



Bakou, 21 octobre 2019

APCAT(2019)10

**Ministère des Situations d'urgence en République d'Azerbaïdjan**

**Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs**

**Atelier sur les catastrophes  
sous l'angle des droits de l'homme :**

**Inclusion des groupes vulnérables dans la réduction des  
risques de catastrophe**

**18-19 septembre 2019**

**Bakou, Azerbaïdjan**

## **NOTE CONCEPTUELLE**

*Document prepared by the Secretariat of the EUR-OPA Major Hazards Agreement  
Document préparé par le Secrétariat de l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs*

*This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.  
Ce document ne sera plus distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire*

## CONTEXTE

Nous vivons dans un monde de plus en plus en proie à des catastrophes. Ces dernières décennies, le nombre de catastrophes naturelles relevé qui ont touché des millions de personnes et leurs moyens de subsistance a considérablement augmenté. D'après les scientifiques, cette tendance risque d'être encore amplifiée par le changement climatique.

Ces événements ont des répercussions négatives sur les populations. Lorsque des catastrophes naturelles se produisent, les groupes vulnérables courent un risque disproportionné et les risques encourus n'ont pas les mêmes effets sur tous.

Malgré tous les efforts faits pour davantage sensibiliser aux risques et améliorer la gestion des catastrophes dans le monde entier, il reste nécessaire de mettre au point de nouvelles approches novatrices et des outils pratiques pour réduire les risques des personnes les plus vulnérables auxquelles nous devons donner la possibilité de se faire entendre et que nous devons associer activement à la préparation au risque de catastrophe et à l'intervention en cas de catastrophe. Une approche multipartite et internationale s'impose pour assurer la protection des droits et accroître la résilience des groupes vulnérables pendant et après les catastrophes.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 se distingue notamment par l'accent qu'il met sur la nécessité de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte et d'atteindre les plus vulnérables. Son paragraphe 23 indique qu'il faut donner des moyens d'action aux groupes vulnérables et inclut parmi les groupes dont « le programme tient compte des besoins » tous les enfants, les jeunes, les personnes handicapées, les réfugiés, les déplacés et les migrants.

En 2011, le Comité des correspondants permanents de l'[Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs \(EUR-OPA\)](#) du Conseil de l'Europe a adopté les « [Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes](#) » qui reprennent les principes directeurs déjà acceptés par le Conseil de l'Europe. Ces principes éthiques servent de base à l'élaboration de recommandations et de solutions pratiques pour améliorer la résilience et le degré de préparation des groupes vulnérables :

- personnes handicapées ;
- migrants, personnes déplacées, demandeurs d'asile et réfugiés ;
- enfants.

Les droits des groupes les plus vulnérables appellent une protection spéciale compte tenu de la spécificité de ces groupes qu'il faut aider à mieux faire face aux catastrophes naturelles et aux catastrophes causées par l'homme.

## PERSONNES HANDICAPÉES

L'article 11 sur les situations de risque et les situations d'urgence humanitaire de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées exige des États Parties qu'ils prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, « *toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles* ».

Les personnes handicapées se heurtent à un certain nombre de difficultés dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Elles peuvent avoir du mal à obtenir les bonnes informations sur la prévention, voire à recevoir les alertes en cas de situations d'urgence. Elles peuvent aussi se heurter à des obstacles physiques pour entrer dans un bâtiment ou en sortir (dans certaines circonstances, les ascenseurs, par exemple, ne peuvent pas être utilisés) ou les services d'urgence peuvent ne pas être préparés à prendre en charge des personnes atteintes de certains handicaps.

L'aide apportée doit leur éviter d'être en position de désavantage en matière de réduction de la vulnérabilité, de communication, d'alerte, d'évacuation, d'abri, de relèvement, de reconstruction ou de toute autre action fondamentale liée à la réduction des risques et aux interventions en cas de catastrophe. Des instructions spéciales sur la manière de communiquer avec les personnes atteintes de déficience physique, mentale, visuelle, auditive, voire de personnes sourdes ou malvoyantes, devraient être prévues et des outils novateurs devraient être conçus pour faciliter la communication.

Disability-inclusive Disaster Risk Reduction Network (DiDRRN) a été créé sous la forme d'un groupement d'organisations de personnes handicapées et d'organisations de développement et de secours axées sur le handicap partageant la même sensibilité. Le but est d'assurer la participation active et la contribution significative des personnes handicapées à la politique et à la pratique de réduction des risques de catastrophe dans le sillage du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe.

Le Comité des correspondants permanents de l'Accord européen et méditerranéen risques majeurs a adopté la [Recommandation sur l'inclusion des personnes handicapées à la préparation et à la réaction aux catastrophes](#) pour favoriser une approche plus intégrée, efficiente et efficace s'agissant d'assurer la protection des personnes handicapées en Europe dans les situations d'urgence et de catastrophe.

La publication du Conseil de l'Europe « [Risques majeurs et personnes handicapées](#) » donne un aperçu de l'état des lieux en matière de préparation aux situations d'urgence et de réduction des risques de catastrophe des personnes handicapées et montre qu'il est largement possible de les améliorer. En complément de cette publication, le Conseil de l'Europe a créé une [Boîte de bonnes pratiques sur les risques majeurs et les personnes handicapées](#) dont le but est de donner des orientations pratiques pour l'amélioration des services, des plans et de l'aide apportée aux personnes handicapées compte tenu des risques, des crises, des situations d'urgence et des catastrophes. Cette boîte met l'accent sur l'autonomisation des personnes handicapées dans le cadre d'une nouvelle « approche fondée sur les droits de l'homme » pour garantir la sécurité de tous. Les personnes handicapées ne méritent pas d'avoir moins de droits que d'autres groupes, et ce pas seulement en cas d'urgence, mais dans l'ensemble du « cycle des catastrophes » (prévention – y compris l'adaptation des bâtiments et l'éducation au risque – préparation, situations d'urgence et relèvement). La boîte à outils comprend des orientations et des exemples de bonnes pratiques destinés aux professionnels de la protection civile, aux décideurs et aux personnes handicapées afin de réduire leur vulnérabilité en cas de catastrophe. Des initiatives sont déjà prises dans certains États membres du Conseil de l'Europe parmi lesquelles des alertes via des périphériques mobiles, des cours de langue des signes pour les sapeurs-pompiers et des matériels de communication pour les sauveteurs et les personnes handicapées.

## **MIGRANTS, PERSONNES DÉPLACÉES, DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS**

Les conflits ou les catastrophes naturelles peuvent avoir des répercussions disproportionnées sur les migrants qui vivent, travaillent, étudient, voyagent ou transitent dans le pays qui subit la crise. Les migrants sont plus vulnérables en cas de catastrophe en raison de leur accès limité à l'information. Ils maîtrisent rarement la langue du pays dans lequel ils sont déplacés et ne sont pas conscients des risques que connaît bien la population locale.

S'appuyant sur l'attention croissante portée au niveau international aux questions relatives à la mobilité humaine et à l'environnement, le Cadre d'action de Sendai de 2015 pour la réduction des risques de catastrophe appelle expressément à associer les migrants aux politiques et aux pratiques de réduction des risques de catastrophe des pays et des communautés qui les accueillent.

La [Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#), suivant le principe de non-discrimination, a encouragé la protection des droits des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées et l'amélioration de leurs conditions de vie.

L'Accord EUR-OPA Risques majeurs est porteur d'améliorations en matière de planification des interventions d'urgence, d'intervention en cas de catastrophe et d'atténuation des risques pour les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Il s'attache notamment :

- à recommander des stratégies visant à réduire la vulnérabilité et l'exposition des migrants aux risques ;
- à améliorer la coordination entre la protection civile et d'autres organismes soutenant les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ;
- à échanger de bonnes pratiques pour mieux faire participer les jeunes à la société civile à toutes les phases du processus de gestion des risques de catastrophe et à prendre des initiatives pour nouer le dialogue avec les migrants et mettre à profit leurs compétences et leurs capacités pour réduire les risques de catastrophe.

Ces activités contribuent à la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030.

Le Comité des correspondants permanents de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs a adopté la [Recommandation sur les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs](#) pour promouvoir une approche plus intégrée, efficace et efficiente afin d'assurer la protection des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés en Europe contre les risques et les effets de catastrophe et intégrer des mesures spécifiques à leur intention dans le contexte des politiques nationales de réduction des risques de catastrophe, 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 leur vulnérabilité et leur exposition aux catastrophes.

Le Conseil de l'Europe a élaboré, en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la publication conjointe [Migrants et réduction des risques de catastrophe : pratiques d'inclusion](#), qui est un ensemble de bonnes pratiques. Cette publication présente les pratiques et les enseignements tirés sur l'inclusion des migrants dans la prise de décision, l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des initiatives de réduction des risques de catastrophe.

L'Accord EUR-OPA Risques majeurs a aussi mis au point les [Lignes directrices pour l'inclusion des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes](#).

L'importance politique de cette question pour le Conseil de l'Europe a conduit l'Organisation à nommer un représentant spécial pour les migrations et les réfugiés au début de 2016.

L'OIM demeure déterminée à appuyer la conception et l'application de politiques et de pratiques de réduction des risques de catastrophe tenant pleinement compte des migrants et de leurs besoins et de leurs capacités et à renforcer leur participation active.

Au niveau mondial, l'initiative de l'OIM, Migrants dans les pays en crise, a lancé, en 2016, un ensemble de lignes directrices pour protéger les migrants dans les pays en conflit ou touchés par une catastrophe naturelle. Ces lignes directrices contiennent 10 principes fondamentaux, 15 lignes directrices ciblées et plusieurs exemples de moyens concrets d'améliorer la protection des migrants aux différents stades : préparation de la crise, intervention en cas d'urgence et relèvement postcrise. Elles s'appliquent aux États, aux acteurs du secteur privé, aux organisations internationales et à la société civile.

L'initiative Migrants dans les pays en crise va dans le sens des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment l'objectif 10 de réduction des inégalités et la cible 10.7 : faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées.

L'Organisation internationale pour les migrations a mis au point, en collaboration avec le programme « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe et l'Accord EUR-OPA Risques majeurs, [un cours en ligne pour aider les professionnels au niveau local, y compris les migrants, à gérer les urgences \(E-Campus\)](#).

## ENFANTS

En situation d'urgence, les enfants constituent un autre groupe de personnes vulnérables ayant besoin d'une protection spéciale, car ils dépendent des adultes (pour la nourriture, la sécurité, l'information et les soins) et risquent souvent d'être victimes de violences, de maltraitance ou de négligence. Les enfants peuvent représenter 50 à 60 % des personnes touchées par une situation d'urgence.

La mort ou les blessures et les maladies liées à la malnutrition, à la mauvaise qualité de l'eau et des réseaux d'assainissement frappent en premier lieu les enfants et les catastrophes ne font qu'accentuer cette réalité. De plus, ces dernières désorganisent l'enseignement et peuvent être à l'origine de traumatismes psychologiques. Elles séparent aussi les enfants de leur famille et accroissent les risques de traite, d'exploitation et de maltraitance.

En vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'enfant a des droits inaliénables en toutes circonstances, y compris lors de catastrophes, c'est-à-dire lorsqu'il est extrêmement vulnérable, et il a le droit de participer aux décisions qui le concernent en dernier ressort. La Convention et la réduction des risques de catastrophe se renforcent mutuellement. Par exemple, sensibiliser un enfant au risque de catastrophe et lui apprendre à mettre à profit les connaissances ainsi acquises va dans le sens de l'article 6 (vie, survie et développement) tout en garantissant que la participation et la voix d'un enfant dans les efforts de réduction des risques de catastrophe respectent l'article 12 (respect des opinions de l'enfant).

Le thème des enfants et de la réduction des risques de catastrophe a été traité par l'UNICEF, l'UNESCO, SAVE THE CHILDREN et d'autres acteurs. L'UNICEF a pour objet de protéger et d'aider les enfants en cas d'urgence, y compris les enfants réfugiés et migrants, les enfants victimes de conflits et ceux qui sont touchés par des catastrophes naturelles comme des tremblements de terre, des inondations ou des glissements de terrain.

L'absence de plans de réduction des risques de catastrophe adaptés aux enfants laisse ceux-ci exposés aux risques. L'UNICEF appuie la réduction des risques de catastrophe centrée sur l'enfant dans 10 pays d'Europe et d'Asie centrale pour prévenir ou atténuer les urgences d'ordre humanitaire en diminuant les effets des catastrophes naturelles. Elle est aussi consciente de l'importance du genre dans la réduction des risques de catastrophe et sait que le fait de ne tenir aucun compte des différentes capacités des filles et des garçons pèse sur les capacités de la communauté dans son ensemble qui est moins à même de faire face au risque de catastrophe et de surmonter des catastrophes.

La publication intitulée « *Disaster Risk Reduction in Education: Knowledge and Learning Resources – Building Resilience with and for Children in Central Asia and South Caucasus* » est le fruit d'une collaboration entre l'UNICEF, le Programme de réduction des risques de catastrophe de la Commission européenne et les gouvernements respectifs. Elle présente une série de matériels d'enseignement et d'apprentissage sur la réduction des risques de catastrophe utilisés en Asie centrale et dans le sud du Caucase. Les matériels présentés ont été mis au point pour apprendre aux enfants scolarisés à réduire les risques, à se préparer à une catastrophe et à y faire face et à donner à leurs parents et à leurs enseignants des outils et des connaissances propres à rendre les établissements scolaires et les communautés plus sûres et résilientes.

L'UNICEF a publié en 2009 un rapport très complet intitulé « [Children and Disaster Risk Reduction: Taking stock and moving forward](#) », qui réunit des expériences et laisse entendre que les enfants pourraient jouer un rôle plus actif dans la réduction des risques de catastrophe.



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

- la mise au point, en collaboration avec la défense civile chypriote, de l'outil d'apprentissage en ligne [BeSafeNet](#) destiné principalement aux enfants, aux enseignants et au grand public. Le site web donne des informations sur différents types de catastrophes naturelles et de risques technologiques et contient des lignes directrices sur la façon de se protéger et de protéger ses proches ;
- la participation active à la Plate-forme thématique sur les connaissances et l'éducation de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (en collaboration avec l'UNDDR, l'UNESCO et d'autres partenaires), qui assure la promotion d'analyses telles que celle du rôle de l'éducation et de la connaissance en matière de réduction des risques de catastrophe intitulée « [Let our children teach us!](#) » (Apprenons de nos enfants).

Il est important d'examiner les programmes scolaires nationaux sur l'éducation au risque pour voir s'ils offrent aux enfants les connaissances et les pratiques dont ils ont besoin pour se protéger de tous les risques possibles de catastrophe et pour favoriser l'élaboration et l'échange de matériel pédagogique adapté (films, publications pédagogiques et didactiques, manuels et brochures, études de cas et autres outils pédagogiques utiles). Il convient aussi d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de tirer parti de l'expérience d'autres établissements scolaires ou pays, de promouvoir la recherche et l'innovation sur l'éducation à la réduction des effets des catastrophes, d'appuyer des projets pilotes dans les établissements scolaires et de rendre publiques les expériences positives et les recommandations d'EUR-OPA et d'autres organisations internationales.

## **OBJECTIF DE L'ATELIER**

L'atelier a pour principal objectif de réunir des partenaires internationaux, des organismes publics, des parties prenantes, des représentants de la société civile et des ONG locales ainsi que des experts de pays ayant une expérience concrète et une connaissance des bonnes pratiques dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme en cas de catastrophe et d'approche inclusive des groupes vulnérables.

L'atelier sera l'occasion de présenter les résultats de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs et d'autres activités internationales et nationales dans ces domaines, de cerner les besoins des groupes vulnérables et les difficultés que rencontrent les personnes handicapées, les migrants, les personnes déplacées, les réfugiés les enfants.

Pour profiter à l'Azerbaïdjan, l'atelier sera structuré comme suit :

- bilan des expériences, des projets et des actions menés en Azerbaïdjan, au niveau local et national, pour protéger les groupes vulnérables des risques naturels et technologiques ;
- analyse des principaux problèmes, besoins et défis pour protéger les groupes vulnérables des risques de catastrophe en Azerbaïdjan ;
- expériences, projets et outils internationaux pour protéger les groupes vulnérables ; exemples d'EUR-OPA, de l'UNICEF et de l'OIM ;
- identification de nouveaux projets pilotes, initiatives et recherches pour renforcer la capacité de l'Azerbaïdjan de protéger les groupes vulnérables des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ;
- rédaction des conclusions et des recommandations de l'atelier pour favoriser une approche axée sur les droits de l'homme et incluant les groupes vulnérables dans le cadre de stratégies et de politiques locales et nationales de réduction des risques de catastrophe.

Les résultats de l'atelier seront diffusés au niveau local, national et international (par exemple par l'intermédiaire des réseaux d'EUR-OPA, de l'OIM et de l'UNICEF), en tant que bonnes pratiques pour l'inclusion des groupes vulnérables dans les politiques et stratégies de réduction des risques de catastrophe.

## **ORGANISATEURS ET PARTENAIRES**

L'atelier sera organisé et accueilli par le ministère des Situations d'urgence de la République d'Azerbaïdjan, en coopération avec l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) du Conseil de l'Europe et les bureaux de l'UNICEF et de l'OIM à Bakou.