échelle européenne et mondiale. La réutilisation d'un tel outil en matière de préparation et de gestion des catastrophes permettrait d'améliorer la collaboration entre les militants, les réfugiés, les professionnels de l'urgence et les élus.

■ Il convient enfin de noter qu'il est fréquent que les forces armées soient sollicitées par les pouvoirs publics afin d'intervenir lors de catastrophes, lorsque celles-ci dépassent une certaine ampleur. Il existe d'une part des formations militaires spécialisées de protection civile (France, Espagne) et d'autre part des forces armées ordinaires qui peuvent se voir mobilisées en tant que de besoin. Si les formations spécialisées disposent d'un haut niveau d'entraînement et d'une efficacité opérationnelle certaine et reconnue, également sous l'angle de la gestion des diversités culturelles lors de leurs interventions, tel n'est pas le cas du reste des forces armées. Dès lors que ces forces armées sont susceptibles d'intervenir à l'occasion de la gestion des crises majeures, il serait aussi souhaitable que leur formation intègre une sensibilisation à la gestion des différences culturelles.

45. Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs EUR-OPA, APCAT (2012)16.

46. www.futurearchitectureplatform.org/projects/32a151aa-d1bc-4418-98ed-75018e3e06bb/

Conclusions

■ La manière dont les plus faibles et les plus vulnérables sont traités par une société en dit beaucoup sur son niveau de valeurs éthiques. La présente publication souligne que, même si les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés font partie d'une population plus large de groupes et de personnes défavorisés, ils constituent néanmoins un groupe remarquablement hétérogène, qu'il s'agisse de l'éventail des situations juridiques qui sont les leurs et de leur volonté – ou pas – de s'intégrer durablement dans le pays d'accueil. Pour autant ces groupes risquent plus que les autres de pâtir des conséquences d'une catastrophe, d'abord du fait de leur accès limité aux informations sur les risques (il est très fréquent qu'ils ne maîtrisent pas la langue de l'État dans lequel ils résident, qu'ils ne soient pas conscients de risques connus des populations locales, etc.), et ensuite du fait de leurs conditions de vie, souvent dégradées (vie en camp ou dans des conditions insalubres, dans des espaces reculés ou dangereux, etc.).

■ De plus, l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des crises majeures peut parfois améliorer significativement l'efficacité des services de secours. Les migrants possèdent également des compétences, lesquelles ne sont pas prises en compte (ou très insuffisamment) par les services de la protection civile. Bénéficier de relais dans ces groupes facilitera l'intervention des services de secours en cas de catastrophe ; par ailleurs et au regard de leur parcours personnel, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés disposent d'une expérience significative leur permettant souvent de faire face à des situations d'urgence. Ils ont appris à surmonter l'adversité et à faire preuve de résilience après avoir vécu des situations difficiles. Il n'est pas rare que ces groupes fassent en outre preuve d'une grande solidarité interne, laquelle sera primordiale en cas de catastrophe. La diversité devient alors une source d'enrichissement et pas seulement une difficulté à surmonter.

■ Compte tenu de ces éléments, si l'on veut assurer aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés le niveau de protection auquel ils ont droit en tant qu'humains, il convient que la question de leur inclusion dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures soit désormais abordée par les pouvoirs publics et les services de secours. Il est en particulier nécessaire que les mesures de planification et les exercices de simulation intègrent les questions de l'altérité culturelle des victimes potentielles et des moyens de la prendre en compte au moment de l'intervention des secours (lorsque cela est pertinent).

■ Enfin, associer des représentants des populations de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à la réflexion sur les modalités de leur inclusion à la préparation et à la gestion des catastrophes et crises majeures est l'un des facteurs clés du succès de ces programmes. Prendre en compte la sécurité des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés est à la fois une question de droits fondamentaux et d'efficacité optimale des services de secours. La planification, la formation et la communication d'informations sont des activités essentielles pour garantir ces droits. Partager l'information entre les pays européens, tirer des enseignements des bonnes pratiques et standardiser les approches est tout aussi important. Les migrants constituent aujourd'hui une minorité significative au sein des sociétés européennes et doivent bénéficier d'une protection, conformément aux obligations en matière de droits de l'homme et aux principes éthiques fondamentaux. Les États, s'ils le veulent, peuvent agir et collaborer en ce sens.

Lignes directrices concernant l'aide aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans les situations d'urgence et de catastrophe

Préambule

A l'heure de la mondialisation, les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont de plus en plus présents dans toutes les régions du globe. Une bonne partie d'entre eux ont trouvé refuge en Europe, où ils renforcent la diversité démographique, culturelle et socio-économique de la population dans de très nombreuses zones, essentiellement urbaines, du continent. Avec le taux de migrants internationaux dans le monde augmentant plus rapidement que la population mondiale en 2015 et que les statistiques des déplacements forcés sur la planète atteignent un niveau record, ces tendances ne risquent guère de s'infléchir.

■ Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent être particulièrement vulnérables aux catastrophes. La barrière de la langue, le statut au regard de la législation sur l'immigration, l'isolement, le réseau social limité, les restrictions de déplacement, la méfiance à l'égard des autorités, la perte des documents d'identité et de voyage, les abus, l'exploitation et la xénophobie sont quelques-uns des facteurs de vulnérabilité qui diminuent leur résilience et dictent leurs besoins. Pourtant, comme le reconnaît le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, les migrants contribuent à la résilience des communautés et des sociétés, et leurs connaissances, leurs compétences et leurs capacités peuvent s'avérer utiles pour l'élaboration et l'application des mesures de réduction des risques de catastrophe.

■ Dans ce contexte, les politiques et les pratiques en matière de réduction des risques de catastrophe devront anticiper et intégrer la mobilité accrue des personnes, les répercussions de cette mobilité sur la diversité démographique, culturelle et socio-économique de la population ainsi que les facteurs de vulnérabilité, les besoins et les capacités des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Elles devront également reconnaître que tous les migrants, tous les demandeurs d'asile et tous les réfugiés ont des droits en leur qualité d'êtres humains. Les normes énoncées dans les traités de l'ONU, dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte sociale européenne s'appliquent à tous les étrangers. Les droits de l'homme des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés doivent être respectés, protégés et satisfaits conformément au droit international et régional, même dans le contexte d'une catastrophe. Garantir aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés des soins adéquats est aussi une question d'équité, d'impartialité et de justice, ainsi qu'une affirmation importante des valeurs inhérentes à la civilité.

■ Les dirigeants et les décideurs dans l'administration publique, les entreprises et la société civile, qui sont responsables des services fournis aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, devraient comprendre que ces personnes courent plus de risques que la population générale. Elles peuvent en effet être davantage vulnérables aux dangers, aux conséquences des catastrophes et aux traitements inévitables, pendant ou après l'événement.

■ Dans le cadre des mesures prises pour prévenir, gérer et surmonter les catastrophes, il convient de ne ménager aucun effort pour que les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ne soient pas victimes de discrimination. Le but devrait consister à leur assurer un traitement et des mesures de soutien aussi efficaces que ceux réservés aux citoyens. De même, tout doit être fait pour que les compétences et les capacités des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés soient mises à profit aux fins d'améliorer les mesures de préparation, de réaction et de reconstruction.

■ Associer et faire participer les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés à la gestion des catastrophes et des secours implique d'étudier attentivement leur situation individuelle et collective, leurs besoins et leurs capacités. Ce processus risque de nécessiter beaucoup de ressources, des compétences interculturelles et la préexistence d'un lien de confiance avec les groupes et communautés de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés. Par conséquent, la planification, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de réduction des risques de catastrophe et l'offre de soins et de services devraient toujours faire intervenir un large éventail d'acteurs – autorités nationales et locales, société civile et groupes de bénévoles qui incluent des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ou qui travaillent avec eux.

■ Venir en aide aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans les situations de catastrophe exige une planification, une prévoyance et une action inclusive et concertée avant que la catastrophe ne se produise, de manière à ce que les programmes et procédures soient en place lorsque la situation devient critique. L'improvisation nuit à l'efficacité et devrait être réduite au minimum, en menant des consultations et un processus de planification pour identifier à l'avance les ressources à utiliser le cas échéant.

■ Les présentes lignes directrices visent à faire en sorte que les gouvernements, les collectivités régionales et locales, les organisations de la société civile et les structures compétentes des secteurs public et privé aient une idée claire de la manière de procéder afin de réduire les risques de catastrophe pour les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Elles s'ouvrent sur une série de définitions de travail, avant d'analyser les exigences d'une bonne préparation pendant toutes les phases de la gestion de crise : atténuation et planification, alerte, intervention d'urgence et reconstruction. Il convient de réfléchir pour intégrer et associer les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés pendant toutes ces phases.

Mise en œuvre efficace

■ Les catastrophes et leur impact peuvent varier considérablement d'un endroit à l'autre du globe, et les dispositifs d'intervention d'urgence sont fortement influencés par le contexte politique et culturel.

■ Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés risquent d'être exposés à différents cas de figure. Pendant la phase de migration et à l'arrivée sur le lieu de destination finale, ils sont confrontés à des situations politiques et socioculturelles qu'ils ne connaissent pas. Le tout premier obstacle peut être celui de la langue.

■ Dans ces conditions, il est important d'adopter une approche conceptuelle en matière de gestion des risques de catastrophe, qui soit facilement compréhensible et transposable, afin d'aboutir à une stratégie fondée sur la notion de « conception universelle ».

■ Cette stratégie pourrait reposer sur une série de facteurs communs⁴⁷.

1. **Engagement politique** : les gouvernements doivent être réellement disposés à élaborer des stratégies de gestion des risques de catastrophe fondées sur la diversité humaine dans le cadre de leur politique générale. Pour garantir la sécurité de populations de plus en plus hétérogènes, ils doivent constamment accorder une attention aux modes de vie et aux besoins potentiels d'une grande diversité de personnes.
2. **Coordination et continuité** : afin de garantir l'élaboration, l'application et le suivi effectifs des dispositifs d'urgence, un organisme officiel spécifique doit être responsable de la coordination et de la continuité des initiatives. Sa tâche consistera, en étroite collaboration avec les autres parties prenantes, à s'assurer que toutes les informations pertinentes sont recueillies et centralisées.
3. **Travail en réseau** : il devrait exister au moins un réseau permettant aux parties prenantes de se réunir et d'échanger des informations sur les défis qu'il convient de relever pour identifier les risques et apporter des solutions. Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés n'étant pas un groupe homogène, ces réseaux devraient toujours être ouverts aux nouveaux membres et tenir pleinement compte de l'évolution des technologies, des habitudes et des attentes.

⁴⁷. EuCAN, *ECA pour les administrations*, page 18 et suivantes, 2008.

4. **Planification stratégique :** un plan directeur devrait être élaboré et constamment mis à jour. L'organisation des activités de formation et l'évaluation des exercices d'urgence devraient faire partie d'un processus constant d'adaptation du plan directeur.
5. **Gestion des connaissances :** un programme cohérent de gestion des connaissances devrait être utilisé pour assurer le transfert du savoir-faire acquis aux personnes susceptibles d'en profiter. Ce savoir faciliterait l'organisation des activités de formation et permettrait d'améliorer constamment les dispositifs d'urgence. Une valeur ajoutée spécifique devrait être apportée par la participation des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et de leurs organisations.
6. **Identification et optimisation des ressources :** l'évaluation du plan directeur, la mise à jour continue de ses capacités et le niveau général des connaissances acquises devraient permettre aux parties prenantes d'estimer les besoins sous l'angle du budget, de l'organisation et des ressources humaines.
7. **Communication :** une bonne politique de communication s'impose afin que toutes les parties prenantes soient tenues informées de l'état de préparation. La diffusion énergique des informations permettra de contacter un nombre croissant de parties prenantes et d'associer celles-ci au processus de préparation.

Phases de transition

De toute évidence, la mise en œuvre des stratégies d'urgence diffère beaucoup d'un pays à l'autre. Le degré de préparation peut correspondre à différentes phases : sensibilisation, démarrage, développement et consolidation. Elles sont résumées dans le tableau ci-dessous.

	Sensibilisation	Démarrage	Développement	Consolidation
Engagement politique	Motiver le gouvernement pour qu'il s'implique	Décider de lancer le processus de mise en œuvre	Créer un mandat officiel et attribuer les tâches	Inclure systématiquement la dotation de ce projet dans les dispositions budgétaires
Coordination	Décider qui devra assumer la responsabilité de l'exécution de la tâche	Procéder aux nominations et à la description des postes	Organiser les actions et rédiger les rapports	Établir l'organe de coordination dans les structures officielles

	Sensibilisation	Démarrage	Développement	Consolidation
Travail en réseau	Identifier les partenaires potentiels	Inviter des partenaires internes et externes, puis définir les rôles, les structures et les méthodes de travail	Établir les méthodes de travail	Maintenir la structure et acquérir un savoir-faire
Planification stratégique	Rechercher des modèles possibles	Définir des buts, des objectifs et des actions	Élaborer un plan directeur reposant sur des stratégies, des mesures, un calendrier et des ressources convenus et fixés au préalable	Organiser une évaluation constante de la qualité et de la réussite du projet
Gestion des connaissances	Susciter l'intérêt et des questions	Analyser la situation (cadre juridique, documentation, etc.). Identifier les besoins en matière d'éducation ou de compétences extérieures	Élaborer une base de connaissances commune (éducation, formation, information, conférences, etc.)	Gérer en continu le savoir nouvellement acquis
Ressources	Rechercher des ressources existantes (bénévolat)	Clarifier l'allocation des ressources	Allouer les ressources en fonction d'un plan directeur et des opportunités	Attribuer des ressources stables
Communication	Susciter un intérêt (en diffusant des informations sur les expériences, en publiant des communiqués de presse, etc.)	Communiquer et annoncer les intentions. Rechercher un échange et une communication avec des partenaires extérieurs.	Communiquer et envoyer un retour d'information sur les étapes franchies	Surveiller constamment la qualité et le degré de réussite (gestion des relations avec le client)

Élaboration des plans d'action

■ Une fois que l'engagement politique a été pris, que les mesures de coordination ont été décidées et appliquées et que les réseaux collaboratifs ont été mis en place, il est possible de définir un plan d'action. Celui-ci prévoira quatre étapes : prévention (planification à long terme et réduction des risques de catastrophe), préparation (plans d'urgence à court terme et alertes précoces), réaction (gestion de l'urgence et assistance humanitaire) et reconstruction (remise en état, retour à la normale et réduction des futurs risques).

Prévention

■ Il convient d'élaborer une politique nationale, un cadre juridique, un plan et un programme avant la survenue d'une catastrophe, de manière à offrir une assistance et une protection adéquates aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en cas d'urgence. La responsabilité d'appliquer ces plans et politiques devrait incomber aux organismes officiels aux niveaux national et local.

■ Des mécanismes de coordination devraient être mis en place entre les organisations de la protection civile, les organisations qui apportent d'autres formes d'aide aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés (par exemple en matière de santé, de logement, de protection sociale et d'éducation) et les autres organisations qui les représentent ou qui se mobilisent en leur faveur. Des accords de collaboration entre États peuvent également être nécessaires en situation d'urgence internationale ou dans l'hypothèse où des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés franchissent les frontières nationales.

■ Les différents plans et programmes devraient prendre en considération la situation et les besoins des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, de même que les problèmes qu'ils risquent de rencontrer pour bénéficier d'une assistance (notamment en raison de leur statut juridique, de leur isolement social ou de la barrière de la langue). Toutes les catégories de personnel de la protection civile et les bénévoles devraient être formés à la diversité culturelle, à la communication interculturelle et à la prise en compte des diverses sensibilités. Des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés devraient par ailleurs être recrutés et formés comme agents de la protection civile, bénévoles ou conseillers.

■ Le principe de l'égalité des droits pour tous en cas de catastrophe doit être fermement énoncé, en veillant à ce que les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés jouissent des mêmes droits fondamentaux à la protection et à l'assistance que le reste de la population.

Préparation

■ Les besoins et les vulnérabilités des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés devraient être considérés comme faisant partie intégrante de la préparation aux situations d'urgence et des plans de secours aux niveaux international, national, régional et local. Ils devraient aussi être pris en compte dans l'élaboration et le fonctionnement des systèmes d'alerte précoce.

■ Il est crucial d'associer les associations et les groupes de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés à la planification de la préparation aux catastrophes.

■ Une bonne planification dans ce domaine exige des informations exactes et à jour quant au lieu où se trouvent les personnes et à leurs besoins et vulnérabilités. Il faut intégrer le fait qu'il est difficile de réunir et de gérer des données sur des populations de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés très mobiles, qui incluent des personnes que leur vécu peut rendre suspicieuses ou craintives à l'égard des organismes officiels. Les différences de vulnérabilités et de capacités entre les groupes de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, et entre les personnes elles-mêmes au sein de ces groupes (notamment la vulnérabilité découlant des relations hommes-femmes) devraient également être prises en compte.

■ Des programmes de communication et d'éducation publique aux risques et aux procédures et services d'urgence devraient être mis en œuvre pour les locuteurs de langue étrangère. Cela implique d'avoir recours au multilinguisme et aux médias et d'être sensible aux autres cultures. Il est essentiel d'associer les représentants des différentes communautés à l'élaboration et à la conduite de ces programmes, car cela facilite la communication, la compréhension et l'instauration d'un lien de confiance. Les organismes compétents devraient tenir à jour des listes d'organisations de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, de responsables communautaires et de médias « ethniques » qui puissent diffuser des informations très rapidement en cas de crise.

Réaction et reconstruction

■ Les organismes de secours et les agences humanitaires devraient appliquer le principe fondamental consistant à prêter assistance à toute personne selon ses besoins, en reconnaissant que les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent courir un risque particulier d'exploitation, d'abus et de violence pendant une crise.

■ Cette assistance devrait tenir compte des spécificités culturelles et du sexe de la personne. Les centres d'évacuation ou de repos devraient être prévus et organisés sous l'angle de la diversité et des sensibilités culturelles (restrictions alimentaires, respect de l'intimité des femmes, etc.) et des besoins particuliers.

■ Les organisations de la protection civile devraient disposer de procédures préétablies visant à ce que personne ne soit abandonné sur place. Des efforts supplémentaires peuvent être nécessaires pour localiser les groupes de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés ayant besoin d'assistance et de protection, surtout ceux qui sont invisibles pour les autorités ou très mobiles.

■ Les organismes compétents doivent être conscients du fait que certains migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés peuvent être réticents à sortir d'une situation même potentiellement dangereuse, par crainte de perdre leur emploi ou leurs possessions, ou d'être arrêtés et renvoyés, ou de ne pouvoir revenir après la crise.

■ L'aide d'urgence devrait être intégrée aux autres services spécialisés qui permettent de prendre en charge les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés,

et d'accompagner leur intégration dans les sociétés d'accueil, afin de les aider à surmonter la catastrophe et à retrouver leurs conditions de vie et leurs moyens de subsistance. Un soutien psychosocial peut être particulièrement nécessaire pour les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés qui souffrent déjà d'un traumatisme résultant des expériences qu'ils ont subies.

■ La phase de reconstruction qui suit un désastre est parfois un lent processus, qui peut prendre des années et imposer de vivre durablement dans un cadre provisoire. Il convient de s'assurer que les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ne sont pas victimes de discrimination supplémentaire, après la catastrophe, dans l'accès à l'emploi et à la protection sociale ou dans l'attribution d'un logement permanent.

Recommandation 2016-1 du Comité des Correspondants permanents sur les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs

adoptée lors de la 13^e Session ministérielle de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), Lisbonne, Portugal, 26 octobre 2016

Les ministres,

- A. Reconnaissant que les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ont le droit fondamental de bénéficier de la même protection contre les catastrophes que le reste de la population ;
- B. Convaincus que, dans les États membres d'EUR-OPA, il conviendrait, en ce qui concerne les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, de renforcer considérablement la prise de conscience, la prévention, le soutien, la formation et la spécialisation des secours d'urgence ;
- C. Désireux de promouvoir une approche plus intégrée, efficace et efficace afin d'assurer la protection des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés en Europe contre les risques et les effets de catastrophe ;
- D. Prenant acte avec satisfaction du rapport intitulé « L'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation de la gestion des catastrophes et crises majeures », ainsi que des « Lignes directrices concernant l'aide aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans les situations d'urgence et de catastrophe »,

Recommandent aux États membres de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) :

1. d'intégrer des mesures spécifiques à l'intention des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs, des procédures de prévention, des programmes de formation, et de la gestion des situations d'urgence, en favorisant les investissements dans des stratégies à long terme destinées à réduire la vulnérabilité et l'exposition des migrants, demandeurs d'asile et des réfugiés aux catastrophes ;
2. de concevoir et promouvoir des procédures et programmes nationaux pour le secours, la prise en charge et la protection des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans toutes les situations où ils sont exposés à un risque de catastrophe ;
3. de concevoir, promouvoir et coordonner des mesures à tous les niveaux par l'intermédiaire des autorités et par les services de gestion des urgences, en s'appuyant sur la société civile ;
4. d'impliquer la société civile et d'autres acteurs non gouvernementaux, y compris le secteur privé, qui fournissent une assistance et des services aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, et qui les représentent ;
5. de veiller à faire participer les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés au processus de réduction de risques de catastrophe, en tenant compte de leur point de vue et en utilisant leurs compétences et leurs capacités ;
6. de veiller à ce que l'éducation et la formation à la protection et l'assistance des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés figurent dans les programmes de formation pour la réduction des risques de catastrophe ;
7. de soutenir les efforts de l'accord pour promouvoir la prise en compte des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la réduction des risques de catastrophe dans ses États membres grâce à la promotion de politiques appropriées, au partage de compétences, à l'organisation de programmes de formation et à la promotion de pratiques inspirantes ;

Invitent les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) à examiner les recommandations ci-dessus et à les utiliser comme source d'inspiration pour leurs politiques et pour les actions à mettre en œuvre.

Bibliographie

Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), Rapport de la 3^e réunion du groupe de travail migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs, Aix-en-Provence, 10-11 mars 2016; APCAT (2016)01.

Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), document d'orientation (2014-2016) «Groupes vulnérables: migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la préparation et de la réaction aux catastrophes», APCAT (2015)10.

Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), «Questionnaire: La place des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et crises majeures», APCAT (2015)08.

Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), *La protection civile dans des sociétés multiculturelles: migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de prévention et de gestion des risques majeurs*, APCAT (2014)08; www.rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c445b.

Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), *Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes*, 2012, p. 7; www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/pub/Ethical-Principles-Publication_FR.pdf.

Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), «Réduire encore les risques de catastrophes pour certains groupes vulnérables», APCAT (2012)16.

Aragall F., Neumann P. et Sagromola S. (2013), *Design for All in progress from theory to practice - ECA 2013*, Info-Handicap – Conseil national des personnes handicapées, Luxembourg; www.eca.lu/index.php/documents/eucan-documents/29-eca-2013-design-for-all-in-progress-from-theory-to-practice.

Arlikatti S., H. Taibah et S. Andrew (2014), "How do you warn them if they speak only Spanish? Challenges for organisations in communicating risk to Colonias residents in Texas USA", *Disaster Prevention and Management* 23(5): pp. 533-550.

Birkmann J., Chang Seng D. et Setiadi N. (2013), "Enhancing early warning in the light of migration and environmental shocks", *Environmental Science & Policy* 27S: S77-88.

Blazek M. (2014), "Migration, Vulnerability and the Complexity of Violence: Experiences of documented non-EU migrants in Slovakia", *Geoforum* 56: pp. 101-112.

Coates D., Anand P. et Norris M. (2013), "Housing and quality of life for migrant communities in western Europe: a capabilities approach", *Journal on Migration and Human Security* 1(4): pp. 163-209.

Cohen R. (2014), "Lessons from the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement", *Forced Migration Review* 45: pp. 12-14.

Collins A. (2013), "Applications of the disaster risk reduction approach to migration influenced by environmental change", *Environmental Science & Policy* 27S: S112-125.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Rapport annuel 2015 sur les activités de l'ECRI*, Conseil de l'Europe, mai 2016, p. 10; www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/Rapport%20annuel%202015.pdf.

Cournil C. et Mayer B. (2014), *Les migrations environnementales – Enjeux et gouvernance*, Presses de SciencesPo, Paris.

Dedeoğlu N. et Ergin I., ed. (2016), *War, Migration and Health : Experiences of Turkey*, Turkish Medical Association, Ankara.

Duncan H. (2013), "Immigrant integration as a factor in disaster preparedness: the case of the 2011 Tohoku earthquake in Japan", *Migrant Policy Practice* 3(2) : pp. 9-14.

Emergency Management Australia (2007), "Guidelines for emergency management in culturally and linguistically diverse communities", Emergency Management Australia, Dickson ACT, p. 44.

Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, mai 2016; www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

Eurostat, *Asylum statistics*, avril 2016; www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

Eurostat, *Statistics on enforcement of immigration legislation*, octobre 2015; www.ec.europa.eu/eurostat/

evidenceaid (2016), "The health of refugees and asylum seekers in Europe", <http://www.evidenceaid.org/the-health-of-refugees-and-asylum-seekers-in-europe/>

Faure Atger A. ed. (2013), *Shifting Borders : externalising migrant vulnerabilities and rights*, Red Cross EU Office, Bruxelles, p. 40.

Fozdar F. et Spittles B. (2008), "Understanding Emergency Management : A Dialogue Between Emergency Management Sector and CALD Communities". https://www.academia.edu/21192947/Understanding_Emergency_Management_A_Dialogue_Between_Emergency_Management_Sector_and_CALD_Communities

Freeman O. (2014), « La protection civile dans des sociétés multiculturelles : migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de prévention et de gestion des risques majeurs », APCAT (2014)08, Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs EUR-OPA, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Guadagno L. (2016), "Human mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction", *International Journal of Disaster Risk Science* 7 : pp. 30-40.

Guadagno L. (2015), Issue Brief on the MICIC Initiative. See here: <http://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/brief/MICIC%20Issue%20Briefs%201%20%20DRR.pdf>

Hagen-Zanker J. et Mallett R. (2016), *Journeys to Europe : the role of policy in migrant decision-making*, Overseas Development Institute, Londres, p. 47.

Huddleston T. (2016), *Time for Europe to get migrant integration right*, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg, p. 38.

Humble A. (2014), "The risk of trapped populations", *Forced Migration Review* 45 : pp. 56-58.

International Law Commission (2013), "Protection of persons in the event of disasters", UNGA, 68th session, Suppl. No. 10 (A/68/10).

James X., Hawkins A. et Rowel R. (2007), "An assessment of the cultural appropriateness of emergency preparedness communication for low income minorities", *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 4(3) : article 13.

Kingsley P. (2016), *The new Odyssey: the story of Europe's refugee crisis*, Guardian Faber Publishing, Londres, p. 368.

Koser K. (2014), "Non-citizens caught up in situations of conflict, violence and disaster", *Forced Migration Review* 45 : pp. 43-46.

Lee J., Guadagno L., Wagner A.-C., Cho S. et Takehana Y. (2015), "Migrants and cities: new partnerships to manage mobility", *World migration report 2015*, International Organization for Migration, Genève, p. 227.

Marlowe, J. et Bogen R. (2015), "Young people from refugee backgrounds as a resource for disaster risk reduction", *International Journal of Disaster Risk Reduction* 14(2) : pp. 125-131.

Marlowe, J. (2013), "Resettled Refugee Perspectives to the Canterbury Earthquakes: implications for organisational response", *Disaster Prevention & Management* 22(5) : pp. 434-444.

Migrants in Countries in Crisis Initiative (2015), *General background paper*, MCIC Geneva, p. 17.

Migrants in Countries in Crisis Initiative (2016), *Guidelines to protect migrants in countries experiencing conflict or natural disaster*, MCIC Geneva, p. 131.

Miyao M. et al. (2007), "Multilingual disaster information for mobile phones in Japan", *Lecture Notes in Computer Science* 4558 : pp. 592-599.

Moloney T. et Kirchberger A. (2010), *Cities accommodating diversity*, Bruxelles, EUROCIITIES, p. 32.

Moulin M.-C. (2014), *La gestion des crises « hors cadre »*, L'Harmattan, Paris.

Noto R. (1996), « Plans de secours », in *Traité Catastrophes – de la stratégie d'intervention à la prise en charge médicale*, Pierre Huguenard dir., Elsevier, Paris, p. 59.

Park K.G. (2013), *La protection des personnes en cas de catastrophe*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 368, The Hague Academy of International Law.

Pautot M. (2016), « Les changements de nationalités au cœur des jeux Olympiques de Rio », *Le Huffington Post*, 10 août 2016 ; www.huffingtonpost.fr/michel-pautot/les-changements-de-nationalite-jeux-olympiques-rio_b_11402440.html.

Pautot M. (2014), *Sport et nationalités*, L'Harmattan, Paris.

Prieur M. (2012), *Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes*, Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 37 p.

Prieur M. (2010), « Le Conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8. [En ligne], www.vertigo.revues.org/10270.

Puggioni R. (2015), "Refugees, institutional invisibility and self-help strategies: evaluating Kurdish experience in Rome", *Journal of Refugee Studies* 18(3): pp. 319-339.

Satterley N. ed. (2015), *Malta: assessing health-system capacity to manage sudden, large influxes of migrants*, World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen, p. 30.

Shepherd J. et van Vuuren K. (2014), The Brisbane flood: CALD gatekeepers' risk communication role. *Disaster Prevention and Management* 23(4): 469-483.

Simon, G., ed., (2014), *Sport et nationalité*, Lexis-Nexis, Paris.

The Government of Australia, Attorney General Department, Emergency Management Australia, Australia Emergency Manual Series, 2017. Guidelines for Emergency Management in Culturally and Linguistically Diverse Communities. <https://www.aidr.org.au/media/1385/manual-44-guidelines-for-emergency-management-in-cald-communities.pdf>

The Government of Western Australia, Department of Local Government and Communities, Office of Multicultural Interests (2014), Guide to cultural and linguistic data collection for the public sector. http://www.omi.wa.gov.au/resources/publications/info_sheets/data_collection_guide.pdf

Weerasinghe S. et Taylor A. (2015), "On the margins: non-citizens caught in countries experiencing conflict, violence and disaster", *Journal on Migration and Human Security* 3(1): pp. 26-57.

Weiss Fagen P. (2014), "Flight to the Cities", *Forced Migration Review* 45: pp. 14-17.

Zetter R. (2014), "Protecting forced migrants: a state of the art report of concepts, challenges and ways forward", Federal Commission on Migration, Berne, p. 90.

Glossaire

Les ouvrages universitaires et les publications professionnelles relatifs aux situations d'urgence, aux crises ou aux catastrophes utilisent tout un éventail de définitions des termes clés au prix, parfois, de certaines contradictions. Force est cependant de recourir à des définitions afin d'établir la nature des phénomènes et des processus examinés. La présente section, loin de s'inscrire dans ce débat d'opinion, propose quelques définitions de travail simples. La traduction dans les langues nationales de documents présentant un intérêt au niveau international n'est pas exempte de risques de malentendus, il est important de veiller à ce qu'elle ne déforme pas le message à transmettre.

Catastrophe: Événement destructeur majeur impliquant un nombre important de personnes et provoquant des dommages à grande échelle, y compris probablement de graves préjudices corporels, voire un nombre plus ou moins important de décès. Les tentatives pour quantifier le seuil au-delà duquel un incident devient une catastrophe sont généralement vouées à l'échec, mais la catastrophe revêt la particularité d'avoir de profonds effets sur la société et les populations, et de correspondre à des événements présentant une ampleur ou une gravité supérieure aux incidents.

Crise (dans le présent contexte): Incident majeur interrompant les activités normales d'un nombre important de personnes et provoquant ou menaçant de provoquer un préjudice corporel ou matériel pour les intéressés.

Danger: Situation menaçant la sécurité et le bien-être des personnes. Le danger peut avoir une origine naturelle (par exemple tremblements de terre, inondations), technologique (par exemple accidents de transport, libérations accidentelles de produits toxiques), sociale (par exemple mouvements de foule, manifestations qui dégénèrent) ou intentionnelle (par exemple actes de terrorisme, violences ayant des motivations politiques).

Demandeur d'asile: Personne en attente de réponse à la suite d'une demande d'octroi de statut de réfugié. Le terme ne contient aucune présomption dans un sens ou dans l'autre ; il décrit simplement le fait qu'une personne a déposé une demande. Certains demandeurs d'asile se verront accorder le statut de réfugiés et d'autres non.

Migrant: Un terme large qui fait principalement référence aux personnes qui se déplacent vers un pays étranger pour différentes raisons et pour une certaine durée. Différent de « immigrant », qui signifie une personne qui prend la résidence permanente dans un pays autre que son pays d'origine.

Protection civile (appelée également « défense civile » ou « sécurité civile »): Prestations de services à la population permettant à celle-ci d'affronter les risques de catastrophes et de crises, de survivre à celles-ci et d'en réduire les effets dommageables.

Réduction des risques de catastrophes: Processus consistant à se préparer aux catastrophes, à réduire les chances qu'elles surviennent et à planifier les mesures visant à y faire face si elles surviennent.

Réfugié : La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés (GC) énonce que le terme « réfugié » s'applique à « toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Beaucoup de réfugiés sont en exil afin d'échapper aux effets des catastrophes naturelles ou causées par l'homme.

Résilience : Pour un individu, un groupe ou la société dans son ensemble, aptitude à faire face aux risques de catastrophes (et processus permettant de les surmonter). Capacité à réduire l'impact de la catastrophe, à gérer efficacement ses effets et à s'en relever rapidement, pour se retrouver dans un état de plus grande résistance que précédemment (stratégie de « rebondissement »).

Risque (dans le présent contexte) : Produit du danger et de la vulnérabilité conduisant à une probabilité de préjudice, pouvant revêtir la forme de dommages corporels, psychologiques ou matériels, de destructions ou d'interruptions d'activités productives et essentielles.

Vulnérabilité (dans le présent contexte) : Fait pour une personne d'être susceptible de subir un préjudice par suite d'un événement adverse extérieur comme une catastrophe naturelle, une situation d'urgence publique, un incident technologique ou un acte de violence politique.

Depuis quelques années, de nombreux pays font face à un afflux de migrants d'une ampleur sans précédent. Cette publication présente un aperçu de l'état des lieux en matière d'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des crises majeures. Leur situation de groupe particulièrement vulnérable les expose à un risque supplémentaire de préjudices lors de catastrophes. Il s'agit en particulier d'évaluer si les services d'urgence et de secours prennent suffisamment en compte ces groupes afin de favoriser leur résilience. Cette publication présente des recommandations et lignes directrices en vue d'aider les États membres à élaborer des politiques visant à promouvoir la résilience des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés face aux risques naturels et technologiques.

Créé en 1987, l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) est une plate-forme de coopération entre les pays d'Europe et du Sud de la Méditerranée dans le domaine des risques naturels et technologiques majeurs. Son domaine d'action englobe la connaissance des aléas, la prévention des risques, la gestion des crises ainsi que l'analyse post-crise et la réhabilitation. L'accord comprend à ce jour 25 États membres.



www.coe.int/europarisks

Premis 005017

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

