

Projet de sommet sur l'intervention humanitaire
nord-américaine
Analyse de la préparation juridique et politique des
différents pays impliqués

COMMANDÉE PAR LA CROIX-ROUGE AMÉRICAINE
SOUMISE LE 14 AOÛT 2017

Wendy Ward

PROFESSEURE, DEPARTEMENT D'ETAT ET AFFAIRES POLITIQUES
DIRECTRICE, INITIATIVE DES PARTENARIATS MONDIAUX, CENTRE DE RECHERCHE ET DE FORMATION
EN CATASTROPHES
UNIVERSITÉ DE MILLERSVILLE EN PENNSYLVANIE
KIRSTEN.BOOKMILLER@MILLERSVILLE.EDU

Présentation de l'auteure

Dr. Kirsten Nakjavani Bookmiller est professeure en affaires gouvernementales et politiques et directrice de l'Initiative des partenariats mondiaux au Centre de recherche et de formation en catastrophes de l'Université de Millersville aux États-Unis. Spécialiste des lois et des politiques internationales en matière d'aide en cas de catastrophe, le programme de recherche du Dr. Bookmiller se concentre sur les aspects politiques et opérationnels de la mise en œuvre du droit international en cas de catastrophe. Certaines de ses dernières publications ont été publiées dans le *Research Handbook on Disasters and International Law*, *The International Law of Disaster Relief*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* and *International Journal of Emergency Management*. Elle est également cofondatrice du Groupe d'intérêt sur la législation en matière de catastrophes de l'*American Society of International Law* et occupe actuellement la fonction de conseillère politique pour l'initiative du Sommet nord-américain sur l'action humanitaire organisée par la Croix-Rouge américaine.

Remerciements

Je tiens à remercier le Dr. Robert J. Bookmiller pour ses contributions en matière de recherche, d'analyse et de rédaction sur les cadres de gestion des urgences canadiens et canado-américains, et sur les politiques frontalières nord-américaines, ainsi que M. Andrew Weitzel pour son aide à la recherche et à la traduction dans le cadre de l'étude portant sur le Mexique. Je voudrais également exprimer ma profonde gratitude à Mme Isabelle Granger, Coordinatrice du programme législatif pour la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour son aide précieuse dans l'obtention de certains documents essentiels à cette étude, et pour m'avoir fourni de précieuses informations relatives aux principaux aspects clés de la présente étude. Enfin, je tiens à remercier les nombreuses Sociétés nationales nord-américaines et les intervenants gouvernementaux qui ont généreusement donné de leur temps et partager leurs idées inestimables sur l'initiative du Sommet nord-américain sur l'action humanitaire.

Acronymes

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APHI	Améliorer les partenariats humanitaires internationaux
AMC	Affaires mondiales Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ASPC	Agence de la santé publique du Canada
AVE	Programme d'autorisation de voyage électronique (Canada)
CBP	<i>Customs and Border Protection</i> (Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIFFC	Centre interservices des feux de forêt du Canada
CNE	<i>Comité Nacional de Emergencias</i> ou Comité national des Urgences (Mexique)
COG	Centre des opérations du gouvernement (Canada)
DHS	<i>Department of Homeland Security</i> (département de la Sécurité intérieure des États-Unis)
DOS	<i>Department of State</i> (département d'État des États-Unis)
FEMA	<i>Federal Emergency Management Agency</i> (Agence fédérale des situations d'urgence des États-Unis)
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après, la « Fédération »)
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IAS CONOPS	<i>International Assistance System Concept of Operations</i> (système d'assistance internationale et le concept des opérations des États-Unis)
INSARAG	<i>International Search and Rescue Advisory Group</i> (Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage)
L3	Niveau d'urgence 3 selon le classement des Nations Unies

Lignes directrices IDRL	Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial (ci-après, les « Lignes directrices »)
ME	Mémorandum d'entente
NAHRS	<i>North American Humanitarian Response Summit</i> (Sommet d'intervention humanitaire en Amérique du Nord)
NICC	<i>National Interagency Coordination Center</i> (Centre de coordination inter-agences national)
NORAD	<i>North American Aerospace Defense Command</i> (Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord)
NRP	<i>National Response Plan</i> (Plan d'action national des États-Unis)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PFIU	Plan fédéral d'intervention d'urgence (Canada)
PNWBHA	<i>Pacific Northwest Border Health Alliance</i> (Alliance sanitaire des zones frontalières entre le Pacifique et les territoires du Nord Ouest)
RRC	Réduction des risques de catastrophe
SEGOB	<i>Secretaría de Gobernación</i> (Ministère de l'intérieur du Mexique)
SINAPROC	<i>Sistema Nacional de Protección Civil</i> (Système national de protection civil du Mexique)
SRE	<i>Secretaría de Relaciones Exteriores</i> (Ministère des Affaires étrangères du Mexique)
UNDAC	Système des Nations unies pour l'évaluation et coordination en cas de catastrophes
USA	États-Unis
USNORTHCOM	<i>United States Northern Command</i> (Commandement Nord des États-Unis)

Table des matières

1	Introduction.....	1
1.1	Objectifs.....	1
1.2	Résultats clés	2
2	Méthodologie	4
3	Points de référence pour l'étude et l'analyse	5
3.1	Nature de l'évènement.....	5
3.2	Nature de l'intervention en cas de catastrophe transfrontalière suite à la survenance d'une catastrophe	6
3.3	Préparation législative et politique en matière de catastrophe	6
3.4	Les lignes directrices IDRL comme outil d'évaluation de la préparation législative	7
3.5	Remarque sur l'état de préparation des documents dans le cadre de la préparation législative	9
4	Cadres législatifs et politiques du gouvernement pour la facilitation de l'aide transfrontière en cas de catastrophe au niveau national.....	9
4.1	Canada.....	9
4.1.1	Contexte législatif et politique national.....	9
4.1.2	Cadres législatifs, politiques et réglementaires nationaux applicables.....	12
4.1.3	Points de réflexion du NAHRS	15
4.2	Mexique.....	16
4.2.1	Contexte législatif et politique national.....	16
4.2.2	Cadres législatifs, politiques et réglementaires nationaux applicables.....	18
4.2.3	Points de réflexion du NAHRS	22
4.3	États-Unis.....	22
4.3.1	Contexte législatif et politique national.....	22
4.3.2	Cadres législatifs, politiques et réglementaires nationaux applicables.....	23
4.3.3	Points de réflexion du NAHRS	27
5	Remarque sur les politiques relatives aux communautés autochtones dans les régions frontalières nord-américaines	27
6	Accords et ententes intergouvernementaux	28
6.1	Canada et États-Unis	29
6.1.1	Contexte bilatéral	29
6.1.2	Accords et ententes intergouvernementaux(-ales) (niveau national)	29
6.1.3	Accords et ententes intergouvernementaux(-ales) (niveau provincial-étatique).....	31
6.2	Mexique et États-Unis	33

6.2.1	Contexte bilatéral	33
6.2.2	Accords et ententes intergouvernementaux(-ales) (niveau national)	34
6.3	Accords tripartites entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.....	35
7	Coopération des Sociétés de la Croix-Rouge nord-américaines et Intervention transfrontalière en cas de catastrophe.....	36
7.1	Contexte de la coopération	36
7.2	Cadres de la coopération de la Croix-Rouge nord-américaine	39
7.2.1	<i>Protocole d'entente entre la Croix-Rouge américaine, la Croix-Rouge mexicaine et la Croix-Rouge canadienne (année à confirmer)</i>	39
7.2.2	<i>Accord d'aide mutuelle de 2009 entre la Croix-Rouge américaine, l'antenne des comtés de San Diego/Imperial et La Cruz Roja, Délégation de Basse-Californie</i>	40
7.3	Points de réflexion du NAHRS.....	41
8	Conclusion	42
9	Références.....	42

1 Introduction

1.1 Objectifs

La présente étude et analyse multinationale des politiques et des systèmes législatifs est soumise dans le cadre de l'initiative du Sommet d'intervention humanitaire en Amérique du Nord (NAHRS). Commandée par la Croix-Rouge américaine, **les objectifs de l'étude découlent des deux éléments suivants de l'initiative du NAHRS :**

Le mandat de la Croix-Rouge américaine pour le projet NAHRS

L'étude des politiques multinationales couvrira l'analyse des accords, des partenariats et des principales parties prenantes existant(e)s au sein des trois pays faisant l'objet de la présente étude, ainsi que l'analyse des politiques et procédures opérationnelles pertinentes des trois Sociétés nationales de la Croix-Rouge et de leurs gouvernements respectifs. (Global Emergency Group, 17 mai 2017, p. 17)

Le but du projet NAHRS

L'objectif du projet NAHRS est d'impliquer la Croix-Rouge américaine, la Croix-Rouge mexicaine et la Croix-Rouge canadienne, ainsi que leur gouvernement respectif, dans les efforts visant à accroître l'efficacité et à mieux aligner les procédures opérationnelles lors des interventions transfrontalières en cas de catastrophe, ainsi que d'améliorer les relations politiques et diplomatiques entre ces pays. (Global Emergency Group, 17 mai 2017, p. 3)

La présente étude portera donc principalement sur les éléments suivants, à travers le prisme de la préparation législative et politique, principalement en ce qui concerne la facilitation nationale d'une assistance mutuelle efficace entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge américaine, mexicaine et canadienne après la survenance d'une catastrophe :

1. L'environnement opérationnel politique, juridique et diplomatique au sein des, et entre les, trois pays qui oriente l'élaboration de la législation et de la politique nord-américaines en matière d'intervention en cas de catastrophe à ce jour ;
2. Une cartographie et une analyse de la préparation législative et politique, mettant en évidence l'état actuel de préparation dans les domaines clés identifiés par les parties prenantes elles-mêmes et par une évaluation externe. En tant que telle, la présente étude ne saurait être considérée comme une analyse exhaustive de toutes les lois (nationales et infranationales), politiques et réglementations en vigueur au sein des, et entre les, six parties, mais plutôt comme une manière d'attirer l'attention sur les points forts et les points faibles qui existent actuellement dans ce domaine au niveau opérationnel ; et
3. Les possibilités de croissance dans le domaine de la préparation législative et politique des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et les gouvernements d'Amérique du Nord.

Remarque : Compte tenu des délais restreints dans lesquels la présente étude a été réalisée, des défis inhérents à une enquête multipartite dans laquelle les informations pertinentes ne sont pas toujours rendues publiques et/ou ne sont disponibles qu'en espagnol (nécessitant ainsi une traduction), ainsi que de la disponibilité limitée des parties prenantes devant être

interrogées , cette étude doit être considérée comme un « document vivant » qui continuera d’être révisé et mis à jour, le cas échéant, tout au long de la durée du projet NAHRS.

1.2 Résultats clés

Les aspects légaux, politiques et réglementaires de l’assistance transfrontalière en cas de catastrophe entre les six parties prenantes sont vastes, multiples et complexes en raison :

1. de la nature multisectorielle et multidimensionnelle de l'aide externe, déclenchant par là-même des mécanismes législatifs complexes impliquant de nombreuses agences gouvernementales nationales dans chaque pays ;
2. des systèmes gouvernementaux fédéraux des trois pays (ainsi que des modes de souveraineté des communautés autochtones) instaurant de manière verticale une réglementation interne de l'aide humanitaire externe en cas de catastrophe aux niveaux national et infranational ;
3. des perceptions contrastées des trois pays sur le rôle du système d'intervention international en cas de catastrophe en tant que fournisseur d'aide, susceptibles de provoquer entre eux des problèmes de coordination de l’aide ;
4. des agendas et les préoccupations diplomatiques propres à chacun de ces trois gouvernements nationaux, conduisant à une évolution constante du contexte juridique, politique et réglementaire dans lequel intervient l’intervention transfrontalière nord-américaine en cas de catastrophes ;
5. des relations particulières qu’entretiennent les trois Sociétés nationales avec leur gouvernement respectif, susceptibles de générer des attentes politiques divergentes quant à leurs contributions au cours d'une intervention transfrontalière en cas de catastrophe ;
6. de la structure organisationnelle décentralisée des trois Sociétés nationales entre le siège national et les antennes locales, laquelle crée un réseau de relations et de valeurs opérationnelles à plusieurs niveaux ;
7. du vif intérêt des communautés frontalières pour l'aide mutuelle – indépendamment des frontières internationales et des politiques nationales – qui est à la base du rôle essentiel, bien que souvent négligé, de ces communautés en tant que première vague d'intervention en cas de catastrophe transfrontalière.

Compte tenu d’une telle complexité, il peut d’emblée sembler extrêmement difficile de trouver un point de départ approprié pour une analyse de l'aide transfrontalière nord-américaine. Pourtant, **étudier ce système complexe permet de mettre en lumière des moyens de faire progresser la préparation législative et politique à la fois des gouvernements participants et des Sociétés nationales. Plus important encore, les interviews avec les parties prenantes des trois pays impliqués indiquent clairement une réelle réceptivité mais également un**

engagement élevé pour faire progresser le niveau de préparation législative et politique dans ce domaine.

Du point de vue de la présente étude et analyse, les points de départ pour l'analyse du projet NAHRS afin de renforcer les capacités juridiques et politiques pourraient potentiellement être :

1. doter les antennes locales de la Croix-Rouge le long des frontières entre le Canada et les États-Unis, et entre le Mexique et les États-Unis, ou d'autres antennes géographiquement proches, de Mémoires d'entente (ME) ou d'autres accords similaires, afin d'améliorer leur préparation opérationnelle. Pour les Mémoires d'entente existants, les réviser et les mettre à jour, le cas échéant ;
2. faciliter un processus de partage de l'information entre les trois gouvernements nationaux – idéalement dans un format abrégé en anglais, français et espagnol – qui identifie et synthétise les réglementations nationales et infranationales de chaque pays applicables à l'aide transfrontalière sous toutes ses formes (biens, personnel, équipement). Idéalement, pour un objectif à long terme, il faudrait un dialogue supplémentaire axé sur les moyens de réduire les obstacles réglementaires à la mise en place d'une aide mutuelle. Néanmoins, avant toute chose, il reste essentiel de comprendre le cadre réglementaire dans son ensemble afin de s'éloigner de la vision actuelle de ces obstacles qui est encore trop souvent anecdotique ;
3. mettre à jour le Mémoire d'entente trilatéral entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge américaine, canadienne et mexicaine afin qu'il intègre de manière plus complète les conditions opérationnelles générées par les réglementations mentionnées au point 2 ci-dessus ;
4. déterminer les meilleurs moyens de « préparation des documents » (voir section 3.5 ci-dessous) au sein des, et entre les, trois Sociétés nationales de la Croix-Rouge ainsi qu'avec leur gouvernement respectif. Une telle préparation permettrait en effet, en cas de catastrophe, de faciliter l'accès immédiat à ces documents (à la fois physiquement et en plusieurs langues) et une compréhension commune par toutes les parties concernées des protocoles d'aide mutuelle en vigueur en cas de catastrophe ;
5. examiner les contributions et les ressources à valeur ajoutée d'autres acteurs, comme la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après, la « FICR » ou la « Fédération »).

D'autres domaines d'action sont également essentiels pour des opérations transfrontalières efficaces d'intervention en cas de catastrophe, nécessitant une attention politique soutenue aux plus hauts niveaux de décision nationaux au Canada, au Mexique et aux États-Unis. Il pourrait être intéressant pour les Sociétés nationales d'envisager d'engager un dialogue avec les autorités compétentes dans les quatre domaines suivants :

1. Faciliter l'entrée à la frontière du personnel d'intervention externe en cas de catastrophe ;
2. Faciliter l'entrée du personnel fournissant des soins médicaux d'urgence, en particulier en ce qui concerne les questions de délivrance de permis/de reconnaissance des titres de compétences et de responsabilité ;
3. Faciliter les mouvements de population transfrontaliers à la suite de la survenance d'une catastrophe ; et
4. Faire progresser la planification opérationnelle entre les trois gouvernements afin de mieux coordonner l'entrée des biens et des équipements liés aux secours, laquelle dépend principalement des autorités de réglementation des États concernés.

2 Méthodologie

Plusieurs méthodes de recherche qualitative ont été utilisées pour le processus de cartographie et d'analyse. La première consistait en un examen des documents de base, parmi lesquels les textes de lois, les politiques, les réglementations, et des accords internationaux conclus entre les gouvernements des trois pays, ainsi que les Mémoires d'entente entre les Sociétés nationales ou les antennes locales concernées par les interventions transfrontalières en cas de catastrophe. Il convient de souligner que cet examen n'est ni exhaustif ni complet, et ce en raison de la complexité juridique et politique du domaine, du nombre des parties prenantes et des pays concernés. Aussi l'étude **repose donc principalement sur des documents rendus publics. Des documents internes ont également été fournis par les parties prenantes et d'autres parties faisant autorité, lorsqu'elles en avaient l'autorisation, ces documents internes étant transmis sur la base de la compréhension individuelle du contributeur des lois et politiques en place.** Les politiques rédigées par le gouvernement mexicain n'étaient pas disponibles en anglais et ont donc été traduites aux fins du présent projet.

Les entretiens semi-directifs avec les parties prenantes de l'initiative NAHRS et les consultations d'experts sur le terrain ont également beaucoup contribué aux conclusions de l'étude. Encore une fois, en raison des perspectives multiples liées à l'étude, des délais restreints du projet, et des problèmes de planification, les entretiens n'ont pu être menés avec tous les acteurs de l'intervention d'urgence transfrontalière nord-américaine. Toutefois, **les entretiens réalisés fournissent une « image instantanée » des principales préoccupations des personnes impliquées dans la gestion et/ou les opérations quotidiennes.** On a demandé aux personnes d'exprimer leur point de vue sur l'état actuel de la préparation législative et politique liée à l'intervention transfrontalière en cas de catastrophe en Amérique du Nord ainsi que sur les résultats souhaités pour l'initiative NAHRS.

Les personnes consultées représentent les entités suivantes : **les Sociétés nationales américaines, canadiennes et mexicaines de la Croix-Rouge, les gouvernements canadien et américain, le FICR, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH).** Au total, 20 entretiens ont

été réalisés par téléphone ou par Skype. À noter que plusieurs autres participants souhaitaient participer à l'étude, mais n'ont pu être interviewés avant la soumission finale du présent document ; il s'agissait principalement de représentants du gouvernement canadien, notamment des Affaires mondiales Canada (AMC) et du ministère des Affaires étrangères (SRE) mexicain.ⁱ

Enfin, les conclusions et les recommandations de la présente étude sont également basées sur une étude complète de documents secondaires, parmi lesquels des dossiers de presse, des pages d'accueil d'organisations liées, ou encore des rapports d'études universitaires spécialisées dans les domaines de l'intervention internationale en cas de catastrophe, du droit international relatif aux catastrophes, de l'intervention d'urgence nationale ainsi que des sciences politiques et des relations internationales.

3 Points de référence pour l'étude et l'analyse

3.1 Nature de l'évènement

La présente étude examinera la préparation en termes de politiques et de législation en raison de ce qu'elles concernent principalement les **catastrophes à grande échelle à déclenchement rapide**. Dans le contexte nord-américain, ces événements ont été historiquement déclenchés par des risques naturels tels que les tremblements de terre et les ouragans. En règle générale, les autorités nationales des trois pays sont parvenues à faire face aux conséquences de ces catastrophes. Cependant, dans certaines conditions, le gouvernement peut être dépassé, devant alors faire appel à l'aide extérieure et à d'autres pays désireux d'apporter leur aide. Cette étude s'est en particulier penchée sur certains cas célèbres, tels que le tremblement de terre de Mexico en 1985 (Mexique) et l'ouragan Katrina en 2005 (États-Unis).

Les Nations Unies classent actuellement ces épisodes comme des situations d'urgence de « niveau 3 » ou « L3 », pour lesquelles les cinq éléments suivants deviennent particulièrement importants :

- *Échelle* (nombre de personnes, territoire, pays touchés)
- *Urgence* (taux brut de mortalité, ampleur des mouvements de population, etc.)
- *Complexité* (différentes dynamiques, notamment les causes, les impacts et la réponse)
- *Capacité* (capacité de ressources nationales et internationales pour une réponse efficace)
- *Risque de réputation* (attentes du public et des médias en matière de réponse) (Comité permanent interorganisations, 2012, p. 6)

ⁱ En espagnol, *Secretaría de Relaciones Exteriores*.

3.2 Nature de l'intervention en cas de catastrophe transfrontalière suite à la survenance d'une catastrophe

Les crises L3, en particulier celles qui surviennent rapidement avec un élément de surprise, génèrent une attention médiatique et publique mondiale généralisée. En conséquence, le gouvernement affecté se trouve au centre d'un tourbillon médiatique, un phénomène connu sous le nom de « convergence externe ». **Lorsqu'une catastrophe survient, le pays touché est assailli par des enquêtes et des offres d'information (convergence informationnelle), des livraisons de biens et des matériaux (convergence matérielle), et un afflux de personnes (convergence physique).** (Fritz & Mathewson, 1957) Même les pays dotés d'importantes capacités de gestion des urgences n'ont pas été épargnés sur ce front, comme les États-Unis, la Nouvelle-Zélande (tremblement de terre de 2011 à Christchurch), ou encore le Japon (tremblement de terre, tsunami et désastre nucléaire). (Bookmiller & Bookmiller, 2016)

Compte tenu de l'impact multisectoriel de tels événements, du nombre croissant de diverses sources d'aide extérieure (gouvernements, entités intergouvernementales et non gouvernementales, organismes publics et multinationaux), et des divergences pouvant exister entre les politiques nationales et internationales à grande échelle, **tout pays impacté par une catastrophe aura la lourde tâche de gérer efficacement l'aide internationale entrante.** La FICR a fourni de nombreux exemples contemporains de pays dans lesquels l'aide internationale a été refusée, retardée ou non distribuée, même lorsque le pays touché souhaitait recevoir une assistance. (Fisher, 2007) Les écueils tels que les dédouanements, la mise en quarantaine des chiens de recherche, les licences professionnelles nationales, les exigences de certification et de responsabilité, ainsi que les réglementations techniques relatives à l'alimentation, aux médicaments et aux autres fournitures de secours, sont autant d'éléments qui contribuent à empêcher l'entrée de l'aide transfrontalière, gâchant ainsi un temps précieux suite à une catastrophe à grande échelle.

Inversement, les autorités débordées risquent de négliger l'application de la réglementation sur les secours entrants, au détriment de la qualité et l'intégrité de l'aide entrante pour les destinataires. La nature chaotique de telles interventions sous l'une ou l'autre forme aura un impact sur les communautés touchées pour les années à venir.

3.3 Préparation législative et politique en matière de catastrophe

Alors que la fourniture et l'acceptation d'une aide transfrontalière après une catastrophe de grande envergure poseront toujours certaines difficultés intrinsèques, les gouvernements et autres parties prenantes de l'aide humanitaire peuvent atténuer ces effets en s'engageant de manière proactive dans la préparation législative et politique afin d'améliorer les niveaux d'efficacité. Comme l'a souligné une étude sur la préparation législative des Amériques : « Bien qu'ils soient souvent négligés dans la planification de la préparation, des cadres législatifs

solides sont essentiels à la façon dont les sociétés réduisent leur exposition au risque, et améliorent leur préparation et leur réaction en cas de catastrophes ». (FCIR, 2011, p. 1)

Depuis près de vingt ans, la FICR, en partenariat avec les gouvernements nationaux, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres fournisseurs d'aide humanitaire, est l'une des principales organisations plaidant en faveur d'une meilleure préparation législative et politique. Suite à la rencontre biennale de 2001 entre la FICR, le CICR et les Sociétés nationales, le Conseil des Délégués a exhorté la FICR et les Sociétés nationales à travailler avec les gouvernements « pour mettre en place des cadres législatifs et réglementaires appropriés permettant aux acteurs de l'aide de répondre aux besoins des victimes de catastrophe de la manière la plus efficace possible... ». (Council of Delegates, 2002)

Depuis lors, le lien fondamental qui existe entre le développement et le renforcement des cadres législatifs nationaux, régionaux et internationaux et la gestion efficace des catastrophes à tous les niveaux, dont la réponse, est de plus en plus reconnu par les gouvernements et d'autres acteurs majeurs de la communauté humanitaire. Le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, 2015-2030, figure parmi les instruments législatifs internationaux les plus récents soulignant l'importance cruciale de ce lien. (Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, 2015)

3.4 Les lignes directrices IDRL comme outil d'évaluation de la préparation législative
L'outil de référence le plus utilisé dans le monde pour évaluer la préparation législative et politique dans la fourniture et l'acceptation d'une aide transfrontalière en cas de catastrophe est celui des Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial (ci-après, les lignes directrices IDRL, ou les « Lignes directrices ») promulguées par la FICR en 2007. (FCIR, 2007(a)) Les lignes directrices IDRL visent à trouver un équilibre entre les intérêts des fournisseurs d'aide internationaux en cas de catastrophe en essayant de rationaliser les processus d'entrée aux frontières de leur personnel humanitaire, de leurs biens et équipements (facilitation), et ceux du pays hôte, dont le gouvernement souhaite le respect de sa souveraineté nationale et des lois liées à l'aide entrante (réglementation).

Les lignes directrices IDRL permettent de traiter de nombreuses sources de confusion communes qui surviennent lors de la fourniture de l'aide transfrontalière en cas de catastrophe. Elles traitent, entre autres, de l'octroi et de la cessation de l'aide internationale en cas de catastrophe, de la facilitation de l'entrée et des opérations d'un point de vue juridique, notamment pour le personnel, les biens et le matériel, les transports, les taxes, et plusieurs autres points de tension potentiels. Comme indiqué dans l'introduction des lignes directrices :

Leur objectif est de contribuer à la préparation législative nationale en fournissant des conseils aux États qui souhaitent améliorer leurs cadres législatifs, politiques et institutionnels nationaux concernant l'aide internationale en cas de catastrophe et l'aide initiale au relèvement. Tout en affirmant le rôle principal des autorités et des acteurs

nationaux, elles fournissent des recommandations en termes de dispositions légales de base afin d'aider les États et les organisations humanitaires désireux(-ses) et capables de se conformer à des normes minimales de coordination, de qualité et de responsabilité.
(FICR, 2007(a), p. 13)

À ce jour, 22 pays ont utilisé les Lignes directrices pour élaborer ou mettre à jour leurs législation et politique nationales respectives en matière d'aide internationale entrante, et douze autres pays envisagent d'en faire de même. (IFRC, 2017) Parmi les trois pays sur lesquels porte la présente étude, le Mexique a particulièrement adopté l'esprit et le contenu des Lignes directrices tout en mettant à jour son propre cadre national en 2012 (lequel sera examiné plus en détail ci-après). Un examen de ces efforts nationaux met en évidence les multiples formes qu'une telle préparation peut revêtir, parmi lesquelles les éléments suivants :

Lois ou cadres nationales(-aux) de gestion des catastrophesⁱⁱ
Instructions interministérielles/interinstitutions
Règlementations
Lignes directrices
Manuels
Plans
Politiques
Procédures opérationnelles harmonisées
Décrets-lois
Directives
Règles

En outre, les Lignes directrices exhortent également les États à mettre en place des cadres bilatéraux et régionaux favorisant encore davantage la coopération en matière de facilitation de l'aide humanitaire transfrontalière en cas de catastrophe. Les engagements contraignants et non contraignants dans ce secteur - au-delà des titres de traités et d'accords plus conventionnels - sont souvent appelés :

Accords, cadres ou pactes d'aide/d'assistance mutuelle
Mémoires d'entente
Arrangements
Protocoles

Il convient de souligner que les cadres de coopération transfrontaliers ne se limitent pas aux seuls gouvernements nationaux. **L'existence d'accords parallèles entre les autorités infranationales des communautés frontalières, qu'il s'agisse d'entités gouvernementales de niveau intermédiaire (comme les entités provinciales dans le cas de la frontière canado-**

ⁱⁱ En 2013, la Fédération a également publié une loi type pour la facilitation et la réglementation des secours internationaux en cas de catastrophe et l'assistance initiale au relèvement, en tant qu'outil de référence supplémentaire pour les gouvernements. La Loi type est fondée sur les principes clés énoncés dans les Lignes directrices.

américaine) ou au niveau municipal, est très pertinente dans le cadre de la présente étude. Beaucoup de ces accords sont conclus de la même manière que ceux conclus directement entre gouvernements.

Les Lignes directrices constituent également un outil essentiel pour les Sociétés nationales. Ces dernières peuvent en effet les utiliser pour améliorer la préparation législative et politique de leurs propres gouvernements et d'autres gouvernements, ainsi que de certaines de leurs Sociétés affiliées. L'avant-propos des Lignes directrices suggère qu'elles peuvent servir de modèle pour la rédaction de mémorandums d'entente entre les Sociétés et les gouvernements concernés, ainsi que « checklist des problèmes juridiques potentiels auxquels il est nécessaire de se préparer avant une opération de secours ». (FICR, 2007(a), p. 11)

3.5 Remarque sur l'état de préparation des documents dans le cadre de la préparation législative

Bien que la préparation législative se concentre principalement sur la rédaction et la révision d'accords, elle comprend également un autre élément tout aussi crucial. De la même manière que pour la gestion des urgences au niveau national et le concept de plans d'opérations d'urgence pour les gouvernements et autres entités, **il est également essentiel que toutes les lois, politiques, réglementations et ententes internationales applicables à l'intervention transfrontalière en cas de catastrophe en Amérique du Nord soient facilement et rapidement accessibles à tous les participants concernés.** La facilité d'accès n'est pas seulement mesurée en termes technologiques (tableaux de bord, lecteurs partagés, etc.) mais également en termes linguistiques. L'intervention transfrontalière nord-américaine peut impliquer jusqu'à trois langues officielles : l'anglais, le français et l'espagnol (en plus des langues autochtones). L'état de préparation des documents permettra d'économiser du temps précieux dans les heures et les jours qui suivront une catastrophe majeure. Le processus d'organisation de ces documents favorise également une compréhension et des attentes communes à tous les intervenants clés.

4 Cadres législatifs et politiques du gouvernement pour la facilitation de l'aide transfrontière en cas de catastrophe au niveau national

4.1 Canada

4.1.1 Contexte législatif et politique national

Contrairement aux autres pays d'Amérique du Nord, le Canada n'a, par chance, encore jamais connu de catastrophe semblable à celles qui ont pu survenir au Mexique ou aux États-Unis, en partie en raison du fait que sa population est, comparativement, plus petite et répartie sur un territoire plus vaste. La gestion des catastrophes étant généralement améliorée en tirant les leçons des traumatismes nationaux, les efforts de préparation législative et politique du Canada continuent d'évoluer, un point abordé dans plusieurs entretiens avec des parties prenantes. Ce sont les répercussions collatérales d'une crise frappant son voisin du sud, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, qui ont transformé l'approche du Canada en

matière de réaction aux catastrophes. Ce jour-là, plus de 200 avions devant atterrir aux États-Unis ont été redirigés vers des aéroports canadiens. Cette expérience a incité Ottawa à amorcer une réorganisation majeure de ses structures et de ses politiques de gestion des urgences, **notamment avec la création d'un nouveau ministère fédéral désormais appelé Sécurité publique Canada (SP) en 2003**. Ce nouveau ministère centralise les structures et les initiatives de sécurité publique au sein d'un même ministère fédéral, regroupant ainsi cinq agences auparavant distinctes, dont la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

La page d'accueil de la SP indique : « Notre mandat est de travailler à la sécurité du Canada sur tous les plans, allant des catastrophes naturelles aux crimes et au terrorisme. » (Gouvernement du Canada, Sécurité publique Canada, 2017). Si le nouveau ministère de Sécurité publique a porté la gestion des urgences aux échelons les plus élevés du gouvernement, **Sécurité publique Canada ne possède pas d'organisme unique comparable à l'Agence fédérale américaine des situations d'urgence (FEMA), intégrée au Département de la sécurité intérieure des États-Unis (DHS). Le Canada a toutefois créé un Centre des opérations du gouvernement (COG) en 2004 avec le mandat de fournir une intervention d'urgence fédérale intégrée pour tous risques**. Le Centre des opérations du gouvernement « agit à titre de guichet unique pour le gouvernement lors des urgences, appuie les autorités provinciales et locales et s'occupe de la coordination horizontale avec d'autres ministères, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et les gouvernements alliés » (Gouvernement du Canada, Sécurité publique Canada, 2011, p. 8). Bien qu'existant depuis une douzaine d'années, le COG a fait l'objet de plusieurs audits du gouvernement. Il ressort du dernier audit, organisé en octobre 2016, que « **l'infrastructure actuelle [du COG est] vraisemblablement incapable de soutenir la gestion simultanée de deux incidents ou plus** ». (Gouvernement du Canada, Sécurité publique Canada, 2016, p. 10)

Parallèlement à cette réorganisation institutionnelle, le Canada a remplacé sa loi dépassée sur les catastrophes par une nouvelle Loi de 2007 sur la gestion des urgences. Cette loi prévoyait la planification des mesures d'urgence dans tous les ministères fédéraux et désignait le ministre de la Sécurité publique comme coordonnateur central. **Le Plan fédéral d'intervention d'urgence (PFIU) de Sécurité publique Canada a été approuvé en 2009 et mis à jour en 2011**. La planification du PFIU vise à harmoniser les interventions d'urgence nationales et provinciales ainsi que celles de la Croix-Rouge canadienne et d'autres organisations. Le cadre PFIU coordonne également une intervention d'urgence de compétence fédérale lorsque des biens ou du personnel fédéraux sont impactés par un événement.

Plus récemment, le Canada a mis à jour ses politiques relatives à la préparation quant à la réception de l'aide extérieure autre que celle fournie par les États-Unis, avec laquelle il dispose d'un solide ensemble d'accords de coopération (voir les sections 5.1.2 et 5.1.3). À l'instar des États-Unis, le Canada se considère traditionnellement comme un fournisseur d'aide internationale plutôt que comme un bénéficiaire. Pourtant, les entretiens menés auprès des intervenants indiquent que même si la catastrophe de Fort McMurray en 2016 a accéléré les

discussions sur les politiques dans ce domaine, **la fréquence croissante des catastrophes au Canada ces dernières années a fait de la coordination inter-organisations et de la facilitation de l'aide une préoccupation croissante.** Si le PFIU de 2011 souligne la responsabilité de l'agence en matière d'aide internationale entrante en cas d'urgence, l'intérêt du gouvernement canadien pour la question remonte en fait à bien plus tôt. En 2007, le Canada – l'un des principaux soutiens financiers des initiatives de la FICR en matière de droit des catastrophes – s'est engagé, lors de la 30^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à renforcer ses cadres d'aide entrante. L'engagement était notamment exprimé en ces termes :

Continuer d'examiner les politiques et réglementations nationales en matière de gestion des urgences en vue d'identifier et de traiter, le cas échéant, les obstacles potentiels à l'obtention d'une aide internationale en cas de situation d'urgence nationale majeure. Le ministère des Affaires étrangères (en charge du dossier des lois internationales sur les interventions en cas de catastrophe pour le gouvernement du Canada) et Sécurité publique Canada (responsable de la gestion des urgences au Canada) travailleront conjointement avec les ministères fédéraux et les autres organisations gouvernementales afin d'évaluer et d'identifier les différentes solutions possibles. (FICR, 2007(b))

En 2009, la Croix-Rouge canadienne a commandé une étude préliminaire sur le sujet, mettant en évidence plusieurs domaines d'attention politique à traiter à la section 4.1.2. (Voir, 2009)

Le Symposium sur l'assistance humanitaire et les interventions en cas de catastrophe de la Force opérationnelle interarmées organisé par les Forces armées canadiennes en 2015, qui portait sur la préparation en termes de législation et de politiques à recevoir une aide internationale en cas d'un éventuel tremblement de terre le long de la faille Cascadia au Nord-Ouest du Pacifique (l'un des risques souvent évoqué par de nombreuses parties prenantes au cours des entretiens), est une manifestation plus récente de cette préoccupation.. (Assistance humanitaire et interventions en cas de catastrophe de la Force opérationnelle interarmées (HADR), Agenda du Symposium, 1 Mai 2015) **Cependant, il n'existe actuellement aucun document disponible publiquement fournissant des directives réglementaires complètes pour les fournisseurs d'aide extérieure, comparable à ceux existant notamment au Mexique et aux États-Unis.** De telles directives sont la prochaine étape naturelle dans l'évolution de l'approche du Canada en matière de facilitation juridique et politique nationale de l'aide internationale. Comme le souligne une étude réalisée par la Croix-Rouge canadienne en 2014 : « En cas de catastrophe survient, le monde frappera à notre porte. » (Nemrava, 2014)

4.1.2 Cadres législatifs, politiques et réglementaires nationaux applicables

4.1.2.1 *Cadre constitutionnel canadien*ⁱⁱⁱ

Le Canada, à l'instar de ses homologues mexicain et américain, a un système fédéral qui divise le pouvoir entre les niveaux fédéral et provincial. Cependant, la forme de cette organisation du pouvoir, connue sous le nom de « fédéralisme asymétrique », diffère toutefois des deux autres pays. En raison du développement historique et de la capacité de chaque province de « se retirer » de certain(e)s politiques/programmes adopté(e)s au niveau national pour mettre en place ses propres politiques/programmes, chacune des dix provinces entretient des relations uniques et distinctes avec Ottawa, notamment en matière de gestion des urgences, y compris la fourniture de première intervention.

Historiquement, la gestion des urgences était du ressort des gouvernements provinciaux, chacun possédant sa propre entité d'intervention et ses propres procédures opérationnelles. Presque toutes les situations d'urgence sont traitées au niveau municipal et/ou provincial sans intervention de l'État fédéral. En effet, Ottawa n'intervient généralement pas, à moins que les ressources municipales et provinciales soient épuisées ou submergées par l'ampleur d'une catastrophe. Même dans ce cas, l'intervention n'a lieu qu'en cas de demande spécifique d'aide fédérale de la part d'une province. Bien que la plupart des urgences puissent être traitées au niveau local/provincial, **il est maintenant accepté au Canada que la gestion des urgences est une « responsabilité partagée » entre les différents niveaux de gouvernement.**

L'un des domaines dont la politique reste sous le contrôle strict des autorités provinciales est la reconnaissance des qualifications du personnel médical. Ces réglementations s'appliquent que le fournisseur de soins médicaux provienne d'une autre province^{iv} ou de l'extérieur du pays. Bien que certaines provinces autorisent des dérogations temporaires dans certaines circonstances, ces dérogations ne sont accordées que sous certaines conditions, lesquelles entraînent un retard important de l'intervention en cas de catastrophe. **Plusieurs intervenants interviewés ont indiqué que le système d'accréditation provincial du Canada était l'une de leurs principales préoccupations en matière d'aide transfrontalière afin que l'aide apportée au Canada après une catastrophe soit efficace et appropriée.** Il existe cependant certaines exceptions pour le personnel venant des États-Unis dans le cadre d'accords bilatéraux entre les deux pays (voir Section 5.1.2).

4.1.2.2 *Loi de 1988 sur les mesures d'urgence*

Cette Loi, qui a remplacé la Loi sur les mesures de guerre de 1914, permet aux autorités fédérales de prendre des mesures spécifiques afin de déroger aux lois provinciales, notamment celles encadrant la certification médicale en cas d'« urgence de santé publique ».

ⁱⁱⁱ Contrairement au Mexique et aux États-Unis, la Constitution canadienne n'est pas un document unique, mais est plutôt « composée de lois, de coutumes, de jurisprudences, et de traditions, écrites et non écrites ». (Parlement du Canada)

^{iv} Pour les complexités juridiques entourant la question de l'assistance médicale interprovinciale canadienne, se reporter à l'étude de Vicky Edgecombe sur le déploiement des unités d'intervention d'urgence et des équipes de coordination de l'évaluation sur le terrain de la Croix-Rouge canadienne. (Edgecombe, 2011)

Cependant, cette loi n'a jamais été invoquée depuis son adoption. L'ancienne Loi sur les mesures de guerre n'a été utilisée que trois fois dans l'histoire du Canada, la dernière fois en 1970 et les deux précédentes au cours des deux guerres mondiales. Il reste donc à voir comment la déclaration fonctionnera, en pratique, en ce qui concerne l'aide transfrontalière au Canada et les relations entre l'État fédéral et les provinces. (Gouvernement du Canada, 1988)

4.1.2.3 *Loi de 2007 sur la gestion des urgences*

Bien que la loi établisse un important cadre national de coordination pour la gestion des urgences, elle ne fait **aucune référence à la facilitation de l'aide internationale**. Notamment, la loi contient une disposition relative à l'aide fournie aux États-Unis en cas de catastrophe :

Le ministre peut élaborer des plans de gestion d'urgence en collaboration avec les autorités compétentes des États-Unis et, conformément à ces plans, coordonner l'intervention du Canada en cas de situations d'urgence aux États-Unis et fournir de l'aide en réponse à ces situations d'urgence. (Gouvernement du Canada, 2007, p. 3)

4.1.2.4 *Plan fédéral d'intervention d'urgence de 2011*

Les délégués du PFIU engagent la responsabilité de l'agence en fonction de la nature de l'événement. **Pour les catastrophes nécessitant une aide internationale, Affaires mondiales Canada (AMC)^v joue le rôle d'interface entre les fournisseurs d'aide extérieure et le COG.** Un soutien secondaire peut être fourni par 18 ministères, organismes ou services nationaux. (Gouvernement du Canada, 2011)

4.1.2.5 *Loi et règlement d'application de 2002 sur l'immigration et la protection des réfugiés : Visas^{vi}*

En vertu de cette loi et de ses règlements d'application subséquents, les citoyens américains ont besoin d'un passeport pour entrer au Canada s'ils arrivent sur le territoire par un aéroport canadien, mais ils n'ont pas besoin de visa, ni de remplir le Programme d'autorisation de voyage électronique (AVE). S'ils pénètrent au Canada en voiture, en train, en autobus ou en bateau, ils n'ont pas besoin de passeport, mais un autre document prouvant leur citoyenneté doit être fourni, comme un certificat de naissance ou de naturalisation, ainsi qu'une pièce d'identité avec photo. Il est à noter, toutefois, que les citoyens américains qui reviennent aux États-Unis auront toujours besoin de leur passeport pour rentrer sur le territoire, même lorsque le passeport ne leur a pas été demandé pour leur entrée au Canada. À certaines occasions, cette exigence a posé un problème aux fournisseurs d'aide américains revenant du Canada. (Gouvernement du Canada, 2002) (Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada, 2017(b))

^v Désigné sous le nom de ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), le nom précédent de GAC, dans le document.

^{vi} Pour un aperçu thématique complet des questions liées aux migrations liées aux catastrophes dans les Amériques, se référer à une étude de 2015 menée sous les auspices de l'Initiative Nansen intitulée *Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters* (Cantor, 2015)

Depuis le 25 novembre 2016, les ressortissants mexicains n'ont plus besoin d'un visa en plus de leur passeport pour entrer au Canada (une politique mise en place six ans auparavant). En revanche, contrairement aux citoyens américains, ils sont toujours tenus de remplir l'AVE s'ils pénètrent au Canada par le biais d'un aéroport (en plus de l'obligation de présenter un passeport). Le programme AVE est un processus d'autorisation en ligne accéléré, l'autorisation étant fournie très rapidement, entre quelques minutes et 24 heures. S'ils pénètrent sur le territoire canadien par voie terrestre ou maritime, un passeport leur est toujours demandé, mais pas le programme AVE. (Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada, 2017(b))

Ce dernier changement de politique a été reconnu comme offrant une plus grande facilité d'accès aux ressortissants mexicains désirant entrer au Canada par rapport au processus de demande de visa précédent, plus lourd, y compris en période d'urgence. **Cependant, beaucoup craignent que l'AVE ne soit pas en mesure de faire face à une forte hausse des demandes** des fournisseurs d'aide mexicains (ainsi que ceux d'autres pays admissibles à l'AVE) à la suite d'une catastrophe majeure au Canada.

En cas d'un important mouvement transfrontalier de personnes des États-Unis vers le Canada, du point de vue du *droit national*, l'entrée des personnes serait facilitée par l'abaissement des conditions d'entrées applicables aux citoyens américains pénétrant sur le territoire canadien par voie de terre ou de mer. En revanche, ce mécanisme ne s'applique pas aux citoyens non américains souhaitant entrer au Canada en provenance des États-Unis et, selon la nationalité concernée, un processus de demande de visa complet peut être requis. Quelques accords bilatéraux entre le Canada et les États-Unis, abordés à la section 5.1.2, prévoient la facilitation par les deux pays du déplacement des personnes évacuées. Reste à voir, cependant, comment ces accords fonctionneraient dans la pratique.

Il y a eu quelques cas, après des catastrophes internationales majeures comme le tsunami en Asie du Sud en 2004 et le tremblement de terre en Haïti, où **l'impact d'une catastrophe naturelle a pu justifier une procédure d'entrée accélérée au Canada**, mais, généralement, un lien familial ou un autre lien avec le Canada devait être démontré. **Ces questions juridiques concernant l'entrée de citoyens non américains au Canada à la suite d'un événement de grande envergure demeurent ouvertes.**

4.1.2.6 *Loi et règlement d'application de 2002 sur l'immigration et la protection des réfugiés : permis de travail*

La loi canadienne prévoit une dispense pour l'entrée du personnel des services d'urgence étrangers. Selon l'article 186(t), un étranger peut travailler au Canada sans permis de travail, « afin d'offrir des services médicaux d'urgence ou d'autres services d'urgence destinés à protéger la vie ou les biens. » (Gouvernement du Canada, 2016, p. 167)

À noter, en ce qui concerne les Sections 4.1.2.5 et 4.1.2.6, que cette entrée au Canada n'est pas automatique, même si en cas de réponse aux exigences de document énoncées ci-dessus. L'ASFC est l'autorité frontalière qui, *in fine*, décide ou non d'accorder l'entrée.

4.1.2.7 *Règlement sur la gestion des importations temporaires, Mémoire D8-1-1, Décret de remise visant les marchandises d'urgence*

Ce décret de remise permet une exonération des droits de douane et des taxes sur les biens et équipements entrant au Canada et destinés à une utilisation d'urgence. Selon D8-1-1 :

Comme les marchandises sont requises sur place rapidement, l'agent qui fait l'inspection s'efforcera d'accélérer leur dédouanement. Aucune garantie n'est déposée et, lorsque l'agent qui fait l'inspection le juge nécessaire, il y a une simple inscription, sur un formulaire E29B, décrivant les marchandises en termes généraux. Selon les circonstances, un formulaire E29B pourrait aussi être délivré après coup. Lorsque la situation d'urgence exige la mainlevée des marchandises à un endroit où des agents ou agents de la GRC ne sont pas présents, un registre conservé par une personne responsable, par exemple, le chef d'un service de police, le chef d'un service d'incendie, le maire d'une municipalité, un représentant du gouvernement provincial ou toute autre personne chargée de diriger les mesures d'intervention en cas d'urgence, peut être accepté. (Gouvernement du Canada, Agence des services frontaliers du Canada, 2016)

Bien que très louable du point de vue de la facilitation de l'aide transfrontalière, **un débat existe entre les observateurs du droit quant au fait que cette disposition ne s'applique qu'à l'aide des gouvernements alliés, ou si elle concerne également l'aide apportée par les organisations humanitaires venant de l'étranger.** En outre, même si les droits de douane et les taxes peuvent être supprimés, les autorités frontalières peuvent toujours empêcher l'entrée des marchandises sur la base d'interdictions réglementaires liées à la sécurité, l'environnement, ou tout autre élément.

4.1.3 **Points de réflexion du NAHRS**

La présente section examine le cadre législatif actuel du Canada applicable à la réception d'aide étrangère, en dehors des accords bilatéraux avec les États-Unis dans ce domaine, lesquels seront traités aux sections 5.1.2 et 5.1.3. **En prévision d'un événement catastrophique au Canada nécessitant une aide extérieure, et dans le but d'accroître l'efficacité de l'intervention transfrontalière, les prochaines discussions du NAHRS pourraient porter sur :**

1. Les lois et règlements au niveau fédéral et provincial régissant les équipes médicales étrangères cherchant à entrer et à intervenir au Canada ;
2. Un nouveau recueil complet de toutes les lois, politiques et règlements du gouvernement canadien applicables à l'aide en cas de catastrophe, comparable à ceux élaborés par les gouvernements du Mexique et des États-Unis ;
3. Dans le prolongement du point 2 ci-dessus, le processus par lequel les lois, les politiques et les règlements du gouvernement canadien relatifs à l'aide transfrontalière en cas de catastrophe sont rendu(e)s disponibles en espagnol et en anglais ; et
4. Les politiques d'immigration canadiennes liées à un mouvement spontané de population transfrontalière vers le Canada.

4.2 Mexique

4.2.1 Contexte législatif et politique national

Le Mexique est devenu l'un des principaux exemples de planification nationale au monde pour sa capacité de réduction des risques de catastrophe et de préparation aux catastrophes, comme en témoigne la récente organisation, à Cancún en mai 2017, de la conférence « Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe », traitant de l'environnement difficile du Mexique : l'un des 30 pays les plus exposés aux risques naturels (Groupe de la Banque mondiale, 2013), avec des tremblements de terre, des inondations et des ouragans conduisant à des pertes humaines et économiques particulièrement élevées.^{vii} Pourtant, le gouvernement mexicain a travaillé avec diligence pendant des décennies pour renforcer son système complexe de protection civile afin d'atténuer ces dommages liés aux catastrophes. Le fait qu'aucune vie n'ait été perdue à la suite de l'ouragan Patricia en 2015, le cyclone tropical le plus intense jamais observé dans l'hémisphère occidental, est notamment dû aux efforts déployés depuis longtemps par le gouvernement mexicain en matière de RRC. (Lessons of Past Disasters, 2015)

Le tremblement de terre de Mexico en 1985 – et l'intervention internationale qui s'en est suivie – a été le catalyseur qui a transformé l'approche du pays en matière de planification de la préparation, y compris sur les plans législatif et politique. Selon les estimations du gouvernement, le tremblement de terre a fait au moins 5 000 morts et 30 000 blessés. Avec une communauté de plus en plus interconnectée au niveau mondial grâce aux progrès de la communication et des transports, l'événement de 1985 est souvent considéré comme un tournant national, mais aussi international, en matière d'aide en cas de catastrophe. La mobilisation mondiale pour aider le pays était exceptionnelle pour l'époque. 250 offres d'aide de la part de gouvernements et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales ont été proposées au Mexique, lequel a finalement accepté l'aide de 52 pays et de quatre organisations internationales. Si cette mobilisation mondiale était louable, le chaos qui en a résulté l'était moins. Comme l'indiquait alors un rapport d'évaluation de l'aide : « La nourriture, les médicaments, l'équipement lourd, les vêtements, et autres marchandises, sont arrivés par tonnes à l'aéroport international de Mexico, une grande partie n'ayant pas été utilisée ; la plupart de cette aide était mal ciblée et mal organisée, n'étant pas attribuée à une organisation ou un groupe de destinataires en particulier. » (Comfort, 1986, p. 1) La même désorganisation a été constatée pour l'arrivée du personnel d'aide internationale.

La tragédie de 1985 a eu un effet galvanisant immédiat sur l'approche de gestion des catastrophes du Mexique. Un an plus tard, **le gouvernement a mis en place son système national de protection civile actuel, connu sous le nom de SINAPROC^{viii}**, un cadre de

^{vii} Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ces trois risques ont, à eux seuls, causé près de 80% des catastrophes mexicaines entre 1970 et 2011, ainsi que 89% des décès et 93% des pertes économiques liés à des catastrophes. (Organisation de coopération et de développement économiques, 2013, p. 31)

^{viii} SINAPROC est le sigle espagnol de « *Sistema Nacional de Protección Civil* ».

coordination rassemblant tous les acteurs concernés des secteurs public et privé, du niveau national au niveau local. Au cours des 25 années qui ont suivi, le gouvernement a également mis en œuvre une série de réformes juridiques et politiques. **La plus récente, la Loi générale sur la protection civile, a été adoptée en 2012.**^{ix}

Le SINAPROC a été conçu afin d'accroître la capacité de protection civile nationale du Mexique, en se concentrant d'abord sur la réponse puis, dans un second temps, sur les mesures préventives, **réduisant ainsi le recours à l'aide internationale en cas de catastrophe après les événements de 1985.** De nombreux entretiens dans le cadre du NAHRS et une étude de cas basée sur les documents de terrain ont permis de constater que **cette baisse de la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure en cas de catastrophe est une grande fierté pour le gouvernement mexicain et la société en général. Néanmoins, cette nouvelle indépendance a notamment eu comme effet involontaire d'entraîner un décalage entre les systèmes d'intervention en cas de catastrophe nationaux et internationaux.** Il aura fallu 20 ans avant que le Mexique ne demande une aide internationale lors des inondations dévastatrices du Tabasco en 2007. L'événement a touché plus d'un million de personnes et constitue l'une des pires catastrophes que le Mexique n'ait jamais connues. Selon une étude réalisée sur cet événement :

...Lorsque la demande est arrivée et que l'aide internationale a commencé à affluer, c'était compliqué car la présence humanitaire de l'ONU était presque sans précédent. Dans d'autres pays sujets aux catastrophes, il existe une forte présence d'ONG et d'antennes des Nations Unies, avec des protocoles de longue date pour le travail humanitaire. Les gouvernements et les agences sont familiers avec le modus operandi des uns et des autres ... Bien que la plupart des agences des Nations Unies et des grandes ONG aient été représentées au Mexique en 2007, le gouvernement manquait d'expérience de collaboration avec ces organisations, et tous ont dû apprendre à travailler ensemble dans un temps extrêmement court et dans un contexte de forte pression. (Weiss Fagan, 2008, p. 20)

Depuis lors, le Mexique a joué un rôle de chef de file dans la préparation de l'intervention transfrontalière en cas de catastrophes en Amérique latine et aux Caraïbes, notamment en organisant, en collaboration avec le Bureau des Nations Unies de la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA) un forum qui deviendra une réunion annuelle appelée « *Enhancing International Humanitarian Partnership* » (Renforcer la collaboration internationale dans l'aide humanitaire – « EIHP »). En 2010, les pays participants à l'EIHP ont accepté de contribuer à une enquête intitulée *Compendium régional des instruments de réglementation* (ci-après, le « Compendium régional »). Chaque gouvernement devait procéder à une étude

^{ix} Deux excellentes études ont été réalisées sur le cadre juridique et politique de la protection civile et de la gestion des situations d'urgence au Mexique, *Étude de cas sur le système national mexicain de protection civile par l'OCDE* (Organisation de coopération et de développement économiques, 2013) et « Mexique : étude de cas » (Programme des Nations Unies pour le Développement, Juin 2014)

complète – utilisant les Lignes directrices IDRL – de ses propres lois, politiques et réglementations nationales applicables à l'aide entrante.

Pour le Mexique et les autres pays participants, ce processus a permis de mettre en évidence des lacunes nécessitant une attention accrue à la fois en tant que pays aidant et que pays destinataire de l'aide. Comme l'a souligné à l'époque Anne Lice Hernández Alba, Coordinatrice de l'aide et des différentes institutions au sein du Ministère de la protection civile du Mexique :

Cela nous a permis de constater des lacunes dans nos lois et procédures, d'identifier les meilleures pratiques qui n'ont pas encore été institutionnalisées et de planifier des améliorations. Cela a été pour nous une excellente opportunité de prendre position sur le renforcement de notre approche en cas d'urgence au Mexique ou à l'étranger (FICR, 2012).

L'impact du Compendium régional sur les révisions de la Loi sur la protection civile générale de 2012 et les lignes directrices gouvernementales subséquentes sera analysé à la Section 4.2.2.

Un autre résultat de l'initiative EIHP est que depuis la catastrophe de Tabasco en 2007, le Mexique a renforcé ses liens avec les principaux acteurs du système international d'intervention en cas de catastrophe, au premier rang desquels la FICR et l'UNOCHA. En particulier, le partenariat avec l'UNOCHA permettra, dans le cas où une aide extérieure sera nécessaire, une interface post-catastrophe de plus en plus intégrée avec le processus d'évaluation et de coordination des catastrophes de l'ONU (UNDAC). Le Mexique a en fait participé à un essai en accueillant le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG) de l'UNDAC, pour l'exercice régional de simulation de l'intervention en cas de séisme organisé à Mexico en 2012. Cet exercice a ajouté une variable potentielle supplémentaire aux opérations d'intervention transfrontalières en cas de catastrophe en Amérique du Nord, superposant une action multilatérale à des efforts bi ou trilatéraux.

4.2.2 Cadres législatifs, politiques et réglementaires nationaux applicables

4.2.2.1 *La Constitution mexicaine*

La Constitution mexicaine établit un système fédéral dans lequel trois niveaux (le gouvernement fédéral, les 31 États et le District fédéral, et plus de 2400 municipalités) ont une responsabilité partagée pour la protection civile, avec des systèmes et des lois correspondants du gouvernement fédéral au niveau local. (Gouvernement du Mexique, 2015) **Alors que la Constitution confère explicitement aux autorités fédérales le pouvoir de réglementation en matière de protection civile, la Constitution et les lois d'application font des municipalités la première ligne de la sécurité publique, leur attribuant la responsabilité de déterminer si une aide fédérale ou étatique supplémentaire est justifiée.** Néanmoins, certaines catastrophes, telles que les inondations au Tabasco en 2007, ont mis à jour des difficultés opérationnelles sur ce front. En effet, en 2007 au Tabasco, le gouvernement fédéral, préemptant les autorités

locales, a immédiatement organisé une intervention d'urgence, notamment avec un appel à l'aide internationale, sans consulter préalablement les autorités locales ou étatiques.

Remarque : Les trois points suivants (4.2.2.2.-4.2.2.4) ne sont actuellement pas accessibles au public en anglais. Les commentaires ci-dessous sont basés sur des traductions réalisées par trois traducteurs non certifiés, dont l'auteur. Les traductions doivent donc être officiellement vérifiées par un professionnel de terrain avant d'être utilisées à des fins officielles.

4.2.2.2 *Loi sur la protection civile générale de 2012*^x

Cette loi adoptée par le Mexique est en fait une mise à jour de législation mexicaine existante en matière de protection civile (datant de 2000), sur la base des conclusions tirées du Compendium régional. En effet, sur le plan intérieur, ce compendium a notamment permis de mieux comprendre les rôles respectifs des autorités fédérales, étatiques et municipales dans le contexte du SINAPROC, entre autres améliorations.

La Loi de 2012, du point de vue des secours transfrontaliers en cas de catastrophe, possède plusieurs éléments clés. Elle a en effet :

1. créé le Comité national des urgences (CNE)^{xi}, chargé de la coordination opérationnelle en cas d'urgence ou de catastrophe. Le CNE est l'entité chef de file à la suite d'un événement majeur responsable de l'évaluation des impacts et des besoins et de la détermination de la nature et du montant de l'aide requise ;
2. prévu la mise en œuvre de règlements et de lignes directrices en matière de dons, qu'ils soient d'origine nationale ou internationale (voir Section 4.2.2.3) ;
3. chargé son Conseil national de la protection civile d'élaborer des plans relatifs aux « modalités de coopération et d'assistance internationales » en liaison avec le SRE. (Gouvernement du Mexique, 2012(a))

4.2.2.3 *Lignes directrices générales de 2012 pour la délivrance des visas par les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères*^{xii}

Le gouvernement mexicain a adopté en 2011 une nouvelle loi sur les migrations contenant des réformes radicales liées au statut des non-citoyens déjà dans le pays et de ceux cherchent à entrer. Cette loi est importante dans la mesure où elle prévoit de nouveaux types de visas humanitaires, en partie inspirée par l'accueil par le Mexique de ressortissants haïtiens à la suite du tremblement de terre de 2010.

Les Lignes directrices générales de 2012 fournissent des directives relatives au processus d'accélération des visas. Une catégorie est spécifiquement dédiée au personnel d'intervention humanitaire, définie comme : « toute personne étrangère ayant l'intention d'entreprendre des actions de secours ou de sauvetage dans des situations d'urgence ou de catastrophe dans le

^x En espagnol : *Ley General De Protección*.

^{xi} En espagnol : *Comité Nacional de Emergencias*

^{xii} En espagnol : *Lineamientos Generales para la Expedición de Visas que Emiten las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores*.

pays et membre d'une organisation publique, privée, ou à caractère social, ayant cet objectif. » (Gouvernement du Mexique, 2012(b), p. 26). Les Lignes directrices générales incluent des instructions d'application et la durée de validité, soit 15 jours après l'octroi du visa. L'inclusion d'une catégorie de personnel humanitaire est une recommandation des Lignes directrices IDRL.

Les Lignes directrices générales de 2012 établissent également des procédures pour accorder et accélérer l'octroi d'un visa d'entrée au Mexique pour les non-citoyens en raison d'une catastrophe naturelle dans leur pays de résidence (différent des visas déjà accordés par le Mexique pour des raisons touristiques ou autres). Bien qu'accélééré, un processus de demande officielle est néanmoins requis auprès de l'ambassade ou du consulat du Mexique dans le pays concerné. Selon la politique en vigueur, les citoyens américains et canadiens (ainsi que d'autres pays dispensés de visas) peuvent entrer au Mexique avec un passeport américain ou canadien seulement. **Il reste cependant à déterminer si, dans le cas d'un mouvement migratoire transfrontalier de masse plus spontané des États-Unis vers le Mexique à la suite d'une catastrophe, les autorités frontalières mexicaines ont le pouvoir discrétionnaire de déroger aux conditions d'entrée pour les citoyens américains (ou d'autres nationalités exemptées de visa) n'étant pas détenteurs de passeports, ainsi que pour les non-citoyens qui auraient normalement besoin d'un visa d'entrée.** (Gouvernement du Mexique, 2012(b))

En dehors de ce cadre, un accord bilatéral conclu en 2008 entre le Mexique et les États-Unis (voir Section 5.2.2.3) prévoit que l'un et l'autre pays facilite l'entrée rapide de personnel, de matériel et d'équipement, sans établir de protocoles à cet égard.

4.2.2.4 *Guide de 2014 pour la réception, l'organisation, la distribution et la prestation de l'aide/intervention humanitaire auprès des populations touchées par une catastrophe naturelle*^{xiii}

Le ministère de l'Intérieur du gouvernement mexicain (SEGOB)^{xiv}, en partenariat avec le SRE, a préparé un guide comme un moyen de faire respecter l'esprit et l'intention de la loi de 2012. Le document aborde un grand nombre d'aspects mis à jour lors du Compendium régional, et fournit des commentaires par le Programme du droit relatif aux catastrophes de la FICR pour les Amériques. **Bien que des procédures et des réglementations spécifiques visant à faciliter l'entraide internationale entrante soient incluses, ce document traite des protocoles de fourniture d'aide tels qu'ils s'appliquent à la fois aux sources nationales et aux sources externes.** En plus de la loi sur la protection civile générale, le guide incorpore des dispositions de la législation et de la réglementation nationales concernant les douanes, le commerce extérieur et les aéroports, le Manuel d'organisation et d'exploitation du système national de protection civile^{xv}, publié par le Gouvernement en 2006, et plusieurs instruments internationaux, notamment les Lignes directrices IDRL et le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations

^{xiii} En espagnol : *Guía para la Recepción, Organización, Distribución, y Envío de Suministros Humanitarios para la Asistencia de Poblaciones Afectadas por un Desastre.*

^{xiv} En espagnol : *Secretaría de Gobernación*

^{xv} En espagnol : *Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.*

non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe datant de 1994.

Ainsi, le guide de 67 pages s'efforce-t-il d'équilibrer les multiples programmes et perspectives d'une intervention à grande échelle impliquant plusieurs acteurs internationaux potentiels. **Par le biais de ce guide, le Mexique signale sa volonté de recevoir une aide en cas de catastrophes, mais affirme également le rôle de premier plan de son gouvernement tout au long du processus, en particulier celui du SINAPROC, du SEGOB et du SRE.** En outre, il impose la condition que l'aide soit basée sur les besoins réels, de qualité appropriée et adaptée à la culture du pays, qu'elle soit nationale ou internationale. Par conséquent, le document fournit des détails réglementaires importants applicables aux dons en nature. Pour les demandes internationales, les autorités à l'origine des demandes doivent agir par le biais des missions diplomatiques du Mexique à l'étranger et, en dernier lieu, du SRE.

En ce qui concerne l'intervention transfrontalière nord-américaine, le guide prévoit notamment :

1. Les formes d'aide admises :
 - Le support technique, les équipes de recherche et de sauvetage et le personnel médical, qui doivent être préalablement sollicités, arriver suffisamment équipés et avoir coordonné leur implication avec le SEGOB et le SRE afin d'évaluer, entre autres, leur pertinence ;
 - Accès aux fonds nationaux ou internationaux ;
 - Dons en espèces ;
 - Achat à distance dans les magasins d'alimentation ;
 - Dons en nature.
2. Douze catégories spécifiques de dons en nature sont énumérées avec certaines conditions, dans la plupart des cas exigeant qu'il s'agisse de biens neufs, ainsi que d'autres conditions liées à la qualité.
3. Il est supposé que l'aide médicale, dans la plupart des cas, peut être fournie directement au sein du Mexique. Les demandes internes d'une aide médicale étrangère doivent être adressées au SRE en coordination avec le SINAPROC. En ce qui concerne les accréditations, la seule condition est que « le personnel soit qualifié et/ou autorisé par le SINAPROC en coordination avec le ministère de la Santé ». La nature exacte des qualifications requises n'est pas incluse.
4. Le document indique que les règlements et les procédures d'un maximum de 14 ministères et organismes gouvernementaux peuvent être impliqués selon la forme d'aide concernée. Selon le guide : « Ces mesures seront portées à la connaissance du ministère des Affaires étrangères ».
5. Le guide recommande des conditions juridiques simplifiées pour les gouvernements et les organisations humanitaires, notamment en ce qui concerne l'octroi de visas et le dédouanement du personnel, des marchandises et des équipes de secours,

l'exonération des taxes, des droits et des frais d'assistance, et l'attribution d'un statut juridique temporaire afin que le personnel puisse intervenir légalement dans le pays. Une confirmation supplémentaire est nécessaire afin de savoir s'il existe des lois et des règlements d'application.

6. Le Mouvement de la Croix-Rouge est très présent tout au long du guide. En plus des références faites aux Lignes directrices IDRL et au Code de conduite de 1994, la Fédération internationale de la Croix Rouge est considérée comme un partenaire international important aux fins d'une évaluation conjointe des besoins (avec les Nations Unies). La Croix-Rouge mexicaine, bien que légalement auxiliaire du gouvernement mexicain, est citée comme l'une des organisations de la société civile reconnues comme étant importantes pour l'aide aux centres de distribution. (Gouvernement du Mexique, ministère de l'Intérieur, 2014)

4.2.3 Points de réflexion du NAHRS

Le Mexique a adopté de manière proactive des mesures législatives et politiques qui accélèrent l'entrée de l'aide internationale tout en promouvant la responsabilité des fournisseurs d'aide, en particulier par le biais de ses Lignes directrices de 2014. **En prévision d'un événement catastrophique au Mexique nécessitant une aide extérieure, et dans le but d'accroître l'efficacité de l'intervention transfrontalière, les prochaines discussions du NAHRS pourraient porter sur :**

1. Les procédures spécifiques par lesquelles le gouvernement mexicain facilitera les dérogations douanières, le statut juridique du personnel entrant et d'autres questions pertinentes qui ne sont pas explicitement abordées dans les Lignes directrices de 2014 ;
2. Les compétences requises, les exigences en matière de responsabilité et autres mandats pour les équipes médicales étrangères afin qu'elles puissent entrer et intervenir dans le pays ;
3. L'interface de coordination potentielle entre le gouvernement mexicain et le système UNDAC d'une part, et les efforts d'entraide bilatéraux des États-Unis et du Canada d'autre part ;
4. Les politiques d'immigration mexicaines en cas de mouvement de population transfrontalier spontané au Mexique ; et
5. Le processus de mise à disposition des lois, politiques et règlements du gouvernement mexicain relatifs à l'intervention en cas de catastrophes transfrontalières en anglais et en espagnol.

4.3 États-Unis

4.3.1 Contexte législatif et politique national

Avant l'ouragan Katrina en 2005, il était inconcevable que les États-Unis - l'un des pays les plus puissants du monde et un donateur de premier plan – puissent avoir besoin d'une aide internationale à la suite d'une catastrophe majeure. « Les managers de la FEMA ne prévoyaient d'utiliser l'aide internationale qu'en période de loi martiale aux États-Unis ».

(Richard, 2006) **Katrina a donc marqué un tournant décisif dans l'histoire de la gestion des urgences aux États-Unis.** Classé comme l'un des cinq ouragans les plus meurtriers aux États-Unis et l'une des catastrophes naturelles les plus destructrices de l'histoire du pays, il a dévasté 93 000 milles carrés le long de la côte du golfe du Mexique.

Au total, plus de 150 pays et organisations internationales ont fait des offres de secours suite à la catastrophe, la plus grande expression d'aide financière, matérielle et technique internationale jamais faite aux États-Unis. Finalement, le gouvernement américain a accepté l'aide de 108 pays et organisations. Se retrouvant dans le rôle inhabituel de bénéficiaire après Katrina, l'ampleur de l'aide qui a été apportée au pays a confronté le gouvernement américain à des difficultés légales, politiques, et administratives. **Le cadre législatif en vigueur à l'époque de Katrina était - et continue d'être- la Loi Robert. T. Stafford sur le Secours en cas de désastre et d'assistance en cas d'urgence de 1988, communément appelée « Loi Stafford ».** Stafford décrit les procédures pour une déclaration de catastrophe nationale et accorde le pouvoir au président ou à son délégué d'accepter et d'utiliser des dons. **La FEMA est désignée comme l'entité officielle chargée d'intervenir en cas de catastrophes aux États-Unis,** au sein du département de la Sécurité intérieure des États-Unis depuis les attentats du 11 septembre. Le *National Response Plan* (Plan d'action national des États-Unis, ou « NRP ») de 2004 prévoit que le département d'État des États-Unis (DOS) est responsable de coordonner les offres d'aide humanitaire reçues, tandis que la FEMA est chargée d'accepter l'aide et de gérer sa distribution. Aucune disposition du NRP ne précisait la manière dont les dons matériels entreraient réellement aux États-Unis, seraient jugés appropriés, ou seraient tracés ou déployés une fois acceptés. Les dirigeants américains et autres parties prenantes ont improvisé de nombreuses procédures *ad hoc* et se sont efforcés de faire de leur mieux dans des circonstances difficiles.

En réponse à l'expérience de Katrina, l'administration Bush a complètement remanié le cadre de la politique opérationnelle du gouvernement des États-Unis en matière d'aide internationale entrante. La nouvelle politique, appelée *International Assistance System Concept of Operations* (système d'assistance internationale et le concept des opérations des États-Unis) (ci-après, « IAS CONOPS »), a été publiée pour la première fois en 2010 puis mise à jour en 2015. L'IAS CONOPS aborde les nombreuses difficultés rencontrées durant la crise de 2005 et officialise plusieurs des mécanismes qui ont été alors improvisés. Bien que le CONOPS de l'IAS ne reconnaisse pas les Lignes directrices IDRL comme fondement de son approche, le document adopte les mêmes objectifs que les Lignes directrices de la Fédération.

4.3.2 Cadres législatifs, politiques et réglementaires nationaux applicables

4.3.2.1 *La Constitution des États-Unis*

La Constitution des États-Unis établit un cadre fédéral dans lequel la responsabilité première de la santé et de la sécurité publiques incombe aux États. (Gouvernement des États-Unis) Comme

le prévoit la loi Stafford, le gouvernement fédéral n'intervient que si un État demande de l'aide ou si la capacité locale est dépassée.

À l'instar du Canada, **le système fédéral américain a d'importantes répercussions sur l'aide internationale entrante, en particulier en ce qui concerne les exigences en matière de délivrance de permis et de responsabilité professionnelle pour le personnel entrant.** Aux États-Unis, ces questions de réglementation sont entièrement du ressort des autorités de l'État, avec des exigences très différentes entre elles. De nombreuses parties prenantes interrogées ont exprimé leur profonde inquiétude face aux difficultés que représente cette organisation pour la fourniture d'aide médicale, et de recherche et de sauvetage en zones urbaines (USAR) par des équipes transfrontalières, la plupart des cadres étatiques rendant cette assistance internationale impossible. Le gouvernement des États-Unis a élaboré des politiques dans lesquelles les autorités nationales peuvent « fédéraliser » les équipes USAR pré-certifiées et les équipes d'assistance médicale américaines en cas de catastrophe (DMAT). Ainsi, les équipes de chaque état peuvent intervenir partout dans le pays, en faisant reconnaître leurs compétences à l'échelle nationale et en élargissant leur zone de responsabilité. Cependant, ce cadre ne s'étend pas aux équipes internationales entrantes.

4.3.2.2 *Loi Stafford de 1988 (modifiée en 2016)*

La Loi Stafford établit la structure nationale de gestion des urgences et les procédures opérationnelles du pays pour s'aligner sur le cadre constitutionnel américain. **La version modifiée de 2016 contient deux dispositions clés relatives à l'assistance transfrontalière :**

1. Le système IAS CONOPS ne peut pas être engagé tant que le gouvernement fédéral n'a pas déclaré de « catastrophe » selon la définition fournie par la Loi Stafford (par opposition aux autorités infranationales) ;
2. Stafford reconnaît l'importance des cadres d'entraide basés sur la préparation aux situations d'urgence par rapport aux « pays voisins », définis dans la loi comme étant le Canada et le Mexique. (Gouvernement des États-Unis , 2016)

4.3.2.3 *IAS CONOPS de 2015*

À l'instar du Guide mexicain sur l'aide humanitaire, ce plan opérationnel est reconnu comme apportant une certaine cohérence politique à l'acceptation, par le gouvernement américain, de l'aide internationale entrante. **Cependant, contrairement aux directives du gouvernement mexicain, l'IAS CONOPS ne s'applique qu'à l'aide de gouvernements et d'organisations internationales alliés(e)s, et non à celle fournie par des organisations non gouvernementales, le secteur privé ou des particuliers.** Il ne couvre pas non plus l'aide accordée aux gouvernements étatiques, locaux ou tribaux, ni ne remplace les accords d'aide mutuelle déjà en place. **Néanmoins, il fournit des orientations juridiques et politiques importantes applicables à toutes les parties internationales souhaitant offrir leur aide aux États-Unis à la suite d'une catastrophe importante.** À l'heure actuelle, le document n'est pas accessible en langue espagnole.

Le document atteint trois objectifs principaux :

1. Il définit clairement les responsabilités respectives de chaque organisation et les protocoles de coordination au niveau fédéral, accordant un rôle majeur à la FEMA pour l'évaluation des besoins et l'acceptation des offres d'aide, et attribue au DOS la gestion des communications intergouvernementales.
2. Il diffuse des informations aux fournisseurs potentiels d'aide extérieure concernant les canaux de communication appropriés, le processus d'acceptation/de refus du gouvernement, et les mécanismes de réglementation applicables à l'aide entrante.
3. Il décrit toutes les exigences pertinentes en matière d'immigration et de frontière pour le personnel arrivant de l'étranger.

Ce document de 59 pages, comparable au cadre du Mexique, établit la primauté du gouvernement américain pour déterminer si une aide extérieure sera nécessaire, et prévoit que l'aide internationale ne sera demandée que dans les circonstances les plus extraordinaires. Il indique également que la forme d'aide privilégiée est celle accordée sous la forme de dons d'argent aux organisations nationales de secours appropriées. À ce jour, il n'a pas été officiellement invoqué, mais il a fourni des conseils informels à la suite d'événements tels que l'ouragan Sandy en 2012.

Du point de vue de l'intervention transfrontalière nord-américaine, l'IAS CONOPS prévoit notamment que :

1. En raison de leur nature fortement réglementée aux États-Unis (jusqu'à 15 agences américaines) et du contrôle de l'État sur certaines questions, une liste « No-Go » des marchandises et du personnel interdits est fournie. Ce n'est que dans les circonstances les plus extraordinaires que la FEMA les solliciterait, et y compris dans ce cas, un examen minutieux et des ajustements politiques majeurs seraient nécessaires. La liste « No-Go » inclut des éléments tels que : « la nourriture et l'eau, les fournitures et les équipements médicaux(-aux), le personnel (premiers intervenants étrangers), et divers(es) équipements et fournitures ».
2. Une liste « Pull » de biens que la FEMA a identifiés comme potentiellement nécessaires mais nécessitant moins de réglementation inclut : « les fournitures d'urgence non soumises à des droits antidumping ou compensateurs, des trousseaux de première nécessité, des couvertures et des bâches ».
3. Le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (CBP) peut décider de ne pas appliquer les droits/taxes sur les équipements de sauvetage et de secours à usage temporaire et sous certaines conditions.
4. Dans le cas exceptionnel où le personnel de secours étranger serait accepté, un passeport sera exigé au minimum pour tous les individus entrants. Dans la plupart des

cas, un passeport seul peut être acceptable pour les citoyens canadiens^{xvi}. Les ressortissants mexicains, tout comme les autres pays non couverts par le programme d'exemption de visa du gouvernement, doivent également obtenir un visa professionnel. (Gouvernement des États-Unis, Ambassade et Consulat des États-Unis au Mexique). Toutefois, les lignes directrices prévoient également que ces exigences en matière de documents peuvent être levées « en cas d'urgence imprévue dans certains cas individuels », ce qui inclut le personnel international des services d'urgence. Des arrangements intergouvernementaux entre les États-Unis et le Canada peuvent également accélérer le processus, comme indiqué à la Section 5.1.2. Les frais et les obligations de notification préalable peuvent également être levés dans certaines circonstances. En outre, un accord bilatéral conclu en 2008 entre le Mexique et les États-Unis (voir Section 5.2.2.) prévoit que chaque pays s'engage à « tout mettre en œuvre pour faciliter l'entrée sur, et la sortie de, son territoire de personnes, de biens et d'équipements impliqués dans les programmes de coopération objet du présent accord », mais n'établit pas de protocoles à cet égard. **Les entretiens avec les intervenants ont dévoilé une préoccupation généralisée quant au fait que, sous l'actuelle administration présidentielle américaine (voir Section 5.2.1.), le personnel de secours mexicain cherchant à entrer aux États-Unis rencontrerait des difficultés majeures pour y parvenir.**

5. Toute personne étrangère autorisée à venir aux États-Unis par la FEMA devra néanmoins respecter les conditions relatives à la rémunération des travailleurs, la responsabilité, l'identification, et les titres de compétences, imposées par l'État concerné.
6. Enfin, il convient de noter que les protocoles UNDAC de l'UNCOCHA sont intégrés dans le plan, mais seulement en ce qui concerne la réception des équipes internationales USAR, une circonstance exceptionnelle dans les cadres législatifs et réglementaires actuels. (Gouvernement des États-Unis, FEMA, 2015)

4.3.2.4 *Mouvements transfrontaliers aux États-Unis*

La loi américaine sur l'immigration et les règlements liés aux questions dites « humanitaires » n'abordent pas explicitement le scénario d'un mouvement migratoire transfrontalier de masse plus spontané du Canada ou du Mexique vers les États-Unis à la suite d'une catastrophe. À l'instar du Canada, il existe des circonstances exceptionnelles dans lesquelles les autorités de l'immigration peuvent prendre en compte les répercussions d'une catastrophe naturelle, mais seulement si un lien familial, un parrainage financier et d'autres éléments peuvent être démontrés aux États-Unis. Deux accords bilatéraux entre les États-Unis et le Canada, traités à la Section 5.1.2 ci-dessous, prévoient que les deux pays s'engagent à faciliter

^{xvi} Il existe des catégories spéciales où un visa pour les détenteurs d'un passeport canadien sera toujours requis dans des conditions normales, y compris pour les représentants du gouvernement canadien, les représentants d'organisations internationales et le personnel officiel de l'OTAN en affectation temporaire ou permanente. (Gouvernement des États-Unis, Ambassade et Consulas des Gouvernement des États-Unis au Canada)

le déplacement des personnes évacuées dans plusieurs contextes de catastrophe, sans toutefois en préciser les détails.

Par conséquent, Il reste à déterminer si les autorités frontalières américaines ont le pouvoir discrétionnaire de déroger aux conditions d'entrée pour les citoyens canadiens n'étant pas détenteurs de passeports, ainsi que pour les ressortissants mexicains (ou d'autres nationalités non-exemptées de visa) qui auraient normalement besoin d'un visa d'entrée. **Les personnes interrogées indiquent que le gouvernement des États-Unis pourrait hésiter à annoncer publiquement une politique répondant aux déplacements transfrontaliers de masse à la suite d'une catastrophe majeure.**

4.3.3 Points de réflexion du NAHRS

Depuis le terrible passage de l'ouragan Katrina, les États-Unis ont fait des progrès considérables en matière de renforcement de leur politique et de leur capacité opérationnelle à recevoir une aide internationale à la suite d'une catastrophe majeure. Ils l'ont fait dans un contexte de contraintes légales et réglementaires importantes. **En prévision d'un événement catastrophique aux États-Unis nécessitant une aide extérieure, et dans le but d'accroître l'efficacité de l'intervention transfrontalière, les prochaines discussions du NAHRS pourraient porter sur :**

1. La manière dont l'IAS CONOPS reconnaîtrait l'aide fournie par les Sociétés de la Croix-Rouge canadienne et mexicaine ;
2. Les lois et règlements fédéraux et étatiques couvrant les équipes médicales étrangères cherchant à entrer et à intervenir aux États-Unis ;
3. Les politiques d'immigration des États-Unis liées à un mouvement de population transfrontalier spontané aux États-Unis ; et
4. Le processus par lequel l'IAS CONOPS et d'autres documents du gouvernement américain relatifs à l'intervention transfrontalière en cas de catastrophes seraient rendus disponibles en langue espagnole.

5 Remarque sur les politiques relatives aux communautés autochtones dans les régions frontalières nord-américaines

Il est également important de noter la présence de nations autochtones (vivant sur des terres réservées ou traditionnelles) à la frontière canado-américaine et à la frontière américano-mexicaine. Comme le fait remarquer Rachel Rose Starks : « Parmi la quarantaine de nations autochtones dont les habitants vivent actuellement des deux côtés d'une frontière internationale américaine, douze ont des réserves qui touchent ou sont à moins d'un kilomètre et demi de la frontière canadienne ou mexicaine. Beaucoup d'autres ont des liens avec des personnes – y compris des liens de parenté – des deux côtés de ces frontières ». (Starks, McCormack et Cornell, 2011, p.6) Au nord, il y a six communautés autochtones américaines reconnues par le gouvernement fédéral dont les terres traversent la frontière entre les États-Unis et le Canada, dont 28 000 membres de la nation Mohawk. Les terres Mohawks s'étendent

de l'État de New York jusque dans certaines régions du Québec et de l'Ontario. Dans le sud, le territoire le plus vaste appartient à la nation Tohono O'odham composée d'au moins 25 000 membres. Ses terres traditionnelles couvrent 1,3 millions d'hectares allant de l'État de l'Arizona à Sonora, au Mexique. Cependant, le gouvernement mexicain ne reconnaît pas officiellement ces terres traditionnelles. (Marchbanks, 2015)

Du point de vue de la gestion des catastrophes, ce n'est qu'au cours des dernières années que les trois gouvernements nationaux nord-américains ont cherché à intégrer davantage les préoccupations des nations autochtones dans leurs plans de préparation. Aux États-Unis, bien que la FEMA ait établi des Liaisons tribales dans chacune de ses dix régions et que la Loi de 2013 sur l'amélioration de la capacité résilience après l'ouragan Sandy ait reconnu aux chefs de communautés autochtones (plutôt qu'aux gouverneurs d'État) le pouvoir de demander directement une déclaration d'état de catastrophe naturelle par le président, une grande majorité des Nations indigènes ne peuvent pas demander de financement auprès de la FEMA. (Peek & Carter, 2016, p. 52) Seulement 20% des près de 600 communautés autochtones aux États-Unis ont mis en place des plans d'atténuation des catastrophes reconnus par la FEMA. (Peek & Carter, 2016, p. 53). Au Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada (AINC) exige que les collectivités des Premières Nations élaborent des plans de gestion des urgences et qu'AINC finance ces efforts. Toutefois, Ralph Goodale, ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, a déclaré lors d'une réunion de la Croix-Rouge canadienne en mai 2017 : « Ici, au Canada, les communautés autochtones sont les plus touchées par les plans d'urgence et de planification d'urgence ». (Ralph Goodale, 2017)

6 Accords et ententes intergouvernementaux

La présente étude met l'accent sur les cadres législatifs et politiques nationaux du Canada, du Mexique et des États-Unis, principalement en raison du fait qu'ils ont une incidence sur l'aide transfrontalière mutuelle entre les Sociétés nationales apparentées. **Ces cadres nationaux fonctionnent en tandem avec un réseau prolifique d'accords bilatéraux, principalement entre le Canada et les États-Unis, mais aussi, dans une moindre mesure, entre le Mexique et les États-Unis.** La section suivante n'est pas destinée à fournir une liste exhaustive de tous les accords en place, mais plutôt un aperçu plus global du contexte de leur existence, mettant en évidence les instruments servant de points de référence pour les acteurs du NAHRS interrogés à ce jour, en particulier parce qu'ils fournissent un cadre de coopération pour les Sociétés nationales.

Remarque : Bien que la relation diplomatique entre le Canada et le Mexique soit très forte, les ententes intergouvernementales entre les deux gouvernements relèvent en grande partie des accords multilatéraux actuellement en vigueur.

6.1 Canada et États-Unis

6.1.1 Contexte bilatéral

Longue de 8 891 kilomètres, la frontière canado-américaine est la plus longue frontière au monde entre deux pays. Cette région frontalière englobe huit des treize provinces ou territoires du Canada (le Yukon, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick) et treize États américains (l'Alaska, Washington, l'Idaho, le Montana, le Dakota du Nord, le Minnesota, le Michigan, l'Ohio, la Pennsylvanie, New York, le Vermont, le New Hampshire et le Maine). **Environ 75% de la population canadienne (sur 36 millions d'habitants) vit à moins de 100 miles (161 kilomètres) de la frontière. Les estimations situent 12% (sur 321 millions d'habitants) de la population américaine à moins de 100 miles de la frontière commune.**

À une certaine époque, cette frontière était connue comme la « plus longue frontière non défendue » du monde. Mais depuis **les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la frontière s'est considérablement « durcie »**, complexifiant ainsi l'aide transfrontalière en cas de catastrophe naturelle. **La frontière demeure un espace très actif étant donné que le Canada et les États-Unis entretiennent la plus importante relation commerciale au monde.** Le commerce bilatéral de biens et de services entre les États-Unis et le Canada s'élevait à près de 628 milliards de dollars en 2016. (Gouvernement des États-Unis, représentant du Bureau du commerce des États-Unis, 2016) Selon AMC, « près 400 000 personnes traversent quotidiennement notre frontière commune pour des voyages d'affaires ou d'agrément, ou encore maintenir des liens familiaux » (Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada, 2017(a)) Sur le plan militaire, le Canada et les États-Unis partagent la défense mutuelle de leur secteur aérospatial commun (et, depuis 2006, des zones maritimes communes) par l'intermédiaire du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (« NORAD »). Il est important de souligner que le commandant américain du NORAD dirige également le *US Northern Command* (USNORTHCOM) dont la « mission de soutien civil comprend des opérations de secours aux sinistrés suite à des incendies, des ouragans, des inondations, et des tremblements de terre ». (Gouvernement des États-Unis, US Northern Command)

6.1.2 Accords et ententes intergouvernementaux(-ales) (niveau national)

Quel que soit le nom donné à ces accords, « défense civile » ou « planification civile d'urgence », Ottawa et Washington ont une longue tradition de coopération intergouvernementale depuis l'Accord Canada-États-Unis de 1967 sur la planification civile d'urgence. La plupart des observateurs marquent le début de l'ère moderne de la collaboration des deux pays avec la signature en 1986 de l'*Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la planification et la gestion civiles d'urgence sur une base globale*, et peut-être plus encore avec l'accord qui lui a succédé en 2008, l'*Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la gestion des urgences*. **Au cours de la dernière décennie,**

les deux gouvernements ont continué d'élargir leur coopération en matière d'aide mutuelle et de mécanismes de facilitation de l'aide.

Les accords bilatéraux applicables sont compilés dans le Compendium des mécanismes d'aide à la gestion des urgences du Canada et des États-Unis (ci-après, le « Compendium USA-Canada »), lui-même issu d'un groupe de travail établi par l'Accord entre le Canada et les États-Unis de 2008. Une deuxième édition du Compendium USA-Canada (qui ne porte que sur les ententes nationales entre les gouvernements) a été publiée conjointement par le DHS et la CFP en octobre 2016. **Parmi les trente documents inclus dans le Compendium USA-Canada, plus de 75% d'entre eux n'ont été établis qu'après 2006 (après le 11 septembre et après l'ère Katrina).** Les sujets traités par ces accords sont vastes, allant de la coopération en matière de pollution en passant par l'infrastructure critique, la cybersécurité et les urgences. (Compendium des mécanismes d'aide à la gestion des urgences du Canada et des États-Unis, 2016)

Les cadres bilatéraux suivants ont été reconnus comme essentiels par les parties prenantes américaines et canadiennes pour l'aide transfrontalière en cas de catastrophe entre les deux pays :

6.1.2.1 *Accord bilatéral Canada/États-Unis sur la lutte contre les incendies de forêt de 1982 et plan opérationnel (mise à jour en 2017)*

Cet accord facilite la coopération entre le Centre interservices des feux de forêt du Canada (CIFFC) et le Centre national de coordination interinstitutions des États-Unis (NICC) quant à l'équipement, le personnel et les aéronefs « nécessaires à la protection de la frontière ». Le Plan opérationnel de 2017 prévoit que, en plus de la coopération entre les gouvernements deux pays, « les organismes locaux partageant des frontières internationales communes sont encouragés à conclure des « accords frontaliers » afin de faciliter la prévention et la suppression des incendies qui constituent une menace commune ». Allant plus loin, la partie canadienne à l'accord a étendu ce cadre à plusieurs autres pays, dont le Mexique. (Accord bilatéral Canada/États-Unis sur la lutte contre les incendies de forêt et plan opérationnel, 2017)

Au cours de ces dernières années, il y a eu plusieurs incendies de grande envergure au Canada, qui ont nécessité des demandes d'aide de la part de centaines de pompiers externes des États-Unis, du Mexique et d'autres pays. Si les feux de forêt dont a été victime le Canada en 2015 et en 2016 ont attiré l'attention des médias en raison de l'afflux de l'aide internationale, l'assistance mutuelle dans le secteur de l'extinction d'incendies entre les deux pays remonte à bien plus tôt.

6.1.2.2 *Accord de coopération de 2008 entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la gestion des urgences*

Cet accord d'étape entre les deux pays encadre, presque quotidiennement, la coopération continue entre les gouvernements des deux pays dans la défense de leurs intérêts communs dans la gestion des urgences. En plus de d'avoir instauré un groupe consultatif pour les

consultations de haut niveau, l'accord prévoit le principe – sans en donner les détails d'un point de vue opérationnel – d'une facilitation de l'aide mutuelle entrante, qu'il s'agisse de personnes, de biens, d'équipement, ou de soutien au transport. L'accord prévoit également que « Chaque Partie fait de son mieux pour faciliter le mouvement des personnes évacuées, du personnel d'urgence, du matériel ou d'autres ressources, qu'il s'agisse de leur entrée dans son territoire ou de leur déplacement sur celui-ci, lorsqu'il est entendu que ce mouvement facilitera les opérations d'urgence de l'une et l'autre Partie », ajoutant que l'aide apportée par un gouvernement aux personnes évacuées doit être la même que celle apportée à ses propres citoyens. (Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la gestion des urgences, 2008)

6.1.2.3 *Cadre de 2009 Canada-États-Unis pour la circulation transfrontalière des biens et des personnes pendant et après une urgence (et annexe maritime) et Plan pour la circulation de personnes et de produits pendant et après une urgence (Canada, version 2014)*

Le Cadre entre en vigueur en cas de « perturbation significative des frontières » à la suite de « (a) une attaque ou une menace d'attaque terroriste aux États-Unis ou au Canada ; (b) un incident naturel ou d'origine humaine, incluant une pandémie ou tout autre incident de santé, qui touche un grand nombre de citoyens et/ou affectant l'infrastructure critique et les ressources clés d'intérêt national pour un ou les deux pays ; ou c) une demande d'aide nationale de la part des gouvernements tribaux fédéraux, étatiques, locaux, provinciaux, territoriaux ou américains par le biais des procédures existantes ». L'annexe peut être invoquée « en cas d'incident [décrit ci-dessus] affectant les systèmes de transport maritime partagé » du Canada et des États-Unis.

Il convient de souligner que les gouvernements établissent des canaux de communication pour appuyer l'accord et « prendre des mesures pour veiller à ce que le Canada et les États-Unis activent leurs processus décisionnels respectifs pour gérer la circulation des biens et des personnes de chaque côté de la frontière ». Toutefois, l'accord n'est pas juridiquement contraignant sur le plan international et ne remplace pas les cadres législatifs et réglementaires des États-Unis et du Canada dans ce domaine. (Cadre Canada-États-Unis pour la circulation transfrontalière des biens et des personnes pendant et après une urgence, 2009)

6.1.2.4 *Accord de 2012 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis concernant l'échange de renseignements sur les visas et l'immigration*

Selon le Compendium Canada-États-Unis, « **L'accord a pour but de maîtriser les menaces avant qu'elles n'arrivent au Canada ou aux États-Unis et d'améliorer l'information disponible aux fins de validation des visas** » grâce à l'établissement et à la vérification de l'identité des voyageurs. (Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis concernant l'échange de renseignements sur les visas et l'immigration, 2012)

6.1.3 **Accords et ententes intergouvernementaux(-ales) (niveau provincial-étatique)**

Au niveau province-état, il existe trois accords régionaux qui relient toutes les unités adjacentes et territoriales du Canada et des États-Unis dans l'un des trois accords de gestion

des urgences. En vertu de la Constitution américaine, les États ne pouvant pas conclure d'accords internationaux, ces accords – signés au niveau de l'État/de la province – doivent être approuvés par le Congrès (a posteriori dans les trois cas)^{xvii}. Le gouvernement fédéral canadien n'a pas les mêmes prérogatives en la matière.

Comme l'explique Beverly Bell, jusqu'à la mise en place de ces contrats, « l'aide accordée par l'État aux provinces n'était pas claire. Si l'on savait que l'aide viendrait, elle pouvait être apportée au coup par coup, faisant l'objet de nombreux appels téléphoniques et courriels urgents, et de beaucoup de négociations à distance ». Beverly Bell pense en revanche que, désormais, les accords entre les provinces et les états « peuvent faciliter l'échange ». (Bell, mars-avril 2017) D'autres observateurs, tels que Timothy Boucher, sont plus critiques vis-à-vis de ces accords. Timothy Boucher qualifie en effet les accords d'« insuffisants », car « ils ne fournissent pas la base ou les moyens par lesquels les intervenants d'urgence peuvent traverser la frontière de façon rapide et sûre ». (Boucher, 2016, p. 152) Il note en outre que, même si ces accords sont conclus entre les provinces et l'État, les autorités fédérales contrôlent toujours les passages frontaliers et que « lorsque les pompiers sortent de chez eux au milieu de la nuit pour répondre à un appel, ils ne prennent généralement pas le temps de vérifier s'ils ont leur passeport ou leur licences ». (Boucher, 2016, p. 157)

Les trois accords (dans l'ordre chronologique) sont :

6.1.3.1 *Accord de 1996 sur la gestion des urgences dans le Nord-Ouest du Pacifique*

Couvrant la Colombie-Britannique et le Yukon ainsi que l'Alaska, l'Idaho, l'Oregon et Washington. (Accord sur la gestion des urgences dans le Nord-Ouest du Pacifique , 1996)

6.1.3.2 *Accord de 2000 d'aide internationale pour la gestion des urgences*

Couvrant le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec, ainsi que le Connecticut, le Maine, le Massachusetts, le New Hampshire, le Rhode Island et le Vermont (Accord d'aide internationale pour la gestion des urgences, 2000)

6.1.3.3 *Accord de 2013 sur l'aide pour la gestion des urgences dans le Nord*

Couvrant l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario et la Saskatchewan ainsi que l'Illinois, l'Indiana, l'Ohio, le Michigan, le Minnesota, le Montana, New York, le Dakota du Nord, la Pennsylvanie et le Wisconsin. (Protocole d'entente de 2013 entre états et provinces sur l'aide à la gestion des situations d'urgence (NEMAC) : Executive summary)

En plus de ces trois accords, plusieurs accords ont été conclus entre les provinces et les États. Le plus important d'entre eux est la *Pacific Northwest Border Health Alliance* (« Alliance sanitaire des zones frontalières entre le Pacifique et les territoires du Nord Ouest » ou « PNWBHA »). La PNWBHA est issue de l'Accord pour la gestion des urgences des zones entre le Pacifique et les territoires du Nord Ouest, institutionnalisant « les groupes de travail transfrontaliers *ad hoc*

^{xvii} Le texte de la validation par le Congrès américain des divers accords couverts dans cette section peut être consulté dans le Compendium des autorités de 2015 pour l'engagement des affaires internationales de la FEMA. (Gouvernement des États-Unis. FEMA. Département des Affaires internationales., 2015)

précédents ». L'Alliance inclut l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Yukon, ainsi que l'Alaska, l'Idaho, le Montana, l'Oregon et Washington. Les objectifs comprennent la mise en place d'une structure organisationnelle permettant d'aider à « prévenir et/ou atténuer l'impact potentiel d'un incident de santé, tel qu'une pandémie naturelle, un événement environnemental ou géologique dévastateur, ou un attentat terroriste aux armes chimiques, biologiques ou radiologiques, grâce à une collaboration dynamique et ouverte ». Depuis 2004, l'Alliance organise une conférence transfrontalière annuelle qui aborde des questions aussi variées que le suivi des maladies infectieuses au-delà des frontières ou encore l'impact sanitaire des événements sismiques. (Pacific Northwest Border Health Alliance, n.d.)

6.2 Mexique et États-Unis

6.2.1 Contexte bilatéral

La frontière entre le Mexique et les États-Unis est estimée à 3 111 kilomètres. La région frontalière comprend six États mexicains (Basse-Californie, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon et Tamaulipas) et quatre États américains (Californie, Arizona, Nouveau-Mexique et Texas). En vertu de l'Accord de La Paz de 1983, la région frontalière est définie à 100 kilomètres au nord et au sud de la frontière entre les deux pays. Dans cette zone, vivent environ 12 millions de personnes – une population qui devrait doubler d'ici 2025 (United States-Mexico Border Health Commission) Le Mexique est le troisième partenaire commercial des États-Unis (après le Canada et la Chine). Le commerce bilatéral de biens et de services entre les États-Unis et le Mexique représentait près de 580 milliards de dollars américains en 2016. (Gouvernement des États-Unis, représentant du Bureau du commerce des États-Unis) De plus, les envois de fonds –par des Mexicains travaillant aux États-Unis - ont atteint un niveau record de 27 milliards de dollars américains en 2016. (Harrup, 2017) Généralement, ces fonds vont directement aux membres de la famille au Mexique, mais certains sont des « envois collectifs » utilisés pour des projets communautaires. Le nombre de passages légaux de la frontière américano-mexicaine est considérable, compte tenu de la dynamique commerciale, de l'emploi, de la famille et de l'éducation de la région frontalière. **Contrairement à la frontière nord, la région sud compte de grandes villes adjacentes qui semblent transcender la frontière (par exemple, San Diego/Tijuana ou El Paso/Ciudad Juarez). Les passages légaux de la frontière se comptent par centaines de milliers chaque jour, et concernent près d'un million de personnes par jour, ce qui en fait l'une des frontières les plus fréquentées au monde.** (Valverde, 2016)

Au sujet de la frontière, le Département d'État des États-Unis affirme que « les États-Unis et le Mexique coopèrent depuis longtemps sur les problèmes d'environnement et de ressources naturelles, en particulier dans la région frontalière, qui connaît d'importants problèmes liés à la croissance rapide de la population, l'urbanisation et l'industrialisation ». (Gouvernement des États-Unis, Département d'État des États-Unis, 2017) **Cependant, au moment de la rédaction de cet article, l'administration du président américain Donald Trump, en place depuis six mois, a jeté une ombre réelle sur ces domaines de coopération bilatéraux pourtant instaurés de longue date.** La décision de l'administration de renégocier plutôt que de mettre fin à

l'ALÉNA (contrairement à sa volonté de départ) a mis fin aux tensions qui pesaient sur cet élément des relations américano-mexicaines. L'insistance persistante du président Trump sur l'intensification des mesures de sécurité frontalière avec le Mexique (notamment la construction d'un « mur » américain aux frais du Mexique) et l'augmentation des arrestations de ressortissants mexicains résidant actuellement aux États-Unis, **inquiètent plusieurs acteurs du NAHRS quant à la manière dont l'atmosphère diplomatique affectera la coopération en matière d'assistance transfrontalière. Cependant, d'autres parties prenantes interrogées croient que les liens étroits et les réseaux établis depuis longtemps entre les dirigeants mexicains et américains dans le secteur de l'aide atténueront une partie de l'impact négatif sur les relations diplomatiques entre les deux pays.**

6.2.2 Accords et ententes intergouvernementaux(-ales) (niveau national)

Bien que les accords bilatéraux entre le Mexique et les États-Unis ne soient pas aussi nombreux ni aussi engageant que ceux conclus entre les États-Unis et le Canada, il existe néanmoins plusieurs cadres de gestion des urgences entre le Mexique et les États-Unis, principalement dans les secteurs environnementaux, industriels et de santé publique. **La plupart sont circonscrits à des échanges d'informations axés sur la préparation, le partage d'informations lors d'événements ayant un impact simultané sur les deux pays et la coopération technique/scientifique.** Ils sont moins dédiés à l'intervention transfrontalière, bien qu'il y ait quelques exceptions. Les accords ci-dessous sont parmi ceux mentionnés comme étant importants par les parties prenantes du projet :

6.2.2.1 *Accord de 1983 relatif à la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontalière (accord de La Paz)*

Bien que fortement orienté vers des protocoles de protection de l'environnement couvrant la zone frontalière - définie à 100 km au nord et au sud de la frontière entre les deux pays - cet accord contient également des dispositions relatives à la coopération en matière de planification et à la mise en place de l'intervention d'urgence en cas de catastrophe toxique dans la zone identifiée. Ces secteurs spécifiques de coopération ont été définis dans une annexe à l'accord initial rédigée en 1985, et un plan de coopération en cas d'urgence datant de 1999. L'Accord de la Paz met l'accent sur la coordination entre les gouvernements des deux pays dans leurs propres sphères nationales, mais contient également une section visant à faciliter l'entraide réciproque : « Conformément à la législation nationale et dès l'entrée en vigueur de l'Accord, les mécanismes d'autorisation nécessaires seront recherchés par chaque partie ». (Accord relatif à la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontalière (accord de La Paz), 1983)

L'un des mécanismes de mise en œuvre les plus récents de l'Accord de la Paz, *Border 2020*, met fortement l'accent sur la coopération des collectivités frontalières locales à la suite d'une dissémination de substances dangereuses, semblable aux accords conclus entre les États-Unis et le Canada discutés précédemment. La planification des interventions d'urgence est l'un des domaines couverts par les 15 plans mis en place entre villes jumelées tout le long de la

frontière américano-mexicaine. L'accord couvre également la nation Tohono O'Odham. (Border 2020 : Programme environnemental entre les États-Unis et le Mexique, 2012)

6.2.2.2 *Accord de 1999 sur la protection contre les incendies de forêt sur la frontière américano-mexicaine entre le Département de l'agriculture et le Département de l'intérieur des États-Unis et le Secrétariat des ressources naturelles et de la pêche du Mexique (mis à jour en 2003)*

Cet accord, à l'instar de celui conclu entre le Canada et les États-Unis, crée des engagements plus explicites concernant l'aide transfrontalière lors d'événements de feux de forêt :

« L'objectif de cet accord est de permettre aux équipes de protection contre les incendies d'un des deux pays de traverser la frontière américano-mexicaine afin de combattre les feux de forêt de l'autre côté de la frontière dans la zone d'assistance mutuelle dans certaines circonstances ». Une « zone d'assistance mutuelle » couvre une superficie de 16 kilomètres de chaque côté de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, bien que la nécessité d'aller au-delà de cette zone soit également envisagée.

Compte tenu des défis soulevés en matière de levée de responsabilité aux États-Unis et d'autres exigences légales analysées à la Section 4.3.2.3., cet accord prévoit notamment une « renonciation mutuelle » aux réclamations en responsabilité (à quelques exceptions près, telles qu'en cas de conduite criminelle). Les deux parties s'engagent également à coopérer avec les organismes concernés de leurs gouvernements respectifs, à intégrer les documents juridiques appropriés dans leurs lois et règlements applicables, et à faciliter l'entrée et la sortie de tout le personnel chargé de combattre les feux de forêt ». Il en va de même pour le mouvement transfrontalier des marchandises, de l'équipement spécialisé et du transport. (Accord sur la protection contre les incendies de forêt sur la frontière américano-mexicaine entre le Département de l'agriculture et le Département de l'intérieur des États-Unis et le Secrétariat des ressources naturelles et de la pêche du Mexique, 1999 ; mis à jour en 2003)

6.2.2.3 *Accord de 2011 entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique sur la coopération en matière de gestion des urgences en cas de catastrophes naturelles et d'accidents*

Bien qu'il soit similaire à l'accord canado-américain de 2008 sur la coopération en matière de gestion des urgences, cet accord vise principalement à établir des canaux de communication par l'intermédiaire d'un groupe consultatif binational de haut niveau chargé de résoudre les problèmes dans ce secteur. Néanmoins, une disposition de l'accord prévoit que les deux parties « s'engagent à tout mettre en œuvre afin de faciliter l'entrée et la sortie de leur territoire du personnel, de l'équipement, et du matériel destinés aux programmes de coopération relevant du présent accord, sous réserve des lois applicables de chaque pays ». (Accord entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique sur la coopération en matière de gestion des urgences en cas de catastrophes naturelles et d'accidents, 2011)

6.3 Accords tripartites entre le Canada, le Mexique et les États-Unis

Le Compendium États-Unis-Canada contient **un accord tripartite, le 2012** (Plan nord-américain contre l'influenza animale et la pandémie d'influenza, 2012). Ce document définit la manière

dont les trois pays doivent se préparer et collaborer en cas de pandémie de grippe (humaine ou animale) ayant un impact sur le continent.

Sur le plan politique, les réunions trilatérales des dirigeants nationaux – surnommées par certains le « Sommet des Trois Amigos » - remontent au moins à 2005, faisant alors partie du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, aujourd'hui disparu. Bien que, à l'origine, ces réunions étaient organisées une fois par an, elles se sont raréfiées ces dernières années, en raison de désaccords et d'autres problèmes conduisant à l'annulation des sommets. La dernière a eu lieu en juin 2016 entre le premier ministre Justin Trudeau, le président Enrique Pena Nieto et le président Barack Obama. On ne sait, pour l'instant, si ces réunions se poursuivront sous la présidence de Donald Trump. **La décision prise par le président Trump en mai 2017 de rouvrir les négociations sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) pourrait aussi façonner l'avenir de l'aide trilatérale en cas de catastrophe.** Alors que l'ALENA met l'accent sur les règles et les réglementations en matière de commerce entre les trois pays, les discussions sur les mécanismes de mouvement transfrontalier en vertu d'un ALENA révisé pourraient avoir des répercussions sur l'aide mutuelle nord-américaine.

7 Coopération des Sociétés de la Croix-Rouge nord-américaines et Intervention transfrontalière en cas de catastrophe

Jusqu'à présent, la présente étude a cartographié et analysé les cadres législatifs et politiques gouvernementaux canadiens, mexicains et américains liés à l'aide transfrontalière à la suite d'un événement catastrophique. **Cette section traitera de l'interface entre ces cadres officiels et les accords existant entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge américaine, canadienne et mexicaine dans diverses combinaisons.** Elle mettra également en évidence les domaines d'intérêt et de préoccupation des parties prenantes interrogées concernant l'aide mutuelle des Sociétés nationales nord-américaines et de leurs antennes frontalières respectives.

7.1 Contexte de la coopération

De nombreux éléments définissent l'étape contextuelle de la qualité de la coopération des Sociétés nationales nord-américaines. Parmi les points forts, citons : la fierté profonde que chaque société prend à aider les autres à travers un sens commun d'impératif humanitaire, et en particulier les sept « Principes fondamentaux » du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge^{xviii} ; la valeur centrale de la réunion annuelle des hauts dirigeants des trois organisations ; et le statut juridique d'auxiliaire de l'État dont jouissent les Sociétés nationales dans leurs pays d'origine respectifs. Pourtant, les parties prenantes interrogées ont également souligné plusieurs facteurs qui pourraient avoir une incidence sur l'efficacité globale des opérations d'intervention en cas de catastrophe transfrontalières en Amérique du Nord impliquant les trois sociétés. Ces inquiétudes portent notamment sur les divers degrés de compréhension du public concernant le rôle particulier de la Société nationale dans la

^{xviii} Ces principes fondamentaux sont : Humanité, Impartialité, Neutralité, Indépendance, Volontariat, Unité, Universalité. (FICR)

fourniture de l'aide, les structures organisationnelles décentralisées respectives de chaque Société, et les occasions potentiellement manquées de capitaliser sur les ressources et les réseaux de la FICR.

Au cours des entretiens du projet, ainsi que dans les médias, les représentants des trois Sociétés nationales ont exprimé la grande fierté qu'ils ont ressentie en s'entraïdant lors de crises. Les Sociétés nationales du Canada et du Mexique mentionnent notamment l'aide apportée aux États-Unis lors du passage des ouragans Katrina (la première fois au nom de la Croix-Rouge mexicaine), Ike en 2008 et Sandy en 2012. (Croix-rouge américaine, 2012(a)) (Croix-rouge américaine, 2012(b)) La Croix-Rouge mexicaine a également fourni de l'aide humanitaire aux États-Unis au moment des incendies de 2007 en Californie du Sud et des inondations de 2015 à Hidalgo au Texas et à Baton Rouge, en Louisiane, en 2016. (Weaver, 2009) (Jarrell, 2016) **Le personnel de la Société nationale mexicaine souligne que son aide aux États-Unis (et par extension au Canada) ne se limitait pas seulement à des éléments tangibles tels que de la nourriture ou des tentes. En effet, le personnel mexicain a également apporté une aide significative en fournissant des services de traduction aux personnes ne parlant que l'espagnol. De manière tout aussi cruciale, de nombreux ressortissants mexicains sans papiers résidant dans des zones sinistrées aux États-Unis ont le sentiment qu'ils peuvent demander de l'aide à la Croix-Rouge mexicaine, là où ils craignent davantage de se référer au personnel de secours américain.** Un intervenant de la Croix-Rouge américaine a défini le rôle de la Société nationale mexicaine, à la suite des incendies qui ont frappé la Californie du Sud, en ces termes :

Quand les volontaires de la Croix-Rouge américaine et mexicaine ont marché côte à côte dans les communautés hispaniques sinistrées, beaucoup plus de gens sont venus nous demander de l'aide ... Les uniformes de la Croix-Rouge mexicaine sont différents des nôtres et bien connus de tous les Mexicains car les intervenants de la Croix-Rouge mexicaine sont les premiers à apporter de l'aide d'urgence dans leur pays. Nous avons donc atteint un plus grand nombre de personnes de cette façon. (Croix-Rouge américaine, 2008)

Des membres du personnel de la Croix-Rouge américaine ont été dépêchés au Canada durant les inondations de 2013 en Alberta, et des incendies de 2015 en Saskatchewan et de 2016 à Fort McMurry. (Croix-Rouge canadienne, 2013) (Croix-Rouge américaine, 2016) La Croix-Rouge américaine a également collaboré avec la Croix-Rouge mexicaine pour venir en aide aux personnes vivant au Mexique sinistrées par l'ouragan Dean en 2007, les inondations de Laredo en 2010, l'ouragan Odile en 2014 et à la frontière au moment de la crise des mineurs non accompagnés en 2014. (Croix-Rouge américaine-Texas/Cruz Roja Mexicana Cross Border Meeting [Meeting Notes], Laredo, Texas, 2011) (Weaver, 2009) (DeFrancis, 2015) Alors que l'aide physique de la Croix-Rouge canadienne au Mexique est plus rare (et vice-versa), la Société canadienne a collecté des dons du gouvernement canadien et du secteur privé qu'elle a transmis à la Croix-Rouge mexicaine lors de certaines catastrophes majeures, comme les inondations de Tabasco en 2007. (Croix-Rouge canadienne, 2007)

En dehors de ces exemples médiatiques, les antennes frontalières locales – en particulier à la frontière entre les États-Unis et le Canada – font état d'exemples presque quotidiens où les sociétés de chaque pays s'entraident dans une multitude de petites situations d'urgence. Les antennes locales de la Croix-Rouge américaine et mexicaine expriment le même désir d'assistance mutuelle, mais craignent que les politiques d'immigration américaines et les problèmes de sécurité personnelle du côté mexicain de la frontière rendent cette aide *ad hoc* beaucoup plus difficile.

Un autre élément de renforcement de la coopération de la Société nationale nord-américaine est que chaque année depuis 2009, les présidents des trois Sociétés nationales, Suinaga Cardenas (Mexique), Gail McGovern (États-Unis) et Conrad Sauvé (Canada) se rencontrent pour discuter de questions liées à la coopération transfrontalière avec leurs hauts dirigeants. (DeFrancis, 2015) **Leur relation de travail très « collégiale » – les trois sont surnomm es les « trois amigos » - est reconnue pour avoir une influence très positive sur les interactions entre les organisations des trois pays, ce qui a conduit à d'importantes mesures de renforcement des capacités en matière d'assistance mutuelle (voir Section 6.2).**

De nombreuses parties prenantes affirment également l'importance du statut d'auxiliaire de l'état dont jouit leur Société nationale respective dans leur pays d'origine, un principe juridique établi depuis longtemps par le droit international humanitaire, les règles du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et la législation nationale de chaque pays. **Bien que ce statut rende confère aux Sociétés une position unique par rapport aux autres organisations de secours dans leurs propres pays, plusieurs représentants de la Croix-Rouge ont exprimé leur inquiétude quant au fait que ce statut ne soit pas toujours bien compris** par les représentants du gouvernement ou le public, selon le contexte national et la nature de la crise. Un article de la FICR fait écho à ce sentiment : « Le statut d'auxiliaire de l'état est l'une des caractéristiques déterminantes de la relation entre la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge et les gouvernements. C'est aussi, sans doute, l'un des aspects les moins bien compris du Mouvement. » (Zambello, 2012) Ce manque de clarté concernant les contributions uniques des sociétés participantes pourrait potentiellement générer des attentes politiques différentes de leurs rôles lors d'une intervention transfrontalière en cas de catastrophe.

Enfin, la structure organisationnelle interne des Sociétés nationales et leur affiliation externe à la FICR introduisent des variables supplémentaires dans le calcul de l'aide transfrontalière. Les résultats finaux sont à la fois un riche réservoir de ressources dans lequel puiser en période de crise mais aussi un réseau d'intervention beaucoup plus complexe. **La structure organisationnelle d centralis e des trois Sociétés nationales entre les sièges nationaux et les antennes locales produit un réseau de relations, de valeurs opérationnelles, d'attentes et même de systèmes informatiques à plusieurs niveaux**, une dynamique clairement admise par toutes les parties prenantes interrog es dans le cadre du projet. Bien que les dirigeants nationaux des trois sociétés aient forgé des liens solides entre eux, **il convient également de reconnaître les liens tout aussi importants entre les communautés locales et les antennes qui**

se côtoient le long des frontières. Un sens aigu de la réciprocité est évident dans le cadre de l'aide aux sinistrés, indépendamment des frontières concernées et des politiques nationales, ce qui confère aux Sociétés un rôle essentiel mais également souvent négligé en tant que premières sources d'intervention en cas de catastrophe transfrontalière. « L'aide ne peut pas attendre » était une phrase souvent invoquée par le personnel de la section frontalière de la Croix-Rouge de chaque côté des frontières au cours des entretiens menés dans le cadre de ce projet.

Inversement, les relations fédérales entre le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, basé à Genève, et chaque Société nationale ajoutent une dimension supplémentaire à la conduite des opérations transfrontalières. **Certaines des personnes interrogées ont souligné qu'il existait des possibilités de renforcer les liens avec la FICR**, et que ses ressources multinationales d'information et de réseau pourraient être davantage exploitées lors d'un événement catastrophique en Amérique du Nord.

7.2 Cadres de la coopération de la Croix-Rouge nord-américaine

Trois protocoles d'entente ont été fournis par la Croix-Rouge américaine couvrant l'assistance transfrontalière entre les trois Sociétés nationales. Ils comprennent : 1) le protocole d'entente de 2008 entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge américaine et canadienne (Protocole d'entente entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge américaine et canadienne , 2008) ; 2) le protocole d'entente trilatéral entre les Sociétés nationales américaine, canadienne et mexicaine (date non confirmée mais supposée être en 2009) ; et 3) un protocole d'entente de 2009 entre San Diego/Imperial County (Californie) et Baja California (Mexique).

Bien qu'il ne le mentionne pas explicitement, il semble que le protocole d'entente trilatéral remplace, d'un point de vue légal, l'accord bilatéral entre les Sociétés de la Croix-Rouge américaine et canadienne. La recherche indique l'existence d'un accord bilatéral conclu en 2008 entre les Sociétés nationales américaine et mexicaine, mais aucune copie n'a été fournie. Selon les autorités compétentes impliquées dans la coopération entre les États-Unis et le Mexique à la frontière, il n'y a pas d'autres Mémoires d'entente à la frontière sud. Reste à confirmer s'il existe des Mémoires d'entente locaux le long de la frontière canado-américaine. Cette analyse sera mise à jour au fur et à mesure que d'autres documents seront fournis mais, pour le moment, l'étude portera ici sur l'accord trilatéral et le protocole d'entente de San Diego et de Baja California.

7.2.1 *Protocole d'entente entre la Croix-Rouge américaine, la Croix-Rouge mexicaine et la Croix-Rouge canadienne (année à confirmer)*

Cet accord trilatéral couvre six aspects de la coopération, la préparation et la réponse aux catastrophes étant identifiées comme le principal de ces aspects. Le protocole d'entente établit plusieurs points de compréhension, notamment :

1. Appui aux antennes frontalières respectives et aux « relations qu'elles ont établies avec les communautés voisines » ainsi qu'à leurs accords d'entraide individuels « en période de catastrophe frontalière affectant leurs populations respectives » ;
2. Le personnel frontalier participant doit respecter les lois nationales du pays dans lequel il est déployé ;
3. Les antennes frontalières doivent tenir leur siège national respectif informé de toute intervention en cas d'incident « important ».
4. Le personnel ne peut être échangé que sur demande écrite de la part de la Société requérante ;
5. Les salaires du personnel participant seront pris en charge par la Société apportant son aide, les frais étant en revanche pris en charge par la Société bénéficiaire ; et
6. Les Sociétés apportant l'aide fourniront des informations détaillées concernant les membres du personnel, notamment les informations sur leur curriculum vitae (Protocole d'entente entre la Croix-Rouge américaine, la Croix-Rouge mexicaine et la Croix-Rouge canadienne , n.d.)

Le protocole d'entente ne traite pas d'éléments spécifiques liés aux lois et réglementations nationales des pays d'accueil applicables à l'assistance transfrontalière, comme indiqué dans la Section 4 de la présente étude. Les Mémoires d'entente contiennent généralement des dispositions plus générales qui permettent une souplesse opérationnelle au fil des ans.

Pourtant, il serait temps de mettre à jour l'accord trilatéral entre les Sociétés nationales américaine, mexicaine, et canadienne afin de prendre en compte certaines difficultés légales et réglementaires inhérentes et qui entravent la coopération entre les Sociétés, et afin de déterminer les actions communes que les Sociétés nationales peuvent mener auprès de leurs gouvernements nationaux pour faciliter l'entrée à la frontière du personnel, des biens et du matériel. L'importance de ce point est renforcée par une réunion trilatérale des trois présidents de chaque Société nationale en 2013, dont les discussions se sont concentrées sur l'établissement de « protocoles d'aide humanitaire harmonisés avec les autorités de chaque pays », selon un communiqué de presse de la FICR. (Red Cross Societies in Canada, Mexico and the United States to Cooperate Further During Major Disasters, 2013)

7.2.2 Accord d'aide mutuelle de 2009 entre la Croix-Rouge américaine, l'antenne des comtés de San Diego/Imperial et La Cruz Roja, Délégation de Basse-Californie

Cet accord conclu entre les antennes frontalières est considéré comme historique pour son temps et a vu le jour suite à la coopération précédente entre les antennes locales ayant apporté leur aide lors des incendies dévastateurs de 2007 en Californie du Sud. Il établit des attentes communes dans les domaines suivants :

1. L'accord couvrira les demandes de planification, de formation et d'assistance spécialisée entre les antennes ;

2. À l'instar de l'accord trilatéral entre les Sociétés nationales, il établit des protocoles pour les demandes d'aide, la prise en charge des coûts et des responsabilités, ainsi que d'autres questions ; et
3. Fait important, il confère à chaque antenne la responsabilité de travailler avec les autorités gouvernementales pour faciliter l'aide fournie par une antenne : « La Partie demandant de l'aide doit faciliter l'entrée rapide des ressources et du personnel de la Partie apportant son aide auprès des autorités fédérales de son pays responsables de l'immigration et des douanes. Cela n'exempte pas la partie aidante de l'obligation de se doter de tous les documents nécessaires pour entrer légalement dans le pays ayant demandé l'aide » (Accord d'aide mutuelle entre la Croix-Rouge américaine, l'antenne des comtés de San Diego/Imperial et La Cruz Roja, Délégation de Basse-Californie, 2009)

En 2010, les antennes frontalières de la Croix-Rouge basées au Texas ont activement poursuivi leur propre protocole d'entente avec leurs homologues des États de Coahuila, de Tamaulipas et de Nuevo Leon au Mexique, et ont ensuite tenu une réunion au Texas en 2011. (Sano, 2011) (Croix-Rouge américaine-Texas/Cruz Roja Mexicana Cross Border Meeting [Meeting Notes], Laredo, Texas, 2011) Malgré l'engouement exprimé par toutes les parties quant à l'opportunité d'un tel accord, les difficultés d'immigration et les difficultés financières qui ont suivi ont empêché de nouveaux progrès dans cette initiative. Néanmoins, **les représentants de la Croix-Rouge américaine et mexicaine ont manifesté un vif intérêt pour la relance du projet, notamment en raison du caractère fortement imprévisible de l'administration présidentielle américaine actuelle et des tensions accrues envers les ressortissants mexicains au Texas.** Les intervenants de la Croix-Rouge américaine à la frontière notent qu'ils ont toujours été en mesure de fournir une aide à la demande en établissant de manière proactive un rapport avec les autorités frontalières américaines et les consulats associés. Pourtant, ils préfèrent passer d'une approche improvisée et *ad hoc* à une approche plus formalisée.

À l'inverse, les antennes de la frontière canado-américaine font état de niveaux élevés d'interaction et de collaboration de manière régulière, et ce, sans protocole officiel ni implication significative, avec les administrations centrales nationales. Les parties prenantes interrogées dans le cadre du projet estiment qu'à ce jour, l'approche plus flexible et moins institutionnalisée leur a été très bénéfique. Néanmoins, ils ont souligné l'existence de problèmes récurrents – en particulier avec les autorités frontalières américaines – qui peuvent être exacerbés lors d'événements plus extrêmes, ce qui justifie une approche plus structurée dans certains cas.

7.3 Points de réflexion du NAHRS

Du point de vue des Sociétés nationales nord-américaines et de leurs antennes frontalières respectives, l'initiative du Sommet du NAHRS représente une opportunité intéressante. Le projet fournit en effet l'occasion de revitaliser les accords déjà existants, en les alignant sur les meilleures pratiques actuelles en matière de préparation législative et politique applicable aux interventions transfrontalières en cas de catastrophe. Pour les antennes frontalières

désirant une plus grande formalisation, l'initiative NAHRS fournit une nouvelle énergie et un élan pour conclure des accords locaux, en particulier en prenant en compte des développements politiques et diplomatiques plus importants à la frontière américano-mexicaine.

Un autre résultat extrêmement utile pour les Sociétés nationales au cours de ce processus est de continuer la « préparation des documents ». Tout au long de l'analyse des politiques, il est ressorti un manque de clarté entre les différentes Sociétés nationales, et au sein de chaque Société, en ce qui concerne l'existence, la localisation et le statut des accords en vigueur. Ce phénomène n'est pas propre à la Croix-Rouge. Néanmoins, l'accès immédiat et facilité aux documents est un élément essentiel pour la réussite de tout plan d'intervention d'urgence efficace et rapide. Bien que cela puisse sembler n'être qu'une étape, de telles mesures auront un effet majeur lors d'interventions en cas de catastrophe transfrontalière.

8 Conclusion

Pour faire écho aux commentaires introductifs de la présente étude, il peut sembler, dans un premier temps, difficile de trouver un élan politique afin d'établir un dialogue multipartite productif sur la réponse aux catastrophes transfrontalières dans trois pays très différents. **Pourtant, il ressort des entretiens réalisés avec près de 20 parties prenantes liées au NAHRS que deux éléments essentiels permettent de garantir le succès du projet.** Le premier est que les participants croient fermement à l'importance fondamentale d'une telle initiative et saluent de manière unanime la Croix-Rouge américaine pour avoir pris les devants. Le deuxième est que les parties prenantes du NAHRS, qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires du gouvernement ou de bénévoles travaillant depuis longues années au sein d'antennes locales de la Croix-Rouge, souhaitent que le projet soit couronné de succès. Ces deux éléments, intangibles mais essentiels, seront cruciaux dans les prochains mois au cours desquels les politiques à mettre en place seront discutées.

9 Références

Accord bilatéral Canada/États-Unis sur la lutte contre les incendies de forêt de 1982 et plan opérationnel (2017). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.nifc.gov/nicc/logistics/International%20Agreements/Canada%20Support.pdf>

Accord d'aide internationale pour la gestion des urgences. (2000). Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.iemg-gigu-web.org/mou-e.asp>

Accord d'aide mutuelle entre la Croix-Rouge américaine, l'antenne des comtés de San Diego/Imperial et La Cruz Roja, Délégation de Basse-Californie. (2009).

Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la gestion des urgences. (2008). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.state.gov/documents/organization/142916.pdf>

- Accord entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique sur la coopération en matière de gestion des urgences en cas de catastrophes naturelles et d'accidents. (2011). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.state.gov/documents/organization/161801.pdf>
- Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis concernant l'échange de renseignements sur les visas et l'immigration. (2012). Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.cic.gc.ca/english/departement/laws-policy/agreements/can-usa-agreement.asp>
- Accord relatif à la coopération pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontalière (accord de La Paz). (1983). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/lapazagreement.pdf>
- Accord sur la gestion des urgences dans le Nord-Ouest du Pacifique . (1996). Consulté le 18 juillet 2018, sur <http://www.pnwbha.org/reports/PNEMA-annex-a-and-b.PDF>
- Accord sur la protection contre les incendies de forêt sur la frontière américano-mexicaine entre le Département de l'agriculture et le Département de l'intérieur des États-Unis et le Secrétariat des ressources naturelles et de la pêche du Mexique. (1999 ; mis à jour en 2003). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.state.gov/documents/organization/122940.pdf>
- Assistance humanitaire et interventions en cas de catastrophe de la Force opérationnelle interarmées (HADR), Agenda du Symposium, 1 Mai 2015. (s.d.).
- Bell, B. (mars-avril 2017). *Mutual Aid, Mutual Benefits: Agreements Between Canada, US States Can Bring Emergency Assistance More Quickly*. The Council of State Governments. Consulté le 18 juillet 2017, sur http://www.csg.org/pubs/capitolideas/2013_sept_oct/internationalmutualaid.aspx
- Bookmiller, R. J., & Bookmiller, K. N. (2016). Donor Countries as Aid Recipients: the USA, New Zealand and the Lessons of Hurricane Katrina. *International Journal of Emergency Management*, 12(3), 263-283.
- Border 2020 : Programme environnemental entre les États-Unis et le Mexique. (2012). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/border2020summary.pdf>
- Boucher, T. (2016). Cross Border Emergency Response: Decreasing International Border Crossing Wait Times and Maintaining Heightened Security Vigilance in the Post 9/11 Era. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 44, 149-178.
- Cadre Canada-États-Unis pour la circulation transfrontalière des biens et des personnes pendant et après une urgence. (2009). Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/border_management_framework_2009-05-27.pdf
- Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030. (2015). Consulté le 18 juillet 2017, sur http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- Cantor, D. J. (Février 2015). *Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters: Background Paper*. The Nansen Initiative.

- Comfort, L. (1986). International Disaster Assistance in the Mexico City Earthquake. *FMHI Publications*, #24. Consulté le 18 juillet 2017, sur http://scholarcommons.usf.edu/fmhi_pub/24/
- Comité permanent interorganisations. (2012). *Transformative Agenda Reference Document: Humanitarian System-Wide Emergency Activation*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IASC%20System-Wide%20Activation.pdf>
- Compendium des mécanismes d'aide à la gestion des urgences du Canada et des États-Unis. (2016). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsracs/pblctns/cmpndm-ntdstts-cnd-2016/cmpndm-ntdstts-cnd-2016-eng.pdf>
- Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 5, Paragraphe 2, Genève, 11–14 Novembre 2001. (2002). *Revue Internationale De La Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, 84(845), p. 277. Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/263-288_resolutions.pdf
- Croix-Rouge américaine. (2008, septembre 19). USA: Red Cross Volunteers Reach Across Borders in Hour of Need. *ReliefWeb*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://reliefweb.int/report/united-states-america/usa-red-cross-volunteers-reach-across-borders-hour-need>
- Croix-rouge américaine. (2012(a), décembre 10). Cruz Roja Mexicana Answers a Call for North American Relief. *Disaster Online Newsroom*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://redcross.wordpress.com/2012/12/12/story-cruz-roja-mexicana-answers-a-call-for-north-american-relief/>
- Croix-rouge américaine. (2012(b), décembre 14). Volunteers Respond to Sandy from Canada, Mexico. *redcross.org*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.redcross.org/news/article/Volunteers-Respond-to-Sandy-from-Canada-Mexico>
- Croix-Rouge américaine. (2016, mai 12). American Red Cross Deploys 50 Team Members to Canada. *redcross.org*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.redcross.org/news/article/American-Red-Cross-deploys-50-team-members-to-Canada>
- Croix-Rouge américaine-Texas/Cruz Roja Mexicana Cross Border Meeting [Meeting Notes], Laredo, Texas. (2011, janvier 20).
- Croix-Rouge canadienne. (2007). Inondations au Mexique. *redcross.ca*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.redcross.ca/how-we-help/current-emergency-responses/past-emergency-responses/past-emergencies-and-disasters/international/2007/mexico-floods>
- Croix-Rouge canadienne. (2013, juillet 15). American Red Cross Assists Response in Alberta, Canada. *redcross.org*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.redcross.org/news/article/American-Red-Cross-Assists-Response-in-Alberta-Canada>
- DeFrancis, S. (2015, octobre 23). International Collaboration Key to International Disaster Response. *redcrosschat.org*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://redcrosschat.org/2015/10/23/international-collaboration-key-to-disaster-response/>
- Edgecombe, V. (2011, mai). Deployment of the Canadian Red Cross Emergency Response Unit and Field Assessment Coordination Team in Canada: An Overview of the Legal Issues.

- FCIR. (2011). *Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness*. Geneva: International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies. Consulté le 18 juillet 2017, sur http://preparecenter.org/sites/default/files/Disasters%20in%20Americas_2011.pdf
- FICR. (2007(a)). *Introduction aux Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial*. Consulté le 18 juillet 2017, sur [http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf)
- FICR. (2007(b)). *Engagements sur l'IDRL : Section 3.1- Renforcement du cadre légal*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/idrl-ic2007-pledge-chart.pdf>
- FICR. (2012, octobre 31). IDRL Progress in Mexico: Interview. *Disaster Law Newsletter*. Récupéré sur <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/latest-news/disaster-law-newsletter-october-2012/idrl-progress-in-mexico-interview-60167/>
- FICR. (s.d.). *Les sept principes fondamentaux*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.ifrc.org/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/>
- FICR. (2017). *Adopted Legislation and Rules*. Consulté le 18 juillet 2017 sur <http://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/idrl-guidelines/new-legislation-adopted-on-idrl/>
- Fisher, D. (2007). *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*. Geneva: International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.ifrc.org/PageFiles/125735/113600-idrl-deskstudy-low-en.pdf>
- Fritz, C., & Mathewson, J. (1957). *Convergence Behavior in Disasters: A Problem in Social Control*. Washington, DC: National Academy of Sciences/National Research Council. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://ia800304.us.archive.org/10/items/convergencebehav00fritrich/convergencebehav00fritrich.pdf>
- Global Emergency Group. (17 mai 2017). Annexe 3 : Termes de référence pour le groupe de référence NAHRS. *Margaret A. Cargill Philanthropy (MACP) North American Humanitarian Response Summit (NAHRS) Project Inception Report*.
- Gouvernement des États-Unis . (2016). *Loi Stafford, version modifiée, et Gestion des urgences et autres dispositions liées du département de la Loi américaine sur la Sécurité intérieure, version modifiée FEMA 592*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/15271?fromSearch=fromsearch&id=3564>
- Gouvernement des États-Unis . (s.d.). *La Constitution des États-Unis* . Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992
- Gouvernement des États-Unis, Ambassade et Consuls des États-Unis au Canada. (s.d.). *Canadians Requiring Visas*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://ca.usembassy.gov/visas/do-i-need-a-visa/>

- Gouvernement des États-Unis, Ambassade et Consulats des États-Unis au Mexique. (s.d.). Visas. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://mx.usembassy.gov/visas/>
- Gouvernement des États-Unis, Département d'État des États-Unis . (2017, janvier 25). Relations entre les États-Unis et le Mexique. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm>
- Gouvernement des États-Unis, FEMA. (2015). *Système d'assistance internationale et concept des opérations des États-Unis(IAS CONOPS)*. Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.fema.gov/media-library-data/1444411200092-5b09869d53801ceb5640c00b2f337e64/2015_IAS_CONOPS_Public_Version_Accessible.pdf
- Gouvernement des États-Unis, représentant du Bureau du commerce des États-Unis. (2016). *Données commerciales entre les États-Unis et le Canada*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://ustr.gov/countries-regions/americas/canada>
- Gouvernement des États-Unis, représentant du Bureau du commerce des États-Unis. (s.d.). *Données commerciales entre les États-Unis et le Mexique*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico>
- Gouvernement des États-Unis, US Northern Command. (s.d.). *A propos du USNORTHCOM*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.northcom.mil/About-USNORTHCOM/>
- Gouvernement des États-Unis. FEMA. Département des Affaires internationales. (2015). *Compendium d'autorités pour l'engagement des Affaires internationales de la FEMA*. Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.fema.gov/media-library-data/1466080733162-5da2a27ffe8055b70c11ab4dea8c4773/FEMA_International_Engagement_Compendium_2015.final.pdf
- Gouvernement du Canada. (1988). *Lois d'urgence*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-4.5.pdf>
- Gouvernement du Canada. (2002). *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (avec amendements et règlements d'application jusqu'à 2017)*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://laws.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf>
- Gouvernement du Canada. (2007). *Loi sur la gestion des urgences*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-4.56.pdf>
- Gouvernement du Canada. (2011). *Plan fédéral d'intervention d'urgence*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-rspns-pln/mrgnc-rspns-pln-eng.pdf>
- Gouvernement du Canada. (2016). *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2002-227.pdf>
- Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada. (2017(a)). *Relations entre le Canada et les États-Unis*. Consulté le 18 juillet 2017, sur http://international.gc.ca/world-monde/united_states-etats_unis/relations.aspx?lang=eng&_ga=2.25393085.12556078.1497101074-1945257028.1497101074

- Gouvernement du Canada, Affaires mondiales Canada. (2017(b)). *Visas et Immigration*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.canadainternational.gc.ca/ci-ci/visa.aspx?lang=eng>
- Gouvernement du Canada, Agence des services frontaliers du Canada. (2016). *Memorandum D8-1-1*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d8/d8-1-1-eng.html>
- Gouvernement du Canada, Sécurité publique Canada. (2011). *Système national d'intervention d'urgence*. Ottawa : Direction des opérations, Sécurité publique Canada. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf>
- Gouvernement du Mexique. (2010). *Compendium [Mexico's Contribution to EIHP Regional Compendium of Regulatory Instruments Project]*.
- Gouvernement du Mexique. (2012(a)). *Loi sur la protection civile générale [Ley General De Protección Civil]*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.ifrc.org/PageFiles/156695/LeyGPC.pdf>
- Gouvernement du Mexique. (2012(b)). *Lignes directrices pour l'octroi de visas par les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères [Lineamientos Generales Para La Expedición de Visas Que Emiten Las Secretarías De Gobernación y de Relaciones Exteriores]*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.ifrc.org/PageFiles/156695/LINEAMIENTOS%20generales%20para%20la%20expedici%C3%B3n%20de%20visas%20que%20emiten%20las%20secretar%C3%ADas%20de%20Gobernaci%C3%B3n%20y%20de%20Relaciones%20Exteriores.pdf>
- Gouvernement du Mexique. (2015). *Constitution mexicaine de 1917 avec amendements jusqu'en 2015*. Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en
- Gouvernement du Mexique, Ministère de l'Intérieur. (2014). *Guide pour la réception, l'organisation, la distribution et la prestation de l'aide/intervention humanitaire auprès des populations touchées par une catastrophe naturelle. [Guía para la Recepción, Organización, Distribución, y Envío de Suministros Humanitarios para la Asistencia]*.
- Gouvernement du Canada, Sécurité publique Canada. (2011). *Système national d'intervention d'urgence*. Ottawa: Operations Directorate, Public Safety Canada. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf>
- Gouvernement du Canada, Sécurité publique Canada. (2016). *Audit du Centre des opérations du gouvernement*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2016-dt-goc/2016-dt-goc-en.pdf>
- Gouvernement du Canada, Sécurité publique Canada. (2017, avril 10). À propos de Sécurité publique Canada. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/index-en.aspx>
- Groupe de la Banque mondiale. (2013). *Renforcement de la gestion des risques de catastrophe au Mexique*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.worldbank.org/en/results/2013/09/04/disaster-risk-management-mexico>.

- Harrup, A. (2017, février 1). Remittances to Mexico Hit Record \$27 Billion in 2016. *The Wall Street Journal*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.wsj.com/articles/remittances-to-mexico-hit-record-27-billion-in-2016-1485978810>
- Jarrell, R. (2016, septembre 24). Mexican Red Cross Travels to Baton Rouge to Join American Red Cross in Flood Recovery. *WBRZ (television)*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.wbrz.com/news/mexican-red-cross-travels-to-baton-rouge-to-join-american-red-cross-in-flood-recovery/>
- Lessons of Past Disasters Helped Mexico Sidestep the Brunt of a Hurricane. (2015, octobre 24). *The New York Times*. Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.nytimes.com/2015/10/25/world/americas/planning-helps-mexico-avoid-major-problems-from-hurricane-patricia.html?_r=0.
- Marchbanks, R. (2015, Spring). The Borderline: Indigenous Communities on the International Frontier. *Tribal College: Journal of American Indian Higher Education*, 26(3). Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://tribalcollegejournal.org/borderline-indigenous-communities-international-frontier/>
- Nemrava, K. (2014, mai 22). Canadian Red Cross Society Submission to the B.C. Stakeholder Consultation on Catastrophic Earthquake Preparedness.
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2013). *Etude de l'OCDE sur les politiques de gestion des risques : Mexique 2013 : Etude de cas sur le système national mexicain de protection civile*. OECD Publishing.
- Pacific Northwest Border Health Alliance*. (s.d.). Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.pnwbha.org/>
- Parlement du Canada. (s.d.). *De la Constitution*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://lop.parl.ca/ParlInfo/Compilations/Constitution.aspx?Menu=Constitution>
- Peek, L., & Carter, L. (2016, Fall). An Exploration of United States Federal Policy Targeting American Indian and Alaska Native Disaster Vulnerability. *HazNet*, 8(2). Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://haznet.ca/wp-content/uploads/2016/11/haznet-fall-2016-reduced-3.pdf>
- Plan nord-américain contre l'influenza animale et la pandémie d'influenza. (2012). Consulté le 18 juillet 2017, sur <https://www.phe.gov/Preparedness/international/Documents/napapi.pdf>
- Programme des Nations Unies pour le Développement (Juin 2014). *Mexique : étude de cas ; Comment les lois et les réglementations soutiennent la RRC*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/MEXICO%20COUNTRY%20CASE%20STUDY%20REPORT%20How%20Law%20and%20Regulation%20Supports%20ODRR.pdf>
- Protocole d'entente entre la Croix-Rouge américaine, la Croix-Rouge mexicaine et la Croix-Rouge canadienne . (n.d.).
- Protocole d'entente entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge américaine et canadienne . (2008).

- Protocole d'entente de 2013 entre états et provinces sur l'aide à la gestion des situations d'urgence (NEMAC): Executive summary) Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.nemacweb.org/wp-content/uploads/2014/10/ExecutiveSummaryState-ProvinceAgreement.pdf>
- Ralph Goodale. (2017). *Notes d'allocution prononcées devant la Croix-Rouge et l'Economic Club of Canada sur la protection civile*. Consulté le 18 juillet 2017, sur https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2017/05/red_cross_speechnotes.html
- Red Cross Societies in Canada, Mexico and the United States to Cooperate Further During Major Disasters. (2013, juillet 5). *IFRC.org*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.ifrc.org/fr/nouvelles/nouvelles/common/red-cross-societies-in-canada-mexico-and-the-united-states-to-cooperate-further-during-major-disasters-62637/>
- Richard, A. C. (2006). *Role Reversal: Offers of Help from Other Countries in Response To Hurricane Katrina*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.
- Sano, S. (2011). *American Red Cross and Cruz Roja Mexicana Cross Border Initiative Summary*.
- See, E. (2009). *Lois, règles et principes internationaux sur les interventions en cas de catastrophe: Administration, facilitation et mise en œuvre des lignes directrices par le Canada au niveau national*.
- Starks, R. R., McCormack, J., & Cornell, S. (2011). *Native Nations and US Borders: Challenges to Indigenous Culture, Citizenship, and Security*. Tuscon, Arizona: Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona.
- United States-Mexico Border Health Commission. (s.d.). *Border Region*. Consulté le 18 juillet 2017, sur http://www.borderhealth.org/border_region.php
- Valverde, M. (2016, septembre 14). Trump Says 1 Million Legal Crossings Along U.S.-Mexico border. *Politifact*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/sep/14/donald-trump/trump-says-1-million-legal-crossings-along-us-mexi/>
- Weaver, A. (2009, avril 17). Chapter Partners with Mexican Red Cross for Future Disasters. *redcross.org*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://reliefweb.int/report/mexico/chapter-partners-mexican-red-cross-future-disasters>
- Weiss Fagan, P. (2008, October). Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: National, Regional and International Interactions. *HPG Working Paper*. Consulté le 18 juillet 2017, sur http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D4B04197663A2846492575FD001D9715-Full_Report.pdf
- Zambello, G. (2012, mai 21). Strengthening the Red Cross Red Crescent Auxiliary Role: a Humanitarian Imperative in a Fast-changing World. *IFRC.org*. Consulté le 18 juillet 2017, sur <http://www.ifrc.org/fr/nouvelles/nouvelles/common/strengthening-the-red-cross-red-crescent-auxiliary-role-a-humanitarian-imperative-in-a-fast-changing-world-57718/>