



**XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale  
de la  
Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**  
2-6 décembre 2003

**DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS  
LORS DE CATASTROPHES (DIIC)**

**Rapport sur l'Initiative pour le DIIC 2002-2003**

**Rapport préparé par  
la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge  
et du Croissant-Rouge**

# **DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES (DIIC) Rapport sur l'Initiative pour le DIIC 2002-2003**

## **RESUME ANALYTIQUE**

Le rapport sur l'Initiative pour le DIIC donne un aperçu des activités menées dans ce cadre par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale), et sous sa direction, entre juin 2002 et août 2003. Il met aussi en évidence les principales conclusions auxquelles ont abouti les travaux de recherche et formule des recommandations pour les études à venir et l'élaboration du DIIC.

## **OBJET DE L'INITIATIVE POUR LE DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES**

L'Initiative pour le DIIC a été lancée par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) pour donner suite à la résolution 5, adoptée en novembre 2001 par le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette résolution appelait notamment la Fédération internationale à :

- prôner l'élaboration du droit international des interventions lors de catastrophes et, s'il y a lieu, son amélioration et son application stricte en procédant, notamment – mais pas uniquement – à la compilation et à la publication des législations et règlements internationaux en vigueur, et en évaluant leur efficacité réelle lors des opérations humanitaires;
- engager ou, le cas échéant, poursuivre le dialogue avec les gouvernements et promouvoir l'adoption de lois et règlements appropriés en matière d'intervention lors de catastrophes, afin de permettre aux acteurs des opérations de secours de répondre le plus efficacement possible aux besoins des victimes de catastrophes.

## **METHODOLOGIE**

Le processus de recherche entrepris dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC se compose de plusieurs volets:

- Travaux de recherche dans le domaine juridique en vue de rassembler et d'analyser les législations et autres instruments en place relatifs au DIIC ;
- Études de terrain afin d'examiner les relations entre le DIIC en vigueur et les pratiques opérationnelles, à la lumière de difficultés spécifiques rencontrées lors d'opérations de secours ;
- Consultations et actions de sensibilisation au sein de différentes enceintes internationales afin de mieux faire connaître les questions relatives au DIIC et d'en favoriser l'examen ;
- Publication d'une série de documents rédigés par des experts sur des sujets se rapportant au DIIC (prévue en décembre 2003).

## **PRINCIPALES CONCLUSIONS**

On trouvera ci-après un résumé des principales conclusions concernant le DIIC, qui ont été dégagées au cours du processus de recherche.

## **CHAMP D'ACTION DU DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES**

Il n'entrait pas dans l'intention de la Fédération internationale de définir la notion même de DIIC, ni d'en limiter la portée. Néanmoins, la nécessité est apparue au cours du processus de recherche et de

consultation d'en réduire et affiner le champ d'action si on voulait lui conserver son intérêt et la place particulière qu'il occupe par rapport à d'autres domaines de droit plus développés.

Les divers processus de consultation et de recherche ont permis en outre de mettre en lumière un ensemble d'éléments essentiels du DIIC susceptibles de fournir des indications utiles pour de futurs travaux et que l'on pourrait résumer comme étant : *les législations, règles et autres principes propres à faciliter l'accès aux victimes, coordonner et améliorer les interventions internationales lors de catastrophes ne résultant pas de conflits, et à en rendre compte, y compris les activités de préparation aux catastrophes sur le point de se produire ainsi que la conduite des opérations de sauvetage et d'aide humanitaire.*

### **Nature du droit international des interventions lors de catastrophes en vigueur**

Les différents éléments qui constituent le DIIC en vigueur sont épars et manquent de cohérence. Il s'agit d'instruments de natures extrêmement diverses – juridiques et autres –, parmi lesquels on trouve des traités bilatéraux et multilatéraux, des accords régionaux, des résolutions et déclarations adoptées lors de réunions intergouvernementales, des lignes directrices opérationnelles et des codes de conduite. Une grande partie du droit des traités en vigueur ne s'applique pas uniquement aux interventions lors de catastrophes, ou bien, est limité dans sa portée et son application. Les autres instruments, en particulier les résolutions intergouvernementales, s'inscrivent souvent dans une perspective plus large et tentent de définir des principes généraux applicables à ces interventions.

### **Difficultés rencontrées sur le terrain**

Les études de terrain ont confirmé que les difficultés rencontrées lors des opérations concernaient pour la plupart les quatre domaines suivants:

- Disparité des conditions d'accès aux victimes des catastrophes;
- Retards, inefficacité et inadéquation des moyens mis en œuvre par les États pour faciliter les interventions lors de catastrophes;
- Manque de coordination entre les différentes organisations nationales et internationales qui interviennent lors des catastrophes et au sein même de ces organisations;
- Insuffisances dans l'application des normes de qualité et de responsabilisation, pourtant bien connues et bien comprises.

### **Connaissance, compréhension et mise en œuvre des instruments existants**

Bien qu'ils existent en nombre important, les instruments se rapportant au DIIC sont le plus souvent méconnus des gouvernements et des personnels de terrain qui les invoquent rarement et y ont peu recours dans les faits pour aplanir les difficultés rencontrées pendant les opérations de secours. En revanche, la législation nationale est généralement bien connue et appliquée, même si elle n'est souvent pas en mesure d'apporter une solution appropriée à la plupart des difficultés rencontrées lors de ces interventions.

### **Relation entre droit et pratique**

Si, dans l'ensemble, la connaissance et l'application du DIIC sur le terrain ont été jugées insuffisantes, il est plusieurs cas encourageants où les instruments législatifs ont été utilisés avec succès pour résoudre des problèmes pratiques et lever certains des obstacles à une intervention efficace. Ces exemples montrent qu'utilisé correctement, le DIIC peut avoir un effet bénéfique et faciliter les interventions internationales lors de catastrophes.

## **RECOMMANDATIONS**

Les présentes recommandations constituent le fondement des actions soumises à l'attention de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en décembre 2003.

### **Recommandation 1 : comprendre et accepter l'expression « droit international des interventions lors de catastrophes » (DIIC) au niveau international**

Jusqu'à une date récente, l'existence des législations et autres instruments spécifiques aux situations d'urgence nécessitant une intervention, était relativement méconnue hors des cercles universitaires. La Fédération internationale a fait sensiblement progresser la compréhension de ces instruments au niveau international, en utilisant l'expression « droit international des interventions lors de catastrophes » (DIIC) pour décrire et désigner les différentes législations et réglementations et les différents principes applicables à ces situations.

Avant de pouvoir aplanir de manière significative les nombreuses difficultés qui entravent l'action des personnels lors des interventions consécutives à une catastrophe, et améliorer le cadre juridique et réglementaire dans lequel ils opèrent, il est nécessaire de mieux faire connaître et accepter l'expression « droit international des interventions lors de catastrophes » dans tous les milieux de la société civile, des cercles diplomatiques aux collectivités locales. Bien des difficultés dues à la méconnaissance et au défaut d'application des législations, réglementations et principes applicables aux interventions internationales s'expliquent par le fait qu'ils sont dispersés et rarement, voire jamais, considérés dans leur totalité. En normalisant cette terminologie et en faisant en sorte que sa finalité soit comprise par tous, nous contribuerons à maintenir l'intérêt porté à cette question par la communauté internationale au cours des années à venir.

### **Recommandation 2 : mieux faire comprendre la nature, le champ d'application et le contenu du droit international des interventions lors de catastrophes**

Le processus de recherche en cours et les conclusions auxquelles nous sommes parvenus à ce jour indiquent qu'il est nécessaire de poursuivre nos travaux afin de recenser l'éventail complet des instruments en vigueur aux niveaux national, régional et international. Il faut, notamment, poursuivre plus avant les recherches pour mettre en lumière d'autres points communs entre ces instruments, faire apparaître leurs divergences ainsi que leur évolution et élargir le champ des études au niveau national, y compris dans le domaine juridique et sur le terrain.

Il faudrait faire appel à des spécialistes issus des horizons les plus divers possibles de manière à ce que les conclusions de ces études rendent compte de la diversité des points de vue sur ces questions.

### **Recommandation 3 : identifier les principes essentiels du DIIC et les intégrer dans tous les instruments nationaux, régionaux et internationaux applicables aux interventions lors de catastrophes**

La dispersion des éléments de DIIC existants et le caractère disparate des dispositions spécifiques figurant dans un grand nombre de ces instruments, en particulier dans le droit des traités, expliquent les difficultés rencontrées pour recenser l'éventail complet des normes et règles en vigueur dans ce secteur. Il existe néanmoins un certain nombre d'instruments de caractère non contraignant qui énoncent certains principes et normes applicables aux interventions lors de catastrophes<sup>1</sup> qu'il conviendrait de prendre en compte pour renforcer le DIIC, ou l'améliorer, à tous les niveaux – local, national, régional et international – et mettre en place des dispositifs harmonisés et, le cas échéant, applicables dans le monde entier.

### **Recommandation 4 : améliorer la mise en œuvre des instruments de DIIC en vue de faciliter les interventions lors de catastrophes**

Bien qu'il existe déjà un certain nombre d'instruments de DIIC directement applicables et potentiellement efficaces, surtout dans le domaine du droit positif, les études montrent qu'ils sont rarement exploités au mieux de leurs possibilités dans le cadre opérationnel. Lorsqu'ils ont été utilisés, ces instruments ont très souvent apporté des améliorations concrètes et significatives. Il faut donc

---

<sup>1</sup> Pour les besoins du présent rapport, on entend par « instruments non contraignants » des instruments tels que les résolutions et les déclarations de forums intergouvernementaux.

veiller davantage à ce que les instruments pertinents, lorsqu'ils existent, soient compris et appliqués autant que faire se peut.

Au vu des spécificités opérationnelles des situations d'urgence, en particulier des catastrophes soudaines, ces instruments doivent être compris par ceux qui participent aux interventions et être disponibles sous une forme concise et immédiatement utilisable dans la pratique. L'élaboration d'un manuel dans lequel seraient énoncés les principes et les instruments essentiels applicables aux situations d'urgence ainsi que les modalités d'utilisation, permettrait notamment d'améliorer leur mise en œuvre. Des efforts doivent en outre être déployés pour faire en sorte que les gouvernements et les organisations concernés appliquent ces instruments durant les différentes étapes de la préparation aux catastrophes et de la planification des interventions. Des services de formation, d'éducation et de conseil pourraient aussi être utiles dans ce sens.

#### **Recommandation 5 : poursuivre l'élaboration du droit international des interventions lors de catastrophes et en assurer la promotion**

Les éléments en vigueur du DIIC étant peu connus, rarement appliqués et, de plus, dispersés sous forme d'instruments de nature disparate, nous pensons qu'il est impératif de plaider pour poursuivre l'amélioration du système au profit des victimes des catastrophes.

Un moyen d'accroître l'efficacité des interventions lors de catastrophes consisterait, peut-être, à agir sur les procédures fonctionnelles ou administratives, de natures autres que juridiques. La présente étude a cependant mis en évidence de nombreux domaines dans lesquels le cadre juridique et réglementaire existant pourrait être renforcé et amélioré. Des recherches plus poussées pourraient mettre en lumière d'autres domaines où la loi est inexistante, inefficace ou inadaptée sous sa forme actuelle. Ces domaines pourraient ensuite faire l'objet d'actions de sensibilisation pour inciter les décideurs et les législateurs à effectuer les modifications nécessaires. Cela nous montre que les travaux sur le DIIC devraient rester en bonne place sur l'ordre du jour international. Ils devraient aussi viser une application plus systématique des principes et réglementations en vigueur et chercher à combler les lacunes existantes.

Les principales conclusions et recommandations reflètent certains sujets communs ou grandes tendances qui se sont dégagées des diverses études menées dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC. Elles rendent compte également des observations et des débats des diverses consultations, notamment ceux de la réunion des rédacteurs de l'Initiative pour le DIIC.

La liste de ces documents figure en **annexe**. Il est recommandé de les consulter directement pour avoir une vision plus exhaustive des conclusions des travaux menés dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>1</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>5</b>
<b>CONTEXTE GÉNÉRAL .....</b>	<b>6</b>
CONSEIL DES DÉLÉGUÉS 2001 .....	6
APERÇU DE L'INITIATIVE POUR LE DIIC .....	7
<b>MÉTHODES DE RECHERCHE ET CHAMP D'APPLICATION .....</b>	<b>8</b>
TERMINOLOGIE ET CHAMP D'APPLICATION .....	8
APERÇU DU PROCESSUS DE RECHERCHE .....	8
CONSULTATIONS ET REPRÉSENTATION INTERNATIONALE.....	13
<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS.....</b>	<b>16</b>
CHAMP D'APPLICATION DU DIIC .....	16
NATURE DU DIIC EN VIGUEUR .....	17
DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SUR LE TERRAIN .....	20
CONNAISSANCE, COMPRÉHENSION ET MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS EXISTANTS .....	21
RELATION ENTRE DROIT ET PRATIQUE.....	23
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>25</b>
RECOMMANDATION 1 : COMPRENDRE ET ACCEPTER, L'EXPRESSION « DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES » (DIIC) AU NIVEAU INTERNATIONAL.....	25
RECOMMANDATION 2 : MIEUX FAIRE COMPRENDRE LA NATURE, LE CHAMP D'APPLICATION ET LE CONTENU DU DIIC .....	25
RECOMMANDATION 3 : IDENTIFIER LES PRINCIPES ESSENTIELS DU DIIC ET LES INTÉGRER DANS TOUS LES INSTRUMENTS NATIONAUX, REGIONAUX ET INTERNATIONAUX APPLICABLES AUX INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES.....	25
RECOMMANDATION 4 : AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS DE DIIC EN VUE DE FACILITER LES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES.....	26
RECOMMANDATION 5 : POURSUIVRE L'ÉLABORATION DU DIIC ET EN ASSURER LA PROMOTION.....	26
<b>LISTE DES TABLEAUX</b>	
TABLEAU 1 : TRAVAUX DE RECHERCHE DANS LE DOMAINE JURIDIQUE CONCERNANT L'INITIATIVE POUR LE DIIC, LISTE DES CHERCHEURS ET DES PAYS .....	10
TABLEAU 2 : ÉTUDES DE TERRAIN CONCERNANT L'INITIATIVE POUR LE DIIC, LISTE DES CHERCHEURS ET DES PAYS.....	12
TABLEAU 3 : PUBLICATIONS CONCERNANT LE DIIC, LISTE DES AUTEURS ET DES SUJETS .....	12
<b>ANNEXE : LISTE DES RÉFÉRENCES .....</b>	<b>27</b>

**Pour de plus amples informations sur ce rapport, veuillez contacter :**

**Victoria Bannon, coordinatrice**

Initiative pour le droit international des interventions lors de catastrophes  
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge  
17 chemin des Crêts, Petit-Saconnex, 1211 Genève, Suisse

Tél : +41 22 730 42 22 – Télécopieur +41 22 733 03 95 – Adresse électronique : [idr1@ifrc.org](mailto:idr1@ifrc.org)  
[www.ifrc.org/fr/what/disasters/idr1](http://www.ifrc.org/fr/what/disasters/idr1)

## CONTEXTE GÉNÉRAL

Chaque année, des millions de personnes sont victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Chaque année, la communauté internationale a la difficile tâche de répondre à des crises qui dépassent les capacités des infrastructures nationales, en participant à des missions vitales comme le sauvetage et la protection des survivants et en apportant des secours d'urgence à des populations manquant cruellement des produits les plus essentiels pour s'alimenter, s'abriter et se désaltérer en sécurité. L'intervention internationale lors de catastrophes est donc capitale pour sauver des vies, rendre aux victimes leur dignité et réduire leur vulnérabilité future. Pourtant, si le besoin d'intervention rapide et efficace ne s'est encore jamais démenti, de nombreux obstacles demeurent qui empêchent les secours de parvenir jusqu'aux populations sinistrées ou les retardent.

Contrairement aux situations de conflits armés, il n'existe pas d'ensemble d'instruments juridiques, clairement identifié pour désigner les règles, principes et normes convenues au niveau international concernant la protection et l'aide fournies aux victimes des catastrophes naturelles et technologiques. De même, les personnels humanitaires et les gouvernements ne disposent pas d'une source d'information unique où obtenir ce type de renseignement. De nombreuses interventions internationales lors de catastrophes sont de ce fait assujetties à des règles et à des régimes établis en fonction des nécessités et qui varient considérablement d'un pays à l'autre, freinent la fourniture des secours et réduisent leur efficacité, mettant en péril des vies humaines et portant atteinte à la dignité des personnes.

### CONSEIL DES DÉLÉGUÉS 2001

L'initiative pour le DIIC a été lancée par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) pour répondre au questionnement croissant de la communauté internationale, dont le réseau mondial des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales), quant à l'adéquation des mécanismes juridiques et autres, en place, pour réagir aux catastrophes naturelles et d'origine technologique nécessitant des interventions humanitaires.

C'est la raison pour laquelle la Fédération internationale a accueilli, en février 2001, une réunion où des experts, des praticiens, des juristes internationaux et des universitaires, ont débattu de la question et conclu à la nécessité de clarifier la législation existante. Un plan de travail pour l'étude et la collecte des instruments de DIIC a été recommandé. La Fédération internationale, au vu de sa vaste expérience du terrain et des liens précieux qu'elle entretient avec les communautés et les États au travers du réseau des Sociétés nationales, a été jugée la mieux placée pour jouer un rôle directeur dans le processus <sup>2</sup>.

En novembre 2001, sur recommandation de la Commission de la préparation aux catastrophes et des secours, instance consultative des organes directeurs de la Fédération internationale, cette dernière et plusieurs Sociétés nationales ont appelé l'attention du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur ces questions. Le document de travail présenté au Conseil des Délégués <sup>3</sup> soulignait la nécessité d'acquérir une compréhension claire du cadre juridique et réglementaire international qui régit la fourniture et l'utilisation des secours d'urgence. Il recommandait aussi de rassembler sous une forme concise et facile à utiliser, les principes, règles et instruments en vigueur, applicables aux situations de catastrophes naturelles et d'origine technologique, notamment lorsque celles-ci exigent une intervention internationale. Outre l'identification du cadre existant, il a été jugé nécessaire de réunir une série de données d'expérience provenant du terrain afin de déterminer les domaines où la législation en place permettait ou non d'améliorer les interventions lors de catastrophes. Enfin, on a estimé utile d'identifier les moyens propres à améliorer les instruments existants, d'une manière qui tienne compte des besoins des États,

---

<sup>2</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *First International Disaster Response Law Workshop Summary, Conclusions and Next Steps* (Genève, février 2001)  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_Workshop.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_Workshop.pdf)

<sup>3</sup> Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, document de travail : *Droit international des interventions lors de catastrophes*, CD 2001/7/1, Genève (décembre 2001)

des organisations internationales et communautaires, et respecte en même temps les besoins des personnes dont le droit à la dignité et la vie même ont été affectés par la catastrophe.

Le Conseil des Délégués a demandé à la Fédération internationale de mener à bien ces tâches, avec le concours des Sociétés nationales et de lui en faire rapport à sa prochaine réunion en 2003<sup>4</sup>.

La Fédération a lancé l'Initiative pour le droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC) pour faire suite à cette demande.

## **APERÇU DE L'INITIATIVE POUR LE DIIC**

L'Initiative pour le DIIC avait pour objet essentiel de rassembler les divers éléments du droit des traités ainsi que les règles « non contraignantes » figurant dans les déclarations et résolutions adoptées par les organisations du système des Nations Unies et dans d'autres enceintes intergouvernementales s'occupant d'interventions lors de catastrophes. Chaque fois que cela a été possible, on a aussi rassemblé et examiné les lignes directrices et les meilleures pratiques en la matière. Le résultat de ces travaux constituera le premier recueil de lois et d'instruments en vigueur se rapportant expressément aux situations d'urgence, survenant hors conflit armé. Ce recueil sera ensuite publié sous forme de CD-ROM, en novembre 2003.

En parallèle aux travaux de recherche dans le domaine juridique, l'Initiative pour le DIIC a également donné lieu à une série d'études de terrain réalisées dans plus de vingt-cinq pays, aux fins d'évaluer la nature et l'étendue des instruments juridiques et autres, applicables aux interventions lors de catastrophes, et la manière dont ceux-ci sont appliqués dans ces circonstances.

Enfin, l'on s'est efforcé de rassembler un certain nombre d'experts d'horizons divers, universitaires, juristes, professionnels de l'action humanitaire et décideurs pour effectuer des travaux de recherche et échanger leurs vues sur différents aspects liés à la notion de « droit international des interventions lors de catastrophes ». Ces travaux ont donné lieu à la production d'un recueil de documents relatifs au DIIC, à paraître en décembre 2003, qui contribuera à approfondir le niveau de compréhension du cadre juridique et réglementaire existant.

La générosité de plusieurs donateurs, dont on trouvera la liste ci-dessous, a permis d'entreprendre et de mener à bien les tâches prévues au titre de l'Initiative pour le DIIC.

- Ausaid au travers de la Croix-Rouge australienne
- Emergency Management Australia
- Croix-Rouge norvégienne
- Gouvernement norvégien par le biais de la Croix-Rouge norvégienne
- Gouvernement suisse par le biais de la Croix-Rouge suisse
- Croix-Rouge britannique

---

<sup>4</sup> Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 5: *Droit international des interventions lors de catastrophes*, Genève (décembre 2001)

## MÉTHODES DE RECHERCHE ET CHAMP D'APPLICATION

### TERMINOLOGIE ET CHAMP D'APPLICATION

Au cours des étapes préliminaires de mise en œuvre du projet, la Fédération internationale s'est efforcée de définir avec précision le champ d'application de l'Initiative pour le DIIC ainsi que la terminologie utilisée dans ce cadre. Une distinction fut établie entre les expressions « droit international des interventions lors de catastrophes » (DIIC) et « Initiative pour le DIIC », la première désignant l'ensemble des instruments juridiques et des règlements relatifs à l'intervention lors des catastrophes et la seconde renvoyant aux activités à entreprendre par la Fédération internationale pour étudier la portée et le contenu de cet ensemble de lois<sup>5</sup>.

Des définitions de travail spécifiques furent également établies qui précisaient la signification des expressions « droit international » et « intervention lors de catastrophes », dans le cadre du « droit international des interventions lors de catastrophes ». Ces définitions sont présentées ci-après :

Le « droit international » englobe le droit des traités, les accords entre États et organisations internationales, y compris la Fédération internationale, et les règles « non contraignantes » issues des instruments déclaratoires et des résolutions pertinentes adoptés lors de réunions intergouvernementales.

L'« intervention lors de catastrophes » désigne notamment les activités de préparation aux catastrophes, les opérations de secours et les efforts de relèvement déployés lorsque survient une catastrophe naturelle, technologique ou d'une autre nature ne résultant pas d'un conflit armé<sup>6</sup>.

Il fut souligné que la Fédération internationale ne cherchait pas à définir ni à limiter le champ d'action du DIIC car l'Initiative se voulait un processus exploratoire au long duquel la portée et le contenu du DIIC serait amené à évoluer<sup>7</sup>.

En effet, à mesure de l'avancement de l'Initiative pour le DIIC, et après l'élaboration d'un cadre de référence pour les recherches juridiques et les études de terrain, on a encore réduit et affiné l'étendue des activités de manière à travailler efficacement dans les délais fixés<sup>8</sup>. Cette évolution est examinée de manière plus approfondie dans les chapitres « Aperçu du processus de recherche » et « Principales conclusions », du présent rapport.

### APERÇU DU PROCESSUS DE RECHERCHE

Les travaux de recherche menés dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC englobent deux types de démarches qui reflètent les objectifs décrits dans la résolution 5 adoptée par le Conseil des Délégués en 2001. Il s'agissait d'une part d'identifier et de compiler les différents instruments juridiques composant le DIIC et, d'autre part, de réaliser des études de terrain pour mettre en évidence certaines difficultés importantes rencontrées dans le cadre des interventions lors de catastrophes, et de déterminer les incidences du DIIC en vigueur sur ces opérations.

---

<sup>5</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, DIIC Fiche d'informations n°1 : Qu'est-ce que l'Initiative pour le droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC)? (juin 2002)

<sup>6</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, DIIC Fiche d'informations n°3 : Questions d'actualité concernant l'Initiative pour le DIIC (juin 2002)

<sup>7</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, DIIC Fiche d'informations n°3 : Questions d'actualité concernant l'Initiative pour le DIIC (juin 2002)

<sup>8</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Guidelines for IDRL Legal Research* (juin 2002) (*lignes directrices*); Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *IDRL Field Study Terms of Reference* (septembre 2002) (*mandat*)

Pour entreprendre ces activités, la Fédération internationale s'est assurée le concours de Sociétés nationales, de juristes, d'universitaires et d'experts des interventions lors de catastrophes issus des sphères humanitaire et gouvernementale. Plusieurs études spécifiques ont été réalisées dans différentes régions géographiques, conformément aux lignes directrices et au mandat élaborés par la Fédération internationale. Un certain nombre de travaux informels ont été aussi effectués spontanément par des Sociétés nationales intéressées et par des particuliers, pour faire suite à la Résolution 5 du Conseil des Délégués, qui encourage ces dernières à apporter leur soutien et leur contribution au plan de travail de la Fédération internationale.

### **Aperçu des travaux de recherche dans le domaine juridique**

Durant le premier semestre 2002, une étude préliminaire (Étude Fischer) a été entreprise par Horst Fischer, professeur à l'Université de la Ruhr à Bochum, aux fins de recenser et d'analyser une série d'instruments susceptibles de constituer le noyau dur du DIIC<sup>9</sup>. L'auteur de l'étude s'est efforcé également d'élaborer une classification des différents domaines d'étude traités afin de dégager des règles générales, et de formuler des recommandations concernant les études à venir et l'élaboration du DIIC.

Les quelque 300 instruments rassemblés dans le cadre de cette étude proviennent pour l'essentiel de la collection des traités et des résolutions des Nations Unies, et concernent pour la plupart la région européenne. Aussi, a-t-il été recommandé notamment, d'élargir par la suite la portée des travaux de recherche juridique à d'autres instruments que les traités et résolutions internationaux, ainsi que de diversifier les zones géographiques examinées. La Fédération internationale a donc fait réaliser un certain nombre d'études dans différentes régions et élaboré des lignes directrices (*Guidelines for IDRL Legal Research*) – (*lignes directrices*)<sup>10</sup>, en s'appuyant sur les recommandations et la classification établie par l'Étude Fischer.

Reconnaissant l'impossibilité de réunir tous les documents pertinents dans les délais impartis, la décision a été prise de mettre l'accent sur les instruments juridiques à caractère international, tels que :

- Traités bilatéraux et multilatéraux;
- Accords ou déclarations entre deux ou plusieurs États;
- Résolutions adoptées lors de réunions et forums intergouvernementaux ;
- Accords impliquant des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
- Accords entre organisations internationales et États ou entre organisations internationales ;
- Accords entre ONG internationales et États, ONG et organisations internationales ou entre ONG.

Les *lignes directrices* recommandent également de rassembler d'autres types de documents tels que des articles et ouvrages parus sur le sujet, des manuels de gestion des catastrophes, des directives, des codes de conduite et des rapports de recherche jugés pertinents pour l'étude du DIIC. Il a été admis toutefois que le temps pourrait manquer pour examiner en profondeur le contenu de ces matériels.

En plus de spécifier les types d'instruments devant être examinés, les *lignes directrices* déterminent également quel en est le contenu intéressant le DIIC, en se fondant sur la classification établie par l'Étude Fischer, qui définit ces domaines comme englobant approximativement les questions relatives à la conduite des interventions lors de catastrophes, notamment les activités de préparation aux catastrophes, les opérations de secours et les efforts de relèvement entrepris. L'étude cite différents exemples:

---

<sup>9</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law prepared by Professor Horst Fischer, Bochum University, Germany*, (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, janvier 2003) (*Étude Fischer*)

Voir aussi *Overview of Existing IDRL Treaties and Other Instruments*, Horst Fischer (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à paraître en novembre 2003)

<sup>10</sup> *Lignes directrices*, voir note 8

- Visas, laissez-passer, permis de travail
- Reconnaissance des qualifications professionnelles
- Formalités douanières, taxes et droits de douane, quarantaine
- Transport et transit des marchandises
- Statut, immunités et protection du personnel
- Coordination des activités
- Éducation, formation et échanges d'informations
- Offres et demandes d'aide
- Télécommunications
- Responsabilité/obligations

Entre juin 2002 et août 2003, un certain nombre d'études ont été menées dans les régions, principalement sous la direction des Sociétés nationales. On en trouvera la liste dans le tableau ci-dessous:

**Tableau 1 : travaux de recherche juridique menés dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC, liste des chercheurs et des pays**

<b>Chercheur</b>	<b>Région</b>	<b>Pays</b>	<b>Date d'achèvement</b>
Virginie Gueriel, Croix-Rouge française	Europe	France	Juin 2002
Délégation régionale de la Fédération internationale, Guatemala	Amérique centrale	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama	Octobre 2002
Tracy-Lynn Field, Institut de droit international comparé, Université d'Afrique du Sud *	Afrique australe	Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe	Janvier 2003
Croix-Rouge allemande*	Europe	Allemagne	Mars 2003
Anne Bergh, Per Gautvik et une équipe de chercheurs volontaires, Croix-Rouge norvégienne **	Asie du Sud, Asie du Sud-Est, Europe	Norvège, Sri Lanka, Viet Nam	Mai 2003
Justyna Mordwilko, Croix-Rouge polonaise*	Europe	Pologne	Mai 2003
Victoria Bannon et Morgan Mozas, Fédération internationale, Genève	Monde	Monde	Juillet 2003
Lauriane Tenon Croix-Rouge française *	Moyen-Orient, Afrique du Nord, Europe	Égypte, Espagne, Grèce, Italie, Portugal, Tunisie, Turquie	Juillet 2003
Bosko Jakovljevic, Croix-Rouge de la Serbie-et-Monténégro*	Europe	Serbie-et-Monténégro	Août 2003
Bosko Jakovljevic, Croix-Rouge de la Serbie-et-du Monténégro *	Europe	Incidences des sanctions économiques, Serbie-et-Monténégro	Août 2003
Croix-Rouge australienne	Pacifique	Australie	Août 2003

\*\* L'étude prévue en Iran a été ajournée, en raison d'autres événements survenus dans la région du Moyen-Orient.

\* Les rapports issus de ces travaux seront mis à disposition sur le site Internet de la Fédération internationale:  
[www.ifrc.org/what/disasters/idrl](http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl) (en anglais seulement)

Ces travaux ont permis de recenser 200 à 300 instruments supplémentaires qui seront intégrés dans le recueil publié sous forme de CD-ROM.

### **Aperçu des études de terrain**

Les études de terrain réalisées dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC, visent à mettre en évidence certaines difficultés importantes rencontrées par le personnel humanitaire et d'autres intervenants au cours des opérations de secours, à déterminer quels sont les instruments juridiques ou d'autres natures, utilisés et appliqués dans ces circonstances, et à établir si l'existence ou l'absence de lois et de directives pertinentes a des incidences sur le déroulement de ces opérations. Les études de terrain ont été limitées à l'examen des interventions internationales auxquelles la Fédération internationale a pris part, c'est-à-dire les situations dans lesquelles elle a apporté une aide au pays sinistré qui a reçu par ailleurs l'assistance d'autres États, organisations internationales et organisations non gouvernementales (ONG) étrangères.

Pour faciliter la réalisation de ces études, la Fédération internationale a élaboré un cadre de référence pour les études de terrain effectuées dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC (*IDRL Field Study Terms of Reference (Mandat)*<sup>11</sup> qui énonce les objectifs cités ci-dessus et indique la méthode à suivre pour leur conduite. Cette méthode comporte les différentes étapes présentées ci-après :

- Étape 1: étude documentaire, fondée sur l'examen des rapports d'évaluation existants, de précédentes interventions internationales lors de catastrophes auxquelles la Fédération internationale a participé au cours des cinq dernières années.
- Étape 2: consultation préalable des personnels spécialisés de la Fédération internationale et des personnes chargées de la gestion des catastrophes au sein des Sociétés nationales.
- Étape 3: études de cas d'interventions internationales en cours dans différentes régions, comprenant des entretiens avec les principaux responsables, la compilation de la documentation et l'observation du déroulement des opérations dans des pays donnés. Il est prévu un séjour d'environ une semaine dans chaque région.
- Étape 4: compilation des informations et rédaction d'un rapport.

Le *mandat* fourni aussi des indications quant aux types de questions à examiner dans le cadre de ces études. On trouvera la liste des principales catégories ci-après :

- Conditions d'accès de la Fédération internationale au pays sinistré et conditions de participation aux opérations ;
- Relations entre les différents acteurs participant à l'intervention;
- Identification des instruments/mécanismes d'intervention lors de catastrophes, propres au pays ;
- Conditions d'accès des différentes organisations participant aux interventions aux victimes des catastrophes ;
- Moyens propres à faciliter les activités liées aux interventions lors des catastrophes ;
- Identification des divers instruments, juridiques et autres, utilisés pour les interventions lors de catastrophes.

Au cours de l'année 2002 et en 2003, deux études de terrain importantes, concernant quatre régions et quinze pays, ont été réalisées dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC. Elles sont indiquées dans le tableau ci-dessous :

---

<sup>11</sup> *Mandat*, voir note 8

**Tableau 2 : études de terrain conduites dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC, liste des chercheurs et des pays**

<b>Chercheur</b>	<b>Région</b>	<b>Pays</b>	<b>Date</b>
Piero Calvi-Pariseti, Gignos Consulting, Genève*	Afrique australe, Asie du Sud, Amérique centrale	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Inde, Lesotho, Malawi, Mexique, Nicaragua, Panama, Suriname, Swaziland, Zambie, Zimbabwe	Octobre - novembre 2002
Anne Bergh et Per Gautvik, Croix-Rouge norvégienne* ^^	Asie du Sud, Asie du Sud-Est	Sri Lanka, Viet Nam	Février – mai 2003

\* Les rapports d'études sont disponibles sur le site internet de la Fédération internationale : [www.ifrc.org/what/disasters/idrl](http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl)  
(en anglais seulement)

^^ L'étude prévue en Iran a été ajournée, en raison d'autres événements survenus dans la région du Moyen-Orient

### Publications concernant le DIIC

Outre les travaux de recherche juridique et les études de terrain, l'intérêt suscité par le projet a conduit la Fédération internationale à commander à des experts une série de rapports sur les différents sujets intéressant le DIIC. Ces documents seront publiés dans un ouvrage entièrement consacré au DIIC, à paraître en décembre 2003.

Les auteurs et les sujets retenus pour cette publication à la date d'août 2003, sont énumérés dans le tableau ci-dessous. Ces derniers ont aimablement proposé leur contribution à titre bénévole et personnel.

**TABLE 3 : PUBLICATIONS CONSACRÉE AU DIIC, LISTE DES AUTEURS ET DES SUJETS**

<b>Auteur</b>	<b>Sujet</b>
Michael Hoffman, directeur chargé de la politique et du droit international humanitaire, Croix-Rouge américaine	Champ d'application du droit international des interventions lors de catastrophes
Horst Fischer, Professeur de droit, Université de la Ruhr, Bochum	Aperçu des traités en vigueur concernant le droit international des interventions lors de catastrophes
Arjun Katoch, chef, Section de la Coordination des opérations sur le terrain, Services des situations d'urgence, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies	L'intervention en cas de catastrophes et le système des Nations Unies
Tracy Field, chargé de cours, faculté de droit, Université de Witwatersand, Afrique du Sud	Aperçu du droit international des interventions lors de catastrophes en vigueur en Afrique du Sud
Bosko Jakovljevic, Croix-Rouge de la Serbie-et-du Monténégro	Réflexions sur l'Initiative pour le DIIC à la lumière de l'expérience de l'ancienne Yougoslavie
Elise Baudot, administrateur principal, Affaires juridiques, Fédération internationale, Genève	Les délégations de la Fédération internationale et la gestion du risque : questions opérationnelles
Chris McIvor, directeur de programme, Save the Children (GB), Zimbabwe	L'application des principes humanitaires dans le cadre des opérations de secours lors de catastrophes: étude de cas du Zimbabwe
Vitit Muntarbhorn, professeur de droit, Université Chulalongkorn, Bangkok	Le droit international des interventions lors de catastrophes et les personnes déplacées
Agnès Callamard, directeur du Projet de responsabilité humanitaire, Genève	Le droit international des interventions lors de catastrophes et la responsabilité humanitaire

## CONSULTATIONS ET REPRÉSENTATION INTERNATIONALE

La résolution 5 du Conseil des Délégués mentionne à plusieurs reprises la nécessité de mener des actions de sensibilisation et d'engager le dialogue avec les gouvernements pour mieux faire connaître le DIIC et en améliorer l'application, avec le soutien des Sociétés nationales. Elle invite notamment ces dernières à encourager leurs gouvernements respectifs à devenir parties à la *Convention de Tampere*<sup>12</sup>. La Fédération s'est donc employée avec énergie à faire connaître les activités liées à l'Initiative pour le DIIC et à recueillir le soutien des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que d'autres cercles extérieurs.

### Activités au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

L'Initiative pour le DIIC a été l'objet de débats lors de deux conférences régionales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En novembre 2002, la Sixième Conférence régionale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour l'Asie et le Pacifique, réunie à Manille, a adopté un Plan d'action<sup>13</sup>, qui appelle à soutenir l'Initiative pour le DIIC. En vertu de ce plan, les 49 Sociétés nationales de la région Asie et Pacifique et du Moyen-Orient, se sont engagées à mettre en œuvre diverses mesures en vue d'améliorer les conditions d'existence des victimes des catastrophes, à encourager les gouvernements à promouvoir une meilleure compréhension du droit international des interventions lors de catastrophes, à renforcer sa cohérence et à contribuer à son harmonisation.

De même, la 17<sup>e</sup> session de la Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge qui rassemble 35 Sociétés nationales, a appelé à « faire mieux connaître le droit national et international des interventions lors de catastrophes et encourager un engagement accru des gouvernements afin de favoriser une prévention, une préparation et une intervention améliorées »<sup>14</sup>.

Tout au long de 2002 et de 2003, la Fédération internationale s'est employée à faire connaître le DIIC dans d'autres enceintes. Elle a également tenu des consultations avec les Sociétés nationales. En octobre 2002, l'Initiative pour le DIIC a fait l'objet d'une communication aux représentants de 18 Sociétés nationales, suivie d'un débat dans le cadre du symposium sur la coopération internationale organisé par le Croissant-Rouge turc à Ankara. En février 2003, l'Initiative pour le DIIC a été présentée à Téhéran dans le cadre de la conférence scientifique sur la gestion des secours, tenue sous l'égide de la Société du Croissant-Rouge iranien. D'autres activités ont été menées avec la participation des Sociétés nationales au niveau bilatéral, ainsi que dans le cadre de réunions annuelles régulières comme celles des conseillers juridiques des Sociétés nationales, de la Commission de la préparation aux catastrophes et des secours de la Fédération internationale, des conseillers juridiques des Sociétés nationales de l'Union européenne et des Sociétés nationales participantes de la Fédération internationale.

Les rapports et communications concernant un grand nombre de ces événements peuvent être consultés sur l'Internet à l'adresse suivante: <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/research.asp>

### Activités au sein de la communauté internationale élargie

L'Initiative pour le DIIC a également fait l'objet de plusieurs communications de la Fédération internationale à divers autres organismes internationaux, dont l'Assemblée générale des Nations Unies et son Conseil économique et social (ECOSOC), ainsi que devant d'autres commissions techniques et agences spécialisées. Le projet a été présenté pour la première fois à

<sup>12</sup> *Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe*, ouverte à la signature depuis le 18 juin 1998 (la convention n'est pas encore entrée en vigueur ; 24 pays en étaient parties au 18 août 2003).  
<http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html>

<sup>13</sup> Sixième Conférence régionale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'Asie et du Pacifique, *Résolution I : Adoption du Plan d'action de Manille 2002* (Manille, Philippines, novembre 2002).  
<http://www.aprc.net/map2002.htm> (anglais seulement)

<sup>14</sup> 17<sup>e</sup> session de la Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge, *Résolution : adoption de l'engagement de Santiago du Chili et du plan d'action de la 17<sup>e</sup> session de la Conférence interaméricaine*, (Santiago du Chili, avril 2003).  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?events/interam/Commitment.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?events/interam/Commitment.pdf) (anglais et espagnol seulement).

l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la session extraordinaire consacrée aux établissements humains, en 2001. Mentionné dans le rapport du Secrétaire général sur le *renforcement de la coordination des opérations de secours d'urgence des Nations Unies*, le DIIC est solidement ancré dans le contexte de l'organisation<sup>15</sup>.

À une date plus récente, l'action de la Fédération internationale a été saluée par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/150 du 16 décembre 2002, relative au « *renforcement de l'efficacité et de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain* »<sup>16</sup>, qui témoigne des améliorations apportées dernièrement au DIIC en vigueur. Le travail accompli depuis l'adoption de la résolution 57/150 de l'Assemblée générale a également été relevé dans le rapport 2003 du Secrétaire général sur le « *renforcement de la coordination des opérations de secours d'urgence* »<sup>17</sup>. Dans sa résolution d'avril 2003 relative à la « *coopération internationale pour la prévention et la gestion des catastrophes naturelles transfrontières et de leurs effets sur les régions concernées* »<sup>18</sup>, l'Union interparlementaire prend également acte de l'Initiative pour le DIIC et encourage les parlements à mettre à profit le rapport final qui en résultera.

L'Initiative pour le DIIC a été présentée dans d'autres enceintes internationales parmi lesquelles la Neuvième Réunion ministérielle de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs, à Bandol (octobre 2002) ; la Cinquième Conférence des Nations Unies sur la population pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok (décembre 2002) ; le symposium de la faculté de droit de l'Université de Santa Clara consacré aux perspectives futures du droit international des interventions lors de catastrophes (mars 2003) ainsi que la réunion de la Société américaine de droit international et de l'Institut du commerce international consacrée au droit commercial et aux droits de l'homme, qui s'est tenue à Berne en juin 2003<sup>19</sup>.

### **Réunion des rédacteurs de l'Initiative pour le DIIC, mai 2003**

La Fédération internationale a accueilli en mai 2003 une réunion des rédacteurs qui ont travaillé dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC. Cet événement, particulièrement intéressant pour le processus de consultation, a rassemblé un éventail d'experts venus d'horizons divers, universitaires, responsables gouvernementaux, professionnels de l'intervention lors de catastrophes, dont de nombreux auteurs de publications concernant le DIIC, des personnes ayant participé aux travaux de recherche juridique et aux études de terrain, ainsi que des spécialistes des Sociétés nationales et du CICR.

Cette réunion de deux jours a été l'occasion d'examiner et de confronter les résultats des travaux de recherche entrepris sur différents sujets concernant le DIIC et de mieux appréhender la portée et le contenu des instruments existants dans ce domaine. Les participants ont également débattu d'un certain nombre de questions particulières concernant les orientations futures de l'Initiative pour le DIIC et les recommandations à présenter à la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui doit se tenir en décembre 2003. Un rapport complet a été rédigé dans lequel figurent la liste des participants, les résumés des communications et des débats, ainsi que l'ensemble des conclusions (*Writers' Meeting Summary Report*)<sup>20</sup>, qui ont servi de base à la rédaction du chapitre Principales conclusions du présent rapport.

---

<sup>15</sup> A/57/77- E/2002/63, paragraphe 23  
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/386/66/PDF/N0338666.pdf?OpenElement>

<sup>16</sup> A/57/L.60 et Add.1, alinéa 15 du préambule [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_IUSAR\\_Res.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_IUSAR_Res.pdf)

<sup>17</sup> A/58/89 – E/2003/85, paragraphe 28  
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/386/66/PDF/N0338666.pdf?OpenElement>

<sup>18</sup> Résolution relative à la « *coopération internationale pour la prévention et la gestion des catastrophes naturelles transfrontières et de leurs effets sur les régions concernées* », adoptée à l'unanimité par la 108<sup>ème</sup> conférence de l'Union interparlementaire, Santiago du Chili, 11 avril 2003, paragraphe 14 du dispositif.

<sup>19</sup> Pour obtenir les résumés et les discours concernant ces événements, consulter

<sup>20</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *IDRL Project Writers' Meeting : Summary Report* (Genève, mai 2003), (*Writers' Meeting : Summary Report*) <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/about.asp>

## **Autres initiatives**

La Fédération internationale a, en outre, lancé un certain nombre d'autres initiatives en vue de fournir des informations à jour sur l'état d'avancement de l'Initiative pour le DIIC, et les rapports d'étude produits dans ce cadre. Une rubrique consacrée au DIIC, notamment, a été créée sur le site Internet de la Fédération internationale ([www.ifrc.org/what/disasters/idrl](http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl)). Plusieurs fiches d'information concernant les différents aspects du projet ont été publiées et un service de diffusion par voie électronique mis en place pour informer les abonnés des dernières évolutions du projet.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Pour vous abonner à ce service, veuillez contacter [idrl@ifrc.org](mailto:idrl@ifrc.org).

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

Ces conclusions reflètent certains sujets communs et les grandes lignes qui se sont dégagées des différentes études réalisées dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC. Elles rendent compte aussi des observations et des débats auxquels ont donné lieu les diverses consultations, dont la réunion des rédacteurs de l'Initiative pour le DIIC.

La liste de ces documents figure dans l'**Annexe**. On pourra, en les consultant, avoir une vision plus complète des conclusions des travaux menés dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC.

Nous n'avons pas essayé de formuler des conclusions exhaustives concernant tous les aspects du DIIC. Au contraire, le processus de recherche a montré qu'il était indispensable, notamment, d'approfondir l'examen de cette question et de procéder à des recherches supplémentaires. Il faut toutefois espérer que les principales conclusions énoncées ci-après fourniront une base solide pour développer des activités nouvelles à même d'améliorer les interventions lors de catastrophes qui visent essentiellement à sauver des vies et rendre leur dignité aux victimes.

### CHAMP D'APPLICATION DU DIIC

Si la Fédération internationale n'avait pas pour intention de définir ni à limiter le champ d'application du concept même de DIIC, on a constaté, au cours du processus d'études et de consultation, qu'il était nécessaire d'en réduire et affiner la portée de manière à lui conserver son intérêt et la place particulière qu'il occupe par rapport à d'autres domaines de droit plus développés. Un ensemble « d'éléments essentiels » du DIIC ont en outre été mis en évidence, qui pourraient fournir des points de repère précieux pour de futurs travaux et que l'on pourrait résumer comme étant : *les législations, règles et autres principes propres à faciliter l'accès aux victimes, coordonner et améliorer les interventions internationales lors de catastrophes ne résultant pas de conflits, et à en rendre compte, y compris les activités de préparation aux catastrophes sur le point de se produire ainsi que la conduite des opérations de sauvetage et de l'aide humanitaire.*

#### Il est nécessaire de réduire et d'affiner le champ d'application du DIIC

Plusieurs participants ont observé que la notion de DIIC dans son acception la plus large pouvait s'étendre à pratiquement tous les domaines du droit international, depuis les droits de l'homme jusqu'au droit de la mer, en passant par le droit de l'environnement, le droit commercial international et celui des télécommunications. Le DIIC pourrait aussi embrasser n'importe quel type de crise, situation d'urgence ou de catastrophe, allant des catastrophes nucléaires et des déversements de produits chimiques, aux faillites économiques et drames de la pauvreté, inondations, sécheresses et séismes, incendies de forêt et accidents aériens. Il pourrait, en outre, s'appliquer aux différentes phases de la gestion des catastrophes, à savoir les activités en vue de les prévenir, de s'y préparer et d'en atténuer les effets, les opérations de secours, les efforts de relèvement et de reconstruction ainsi que les actions en faveur du développement.

On a fait observer néanmoins qu'en adoptant une interprétation aussi large, on risquait de transformer le DIIC en un concept inconsistant, dénué de signification réelle ou de pertinence. La nécessité est donc apparue de déterminer les éléments qui le caractérisent et lui confèrent son originalité par rapport aux autres domaines du droit, même si des chevauchements et des similitudes sont inévitables dans ce domaine comme dans d'autres.

#### Identification des éléments essentiels du DIIC

Il est intéressant, avant de commencer à déterminer les éléments susceptibles de former le noyau dur du DIIC, de revoir le raisonnement à l'origine de cette initiative, et les objectifs poursuivis. Comme cela a été indiqué précédemment, le projet est né d'une série de difficultés très concrètes bien que fondamentales qui freinent les secours, voire empêchent l'aide de parvenir aux personnes les plus vulnérables lors de catastrophes ne résultant pas de conflits. Par la suite, des études de terrain ont permis d'établir que ces obstacles concernaient les conditions d'accès aux victimes, les moyens propres à faciliter la coordination et l'efficacité des interventions, ainsi que la manière d'en rendre compte.

On a constaté également que de nombreuses difficultés apparaissaient, semble-t-il, durant la phase de préparation à des catastrophes sur le point de se produire, comme les opérations d'évacuation et la mobilisation des équipes de secouristes, et pendant les opérations mêmes de sauvetage et de secours, telles que les opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain, ainsi que lors de la fourniture de l'aide humanitaire. À dire vrai, certains rédacteurs ont estimé que ces éléments devaient constituer les caractéristiques essentielles du DIIC et que celui-ci ne devrait pas englober les questions touchant à l'atténuation des effets des catastrophes, aux efforts de relèvement ou de développement. Ces activités étant déjà régies par d'autres législations, principes et instruments. On pourrait, de cette manière, préserver le caractère spécifique du DIIC.

Les éléments essentiels du DIIC pourraient être définis comme étant :

Les législations, règlements et autres principes propres à faciliter l'accès aux victimes, coordonner et améliorer les interventions internationales lors de catastrophes ne résultant pas de conflits, et à en rendre compte, y compris les activités de préparation aux catastrophes sur le point de se produire ainsi que la conduite des opérations de secours et d'aide humanitaire.

Cette définition va dans le sens de la très grande majorité des instruments et sujets examinés dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC.

## **NATURE DU DIIC EN VIGUEUR**

Les différents éléments qui forment le DIIC en vigueur sont éparpillés dans de nombreux instruments disparates de natures extrêmement diverses, juridique et autres, parmi lesquels on trouve des traités bilatéraux et multilatéraux, des accords régionaux, des résolutions et déclarations adoptées lors de réunions intergouvernementales, des lignes directrices opérationnelles et des codes de conduite. Une grande partie du droit des traités en vigueur ne s'applique pas uniquement aux interventions lors de catastrophes, ou bien, est limité dans sa portée et son champ d'application. D'autres instruments, en particulier les résolutions intergouvernementales, ont souvent une portée plus générale et s'efforcent de définir les principes généraux applicables aux interventions lors de catastrophes.

### **Il existe peu de traités multilatéraux de portée générale qui se rapportent directement au DIIC**

Les travaux de recherche en cours ont permis de vérifier la pertinence d'une remarque particulièrement importante formulée lors du lancement de l'Initiative pour le DIIC. On avait observé alors qu'il n'existait pas de corps de traités multilatéraux ou de conventions spécifiques, de portée générale et universellement acceptés, pour régir les situations d'urgence, comme c'est le cas pour les situations de conflit armé. En effet les traités multilatéraux concernant les intervention lors de catastrophes sont en nombre limité et, quand ils existent, se focalisent généralement sur un sujet particulier sans définir de principes généraux applicables à ce type de situation.

En matière d'intervention lors de catastrophes, deux traités multilatéraux peuvent être considérés comme ayant une portée générale. Le premier est la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique<sup>22</sup>, qui régit tout un ensemble de questions dont l'offre et la demande d'aide, la coordination des opérations, la mission de l'Agence internationale de l'énergie atomique, les coûts, privilèges et immunités des personnels concernés ainsi que l'utilisation des installations et le transit des matériels et équipements.

Le deuxième traité multilatéral de portée générale de ce type est la Convention de Tampere (1998) sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (cet instrument n'est pas encore entré en vigueur)<sup>23</sup>. Tout en se cantonnant au domaine des télécommunications d'urgence, la Convention de Tampere régit, en des termes similaires voire plus détaillés, des questions propres aux activités plus larges de l'intervention lors de catastrophes parmi lesquelles les offres et les demandes d'aide, les privilèges et immunités spéciales, les installations, les coûts et la coordination des

---

<sup>22</sup> <http://www.iaea.or.at/worldatom/Documents/Infcircs/Others/inf336.shtml>

<sup>23</sup> <http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/icet98-e.htm>

opérations. Certaines de ses dispositions s'appliquent aussi aux organisations non gouvernementales et aux organismes privés, ce qui en élargit la sphère d'application au-delà des États mêmes. À cet égard, la Convention de Tampere représente une approche inédite du DIIC, qui pourrait servir de modèle pertinent à de futures initiatives.

### **Il existe un réseau dense de traités bilatéraux et régionaux en Europe, qu'on ne retrouve pas dans les autres régions**

Au contraire des traités multilatéraux, les États ont mis en place un dispositif élaboré et diversifié de traités bilatéraux. Leur nombre n'a cessé de croître et leur portée de grandir depuis déjà la fin de la seconde guerre mondiale. Ils englobent souvent des accords régissant la fourniture et/ou la mise à disposition d'une aide dans les situations de catastrophe naturelle ou technologique. Si leurs objectifs, leur portée et leur contenu diffèrent, il est néanmoins possible de définir les contours généraux de ces instruments qui ont évolué au fil des ans.

Au cours des années 1990, les traités dits "d'assistance mutuelle" n'ont cessé de se multiplier en Europe, se transformant en un réseau de coopération mutuelle de grande envergure qui couvre la plupart des pays de la région. Divers accords conclus sous l'égide de l'Union européenne, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ont, en outre, eu pour effet de doter cette région d'une réglementation significative. Ces accords contiennent généralement des clauses relatives aux demandes et offres d'assistance, facilitent l'entrée sur le territoire d'un État souverain, la coopération technique, les échanges d'informations et, dans certains cas, les activités de préparation aux catastrophes et la formation. Leur portée exacte et leur contenu présentent néanmoins de nombreuses disparités. Ces accords ne prévoient pas, à de rares exceptions près, de dispositions applicables aux intervenants autres que les États, tels que les organisations internationales, les ONG et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La prolifération de traités bilatéraux et régionaux se limite, semblerait-il, à la seule Europe. Dans les autres régions et pays examinés dans le cadre des présentes études, on a observé un nombre comparativement peu élevé d'instruments bilatéraux ou régionaux. Nombre de ceux-ci ont le plus souvent été conclus avec des organisations internationales ou des ONG, sous forme « d'accords de siège » ou « protocoles d'accord », qui stipulent les modalités et conditions spécifiques dans lesquelles une organisation peut intervenir dans un pays donné.

Par exemple, en Tunisie, on a recensé seulement dix instruments internationaux ayant trait pour la plupart à l'Organisation maritime internationale. Au Viet Nam, l'État a passé plusieurs accords avec des organisations internationales, et deux accords avec d'autres États concernant directement le DIIC. Toutefois, au moment où nous rédigeons le présent document, l'examen de l'éventail complet des instruments internationaux n'était pas encore achevé étant donné qu'il avait fallu en faire traduire un grand nombre. En Turquie, si de nombreuses activités relatives aux interventions lors de catastrophes sont conduites avec la participation d'autres États, un petit nombre seulement est actuellement formalisé sous forme d'accord. Sur la trentaine de traités recensés au total dans la région de l'Afrique australe, seul un petit nombre se rapportent directement aux interventions lors de catastrophes. Parmi ceux-ci, la plupart concernent des accords entre un État touché par une catastrophe et une organisation internationale ou une ONG.

### **Malgré leur caractère disparate, de nombreux traités internationaux ont en commun un certain nombre de sujets**

Il est possible de distinguer, dans les divers traités internationaux relatifs aux interventions lors de catastrophes, certains domaines communs à un grand nombre de ces instruments. Il s'agit notamment des domaines suivants:

- Offres et demandes d'aide
- Responsabilité et coordination des opérations lors de catastrophes
- Conditions d'entrée du personnel et des matériels et circulation à l'intérieur du pays
- Entrée des fournitures de secours et règlements douaniers
- Statut, immunité et protection du personnel humanitaire
- Coût des opérations

- Mise en place de structures permanentes pour gérer les catastrophes et les interventions lors de catastrophes.

Il importe de souligner que, malgré cela, on peine à trouver une cohérence à la manière dont ces domaines communs sont réglementés. Ce caractère disparate ne concerne pas uniquement les traités conclus entre États, mais aussi les dispositions qui y figurent, ce qui explique la difficulté d'en dégager des grandes lignes ou des principes généraux.

### **Le droit international des traités en vigueur présente un certain nombre de lacunes**

Outre l'absence de principes clairement définis parmi les différentes dispositions des traités internationaux, de nombreux domaines des interventions lors de catastrophes demeurent insuffisamment réglementés ou sont totalement omis de ces accords. Il s'agit notamment des suivants :

- Définition des conditions d'entrée des personnels étrangers intervenant lors de catastrophes
- Liberté de circulation de ces personnels
- Reconnaissance des compétences professionnelles du personnel humanitaire, notamment dans les domaines médical et sanitaire
- Échanges d'informations relatives à la catastrophe entre les autorités nationales et le personnel humanitaire
- Traitement des expéditions de secours
- Transport sur le territoire de l'État touché par la catastrophe
- Distribution et utilisation des fournitures de secours
- Conditions d'entrée et de fonctionnement des acteurs non étatiques, comme les organisations internationales et les ONG

### **De nombreux instruments non contraignants relatifs au DIIC énoncent des principes importants**

Les travaux de recherche ont mis en lumière une cinquantaine de déclarations et résolutions relatives au DIIC, adoptées par des organisations intergouvernementales comme l'Organisation des Nations Unies et ses agences spécialisées, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Conférence mondiale des radiocommunications, l'Organisation mondiale des douanes et l'Union interparlementaire. On a également recensé des résolutions adoptées par des organisations intergouvernementales régionales, dont l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Union africaine, l'Organisation de l'unité africaine, le Conseil de l'Europe, le Parlement européen et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

Contrairement à la majorité des dispositions qui figurent dans les traités examinés, un grand nombre de ces instruments concernent expressément les activités liées aux interventions lors de catastrophes. Ils reflètent en général une approche plus cohérente fondée sur des principes susceptibles de s'appliquer à des situations générales, et ne se bornent pas à répondre aux besoins d'une situation d'urgence spécifique ou à un sujet précis.

La résolution 46/182 du 19 décembre 1991 et l'annexe y afférant, ainsi que la résolution A/57/L.60 du 10 décembre 2002 relative au « *renforcement de l'efficacité et de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain* » adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, illustrent parfaitement ces types d'instruments, en définissant toutes deux des principes directeurs en matière d'aide humanitaire ainsi que le rôle des différents protagonistes, qu'ils appartiennent ou non aux sphères étatiques. Autre instrument important, la résolution 6 adoptée en 1977 par la XXIIIème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, relative aux « *mesures propres à accélérer les secours internationaux* » formule une série de recommandations pratiques pour aplanir de nombreux obstacles qui retardent l'entrée des personnels humanitaires et des fournitures de secours.

### **De nombreux instruments de nature non juridique énoncent des principes de DIIC**

Il existe également une très large panoplie d'instruments qui, bien que n'étant pas de nature juridique, s'efforcent néanmoins de réglementer et d'organiser de manière rationnelle les interventions lors de

catastrophes. Ces instruments ont, dans de nombreux cas, été élaborés par des organisations humanitaires qui ont tenté, individuellement ou collectivement, d'améliorer les normes applicables aux interventions lors de catastrophes ainsi que leurs propres mécanismes de responsabilisation.

La *Charte humanitaire et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes du Projet Sphère* ainsi que le *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe*, constituent deux exemples importants de ce type d'instrument qui tentent de définir des principes et des normes internationales concernant tous les aspects des interventions lors de catastrophes, allant des programmes d'aide sanitaire et alimentaire à la coopération avec les gouvernements, en passant par le respect de la dignité des bénéficiaires et leur participation aux activités.

## **DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SUR LE TERRAIN**

Les données d'expérience ont confirmé qu'un grand nombre d'obstacles rencontrés lors des opérations sur le terrain concernaient les quatre domaines suivants:

- Disparité des conditions d'accès aux victimes des catastrophes;
- Retards, inefficacité et inadéquation des moyens mis en œuvre par les États pour faciliter les interventions lors de catastrophes;
- Manque de coordination entre les différentes organisations nationales et internationales qui interviennent lors des catastrophes et au sein même de ces entités;
- Insuffisances dans l'application des normes de qualité et de responsabilisation pourtant bien connues et bien comprises.

### **Disparité des conditions d'accès aux populations touchées par les catastrophes**

Lors de catastrophes, les conditions d'accès du personnel humanitaire étranger aux populations sinistrées varient d'un pays à l'autre dans les régions examinées. Dans certains pays, un accord doit avoir été négocié au préalable entre les autorités du pays et l'organisme d'aide. Dans d'autres, les conditions d'accès dépendent de la nature des diverses réglementations et politiques nationales qui définissent les modalités de demande de l'aide internationale et son acceptation. D'autres encore privilégient l'élaboration d'arrangements spécifiques fondés sur l'instauration de relations de confiance et de liens avec les autorités nationales ou locales. Ces accords changent fréquemment.

Diverses considérations d'ordre politique, économique ou relatives à la sécurité ayant cours dans la région ou le pays d'accueil sont susceptibles également d'avoir des incidences sur le niveau d'accès, entraînant une sélection des organisations autorisées à accéder aux zones sinistrées et déterminant les conditions de leur intervention.

### **Retards, inefficacité et inadéquation des moyens mis en œuvre par les États pour faciliter les interventions lors de catastrophes**

Les difficultés qui font obstacle aux interventions lors de catastrophes, concernent pour beaucoup les domaines suivants :

- Retards dans le traitement des visas ou des procédures douanières ;
- Lenteur des formalités pour l'obtention des autorisations d'utilisation de certains matériels de télécommunication ou d'accès aux réseaux et aux fréquences ;
- Niveau élevé ou hausse intentionnelle des taxes à l'importation sur les fournitures de secours
- Absence de reconnaissance juridique et de protection des organisations et du personnel intervenant sur le territoire du pays sinistré
- Retards dans l'adoption des programmes d'intervention lors de catastrophes
- Recrutement des personnels local et expatrié
- Location de locaux
- Opérations de change et autres transactions financières
- Retards dans l'obtention des visas pour les personnels expatriés

Il semble que la lourdeur de l'appareil bureaucratique national ainsi que les divergences en matière d'application et d'interprétation de la réglementation et des procédures soient à l'origine d'un grand nombre de ces difficultés. On a observé aussi que les infrastructures publiques, dotées de ressources insuffisantes, n'arrivent pas à faire face aux retombées de la catastrophe. Dans certaines situations, les autorités du pays sinistré paraissent avoir tiré un avantage politique et financier de la présence massive d'étrangers sur leur territoire.

### **Absence de coordination entre les organisations nationales et internationales qui interviennent lors de catastrophes, et au sein même de ces organisations**

La question de la coordination, s'agissant notamment du rôle essentiel qui incombe au gouvernement du pays hôte, constitue, semble-t-il, la source des principales difficultés qui réduisent l'efficacité de l'action humanitaire. L'inaptitude des autorités du pays hôte à remplir leur mission de coordination et le manque de compréhension manifesté par les responsables publics à l'égard du dispositif d'intervention international lors des catastrophes font naître un sentiment d'impuissance. On a observé également que de nombreux gouvernements, plutôt que de confier à une autorité unique la responsabilité de coordonner les interventions lors de catastrophes, mettaient en place un dispositif complexe faisant intervenir plusieurs ministères et de multiples procédures d'autorisation. Certains représentants des gouvernements hôtes se sont également déclarés préoccupés par l'absence de considération et de coopération manifesté par les intervenants étrangers, leur donnant de ce fait le sentiment d'être dépossédés des responsabilités essentielles qui sont les leurs.

On a relevé des difficultés du même ordre entre les différentes organisations humanitaires aux niveaux national et international, même si la coordination des opérations entre les grandes organisations internationales et les ONG a été jugée en amélioration.

### **Divergences entre la reconnaissance des normes de qualité et de responsabilisation, et leur application**

La connaissance des divers instruments internationaux relatifs à la qualité des interventions lors de catastrophes et aux obligations des intervenants est d'un niveau satisfaisant, en particulier pour ce qui est de la *Charte humanitaire et des normes minimales pour les interventions lors de catastrophes du Projet Sphère* ainsi que du *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe*. On estime néanmoins que ces normes ne sont pas pleinement appliquées lors des opérations de secours. À cet égard, les exemples suivants ont été cités :

- Importation et distribution de fournitures de secours en quantité excessive;
- Recrutement de personnel expatrié là où les compétences locales auraient pu être optimisées ;
- Forte rotation du personnel expatrié au cours des opérations, entraînant une déperdition des connaissances de l'organisation
- Manœuvres des gouvernements, organismes de financement et autres groupes intéressés en vue d'orienter le ciblage des programmes d'aide et la distribution des secours vers certains groupes;
- Absence de concertation appropriée entre les activités de secours et les efforts de développement, y compris distribution inutile des fournitures de secours pendant des périodes trop longues.

### **CONNAISSANCE, COMPRÉHENSION ET MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS EXISTANTS**

Bien qu'ils existent en nombre important, les instruments se rapportant au DIIC sont le plus souvent méconnus des gouvernements et des personnels de terrain qui les invoquent rarement et y ont peu recours dans les faits pour aplanir les difficultés rencontrées pendant les opérations de secours. En revanche, la législation nationale est généralement bien connue et appliquée, même si elle n'est souvent pas en mesure d'apporter une solution appropriée à la plupart des difficultés rencontrées lors de ces interventions.

## La connaissance des instruments de DIIC en vigueur est limitée

Le processus de recensement et de collecte des différents instruments relatifs au DIIC, engagé dans le cadre des travaux de recherche juridique et des études de terrain, a fait apparaître une méconnaissance généralisée des mécanismes juridiques et réglementaires en vigueur. De nombreuses administrations à qui nous nous sommes adressés pour réunir ces éléments, en particulier dans les pays qui sont rarement frappés par des catastrophes de grande ampleur, ont eu du mal à identifier les instruments pertinents. De la même manière, de nombreuses personnes travaillant sur le terrain pour les organisations internationales et les ONG ont admis connaître peu, et parfois même, aucun instrument international applicable aux situations d'urgence.

## Les instruments de DIIC sont rarement utilisés aux fins d'aplanir les difficultés opérationnelles

Les difficultés rencontrées pendant le déroulement des interventions lors de catastrophes peuvent, dans certains cas, être résolues par un certain nombre de lois et de règlements internationaux ou, tout au moins, sont concernées par leur application.

Par exemple, la résolution 6 adoptée en 1977 par la XXIII<sup>ème</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, relative aux « *mesures propres à accélérer les secours internationaux* », contient des dispositions pertinentes qui recommandent notamment aux gouvernements de dispenser les secouristes de l'obligation de détenir un visa d'entrée, de sortie et de transit ainsi que d'accélérer le traitement des expéditions de secours. Elle demande aussi aux donateurs de limiter la fourniture des secours aux besoins les plus urgents. Les questions de l'accès aux populations sinistrées et la facilitation des opérations de secours par les gouvernements sont traitées dans la résolution 46/182, du 19 décembre 1991, de l'Assemblée générale des Nations Unies ainsi que dans plusieurs autres résolutions antérieures ou postérieures adoptées par cette assemblée<sup>24</sup>. En 1971 déjà, l'Assemblée générale recommandait dans sa résolution 2816 (XXVI), à tous les gouvernements bénéficiaires potentiels de nommer une autorité unique en charge des opérations<sup>25</sup>. La recommandation de l'Organisation mondiale des douanes stipule par ailleurs la nécessité d'accélérer les procédures douanières et de supprimer les droits à l'importation et à l'exportation sur l'acheminement des envois de secours<sup>26</sup>. Les conventions de Kyoto et d'Istanbul contiennent dans leurs annexes des dispositions relatives aux envois urgents et aux marchandises importées à des fins humanitaires<sup>27</sup>.

Même si le caractère obligatoire de ces instruments peuvent être sujets à débat, la méconnaissance des instruments internationaux, en particulier lorsque ceux-ci ont été élaborés justement pour régler certains problèmes rencontrés sur le terrain, ajoute à ces difficultés.

Il existe des exceptions notables à cet état de fait. Dans de nombreux pays où ont été réalisées des études de terrain, il est apparu que la *Charte humanitaire et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes du Projet Sphère* ainsi que le *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe*, jouissaient d'une large notoriété parmi le personnel humanitaire qui y avait recours pour les opérations de secours en cas de catastrophes. En matière de qualité et de responsabilité, tout est néanmoins question d'appréciation

---

<sup>24</sup> Voir par exemple: la Résolution UN DOC A/RES/45/100 (1990) de l'Assemblée générale des Nations Unies, relative à *l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* ; la Résolution UN DOC A/RES/43/131 (1988) de l'Assemblée générale des Nations Unies, relative à *l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* ; et la recommandation UN Doc E/Res/2102 (LXIII) (1977) du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies relative aux « *mesures propres à accélérer les secours internationaux* ».

<sup>25</sup> Résolution A/Res/2816 (XXVI) (1971) de l'Assemblée générale des Nations Unies relative à *l'assistance humanitaire dans les cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*.

<sup>26</sup> *Recommandation* Doc T2-423 du 8 juin 1970, du Conseil de coopération douanière *en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophes*.

<sup>27</sup> *Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers* (Convention de Kyoto), signée le 18 mai 1973, entrée en vigueur le 25 septembre 1974 ; *Convention relative à l'admission temporaire* (Convention d'Istanbul), signée le 26 juin 1990, entrée en vigueur le 27 novembre 1993 – l'annexe B9 concerne les marchandises importées à des fins humanitaires

comme cela a déjà été dit. De même, dans les pays où les organisations internationales avaient passé un accord de siège avec le gouvernement du pays hôte, le personnel de l'organisation concernée en percevaient clairement l'intérêt.

### **Bien que mieux connue et appliquée, la législation nationale pertinente n'est généralement pas à même d'aplanir les difficultés liées aux interventions internationales lors de catastrophes**

Les études de terrain conduites dans le cadre de l'Initiative pour le DIIC, ont montré que les différentes législations, politiques et autres règlements nationaux sont bien mieux connus que les instruments internationaux. Néanmoins, dans de nombreux cas, cela ne se traduit pas systématiquement par une amélioration de l'efficacité des interventions lors de catastrophes ni par une accélération des opérations, en particulier s'agissant des opérations à caractère international.

On a constaté que de nombreux mécanismes nationaux de coordination et de facilitation des interventions lors de catastrophes ne s'appliquent pas aux acteurs internationaux ou ne répondent pas à leurs besoins spécifiques. S'ils contiennent souvent des dispositions globales relatives à la coordination de ces interventions aux niveaux local et national, rares sont ceux – voire aucun – qui visent à accélérer le traitement des visas d'entrée du personnel étranger et les procédures douanières relatives aux fournitures de secours. De la même manière, ils ne permettent pas d'identifier l'autorité compétente chargée de coordonner les opérations et de régler les autres questions intéressant les personnels des organismes internationaux. De telles situations ont souvent conduit les autorités à élaborer des arrangements spéciaux qui, tout en allégeant un certain nombre de formalités administratives, sont par ailleurs source de confusion et de méfiance en cas de modification ou de mauvaise communication, contribuant aussi, semble-t-il, à élargir le fossé entre les équipes nationale et internationale intervenant lors des catastrophes.

En l'absence de dispositions spécifiques pour réglementer les interventions lors de catastrophes, un grand nombre de domaines importants comme l'immigration, l'importation, les douanes et les télécommunications sont régis par les lois nationales applicables aux opérations courantes, de nature commerciale ou autre. En les examinant, les chercheurs ont observé que de nombreuses législations ne contiennent apparemment pas de disposition spécifique pour les catastrophes ou autres situations d'urgence. De la même manière, aucun principe directeur ou règle découlant des divers instruments internationaux pertinents n'y figure.

On a ainsi constaté que les opérations de secours en cas de catastrophes peuvent être gênées par la législation et les politiques en place, si celles-ci ne contiennent pas de dispositions applicables aux interventions internationales, ou bien, lorsque ces dispositions existent, elles ne répondent pas aux exigences de rapidité et de souplesse qu'imposent les situations d'urgence. Dans ces cas, la législation nationale est le plus souvent ignorée ou contournée, avec ou sans l'assentiment des autorités, entraînant la confusion et des retards supplémentaires.

### **RELATION ENTRE DROIT ET PRATIQUE**

Si de nombreux instruments de DIIC se révèlent souvent peu efficaces sur le terrain, en particulier lorsqu'ils sont utilisés par des acteurs internationaux et des acteurs non-étatiques, nous connaissons plusieurs exemples encourageants où l'application de la législation a accru l'efficacité des interventions lors de catastrophes. Cela nous amène à penser que lorsque des lois et des règles pertinentes existent et sont appliquées, les difficultés qui font obstacle à ces interventions sont aplanies.

L'Amérique centrale, notamment, nous en offre l'exemple. Plusieurs accords internationaux ont été élaborés dans la région en vue d'accélérer le transport et la distribution des fournitures de secours entre pays voisins, en cas de catastrophe. Les personnels des agences humanitaires internationales ont jugé que ces mesures ont eu des effets positifs en améliorant la rapidité et l'efficacité des opérations de secours.

Dans cette région et dans d'autres, des efforts ont été déployés pour faire en sorte de mieux harmoniser les législations applicables à la gestion des catastrophes entre les pays souvent touchés

par des désastres transfrontières. Cette démarche a également été jugée positive et propre à faciliter les interventions internationales lors de catastrophes.

Les accords de siège ou protocoles d'accord passés avec les autorités gouvernementales revêtent une grande utilité pour les organisations internationales et les ONG car ils définissent clairement le statut juridique du personnel, les immunités ainsi que les lignes directrices opérationnelles encadrant leur présence et leurs activités à l'intérieur du pays concerné. De tels accords ont permis de mettre en place les délégations, d'ouvrir des comptes bancaires, de louer des locaux, d'acheter et d'utiliser des matériels, de recruter du personnel et d'assurer sa protection. Ils pourraient aussi déterminer les conditions dans lesquelles se dérouleraient les opérations et les principes sur lesquels ces activités devraient reposer.

Il a été observé également que les législations, politiques et lignes directrices pertinentes ont une plus grande efficacité lorsqu'elles sont élaborées de manière concertée avec la participation d'un large éventail de parties prenantes, dont les populations sinistrées, les institutions locales et nationales intervenant dans les opérations ainsi que les diverses organisations et agences internationales spécialisées. Comme cela a été dit précédemment, de nombreux accords bilatéraux d'assistance mutuelle relatifs aux interventions lors de catastrophes, ainsi que les législations et politiques nationales, en ignorant le rôle de ces différents groupes, ne prennent pas en compte de manière satisfaisante la diversité des actions menées dans ce cadre. Lorsque des organisations comme les Sociétés nationales ont été associées à l'élaboration et à la formulation de ces instruments, et qu'elles ont pu préciser leurs divers besoins et leurs obligations en cas de catastrophe, la coordination et l'efficacité de l'ensemble des opérations en ont été améliorées.

## RECOMMANDATIONS

Les présentes recommandations constituent le fondement des actions qui seront proposées à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre 2003.

### **RECOMMANDATION 1 : COMPRENDRE ET ACCEPTER L'EXPRESSION « DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES » (DIIC) AU NIVEAU INTERNATIONAL**

Jusqu'à une date récente, l'existence de lois et autres instruments spécifiques aux situations d'urgence nécessitant une intervention, était relativement méconnue hors des milieux universitaires. La Fédération internationale a fait sensiblement progresser la compréhension de ces instruments au niveau international, en utilisant l'expression « droit international des interventions lors de catastrophes » (DIIC). Un travail d'explication supplémentaire est cependant nécessaire pour faire en sorte que ce terme soit correctement compris.

Il convient donc d'utiliser l'acronyme DIIC pour désigner le droit international des interventions lors de catastrophes, en précisant que l'expression décrit l'ensemble des instruments de nature juridique ou autre, applicables aux interventions lors de catastrophes. Il y a lieu aussi de spécifier qu'il s'agit des divers instruments en vigueur et non d'en créer de nouveaux.

Avant de pouvoir aplanir de manière significative les nombreuses difficultés qui entravent l'action des personnels lors des interventions consécutives à une catastrophe, et améliorer le cadre juridique et réglementaire dans lequel ils opèrent, il est nécessaire de mieux faire connaître et accepter l'expression « droit international des interventions lors de catastrophes » dans tous les milieux de la société civile, des cercles diplomatiques aux communautés locales. Bien des difficultés dues à la méconnaissance et au défaut d'application des législations, réglementations et principes applicables aux interventions internationales s'expliquent par le fait qu'ils sont dispersés et rarement, voire jamais, considérés dans leur totalité. En adoptant une seule expression pour désigner ce domaine et en la normalisant, et en développant une conception commune de son but et son application, nous contribuerons à accroître l'intérêt porté à cette question par la communauté internationale au cours des années à venir.

### **RECOMMANDATION 2 : MIEUX FAIRE COMPRENDRE LA NATURE, LA PORTÉE ET LE CONTENU DU DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES**

Le processus de recherche en cours et les conclusions auxquelles nous sommes parvenus à ce jour indiquent qu'il est nécessaire de poursuivre nos travaux afin de recenser l'éventail complet des instruments en vigueur aux niveaux national, régional et international. Il faut, notamment, poursuivre plus avant les recherches pour mettre en lumière d'autres points communs entre ces instruments, faire apparaître leurs divergences ainsi que leurs spécificités et élargir le champ des études au niveau national, y compris dans le domaine juridique et sur le terrain.

Il faudrait faire appel à des spécialistes issus des horizons les plus divers possibles de manière à ce que les conclusions de ces études rendent compte de la diversité des points de vue sur ces questions.

### **RECOMMANDATION 3 : IDENTIFIER LES PRINCIPES ESSENTIELS DU DIIC ET LES INTÉGRER DANS TOUS LES INSTRUMENTS NATIONAUX, RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX APPLICABLES AUX INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES**

La dispersion des éléments de DIIC existants et le caractère disparate des dispositions spécifiques figurant dans un grand nombre de ces instruments, en particulier dans le droit des traités, expliquent les difficultés rencontrées pour recenser l'éventail complet des normes et règles en vigueur dans ce secteur. Il existe néanmoins un certain nombre d'instruments de caractère non contraignant qui énoncent certains principes et normes applicables aux interventions lors de catastrophes qu'il

conviendrait de prendre en compte pour renforcer le DIIC, ou l'améliorer, à tous les niveaux – local, national, régional et international – et mettre en place des dispositifs harmonisés et, le cas échéant, applicables dans le monde entier.

#### **RECOMMANDATION 4 : AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DES INSTRUMENTS DE DIIC EN VUE DE FACILITER LES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES**

Bien qu'il existe déjà un certain nombre d'instruments de DIIC directement applicables et potentiellement efficaces, surtout dans le domaine du droit positif, les études montrent qu'ils sont rarement exploités au mieux de leurs possibilités dans le cadre opérationnel. Lorsqu'ils ont été utilisés, ces instruments ont très souvent apporté des améliorations concrètes et significatives. Il faut donc veiller davantage à ce que les instruments pertinents, lorsqu'ils existent, soient compris et appliqués autant que faire se peut.

Au vu des spécificités opérationnelles des situations d'urgence, en particulier des catastrophes soudaines, ces instruments doivent être compris par ceux qui participent aux interventions et être disponibles sous une forme concise et immédiatement utilisable dans la pratique. L'élaboration d'un manuel dans lequel seraient énoncés les principes et les instruments essentiels applicables aux situations d'urgence ainsi que les modalités d'utilisation, permettrait notamment d'améliorer leur mise en œuvre. Des efforts doivent en outre être déployés pour faire en sorte que les gouvernements et les organisations concernés appliquent ces instruments durant les différentes étapes de la préparation aux catastrophes et de la planification des interventions. Des services de formation, d'éducation et de conseil pourraient aussi être utiles dans ce sens.

#### **RECOMMANDATION 5 : POURSUIVRE L'ÉLABORATION DU DROIT INTERNATIONAL DES INTERVENTIONS LORS DE CATASTROPHES ET EN ASSURER LA PROMOTION**

Les éléments en vigueur du DIIC étant peu connus, rarement appliqués et, de plus, dispersés sous forme d'instruments de nature disparate, nous pensons qu'il est impératif de plaider pour en poursuivre l'amélioration aux fins d'aider les victimes des catastrophes.

Un moyen d'accroître l'efficacité des interventions lors de catastrophes consisterait, peut-être, à agir sur les procédures fonctionnelles ou administratives, de natures autres que juridiques. La présente étude a cependant mis en évidence de nombreux domaines dans lesquels le cadre juridique et réglementaire existant pourrait être renforcé et amélioré. Des recherches plus poussées pourraient mettre en lumière d'autres domaines où la loi est inexistante, inefficace ou inadaptée sous sa forme actuelle. Ces domaines pourraient ensuite faire l'objet d'actions de sensibilisation pour inciter les décideurs et les législateurs à effectuer les modifications nécessaires. Cela nous montre que les travaux sur le DIIC devraient rester en bonne place sur l'ordre du jour international. Ils devraient veiller à assurer une application plus systématique des principes et réglementations en vigueur et chercher à combler les lacunes existantes.

## ANNEXE LISTE DE RÉFÉRENCES

### Documents de travail

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *First International Disaster Response Law Workshop Summary, Conclusions and Next Steps* (Genève, février 2001)  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_Workshop.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_Workshop.pdf)

Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Document de travail : droit international des interventions lors de catastrophes*, CD 2001/7/1 (Genève, décembre 2001) [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_cdbgpaper.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_cdbgpaper.pdf)

Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Résolution 5 : droit international des interventions lors de catastrophes* (Genève, décembre 2001)  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_cdres.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_cdres.pdf)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *DIIC Fiche d'information n°1 : Qu'est ce que l'Initiative pour le droit international des interventions lors de catastrophes ?* (juin 2002) [http://www.ifrc.org/fr/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/fact\\_sheet1.pdf](http://www.ifrc.org/fr/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/fact_sheet1.pdf)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *DIIC Fiche d'information n°2 : Initiative pour le DIIC – Plan de travail 2002-2003* (juin 2002)  
[http://www.ifrc.org/fr/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/fact\\_sheet2.pdf](http://www.ifrc.org/fr/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/fact_sheet2.pdf)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *DIIC Fiche d'information n°3 : Questions d'actualité concernant l'Initiative pour le DIIC* (juin 2002)  
[http://www.ifrc.org/fr/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/fact\\_sheet3.pdf](http://www.ifrc.org/fr/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/fact_sheet3.pdf)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *DIIC Fiche d'information n°4 : le DIIC et les télécommunications : la Convention de Tampere* (octobre 2002)  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_disasters.pl?IDRL\\_FactSheet04.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet04.pdf)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *DIIC Fiche d'information n°5 : Initiative pour le DIIC – point sur les activités* (janvier 2003)  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_disasters.pl?IDRL\\_FactSheet05.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet05.pdf)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *DIIC Fiche d'information n°6 : Recherche juridique pour le DIIC* (mars 2003)  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_disasters.pl?IDRL\\_FactSheet06.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet06.pdf)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *DIIC Fiche d'information n°7 : Etudes de terrain dans le cadre du DIIC* (avril 2003)  
[http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_disasters.pl?IDRL\\_FactSheet07.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_disasters.pl?IDRL_FactSheet07.pdf)

### Rapports de recherche et collections de documents

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *International Disaster Response Law, A Preliminary Overview and Analysis of Existing Treaty Law: Summary of the study on existing treaty law prepared by Professor Horst Fischer, Bochum University, Germany* (janvier 2003) [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_lawtreaty.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_lawtreaty.pdf)

Horst Fischer, *Overview of Existing IDRL Treaties and Other Instruments* (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à paraître en novembre 2003)

Délégation régionale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Panama, *Collection of IDRL Instruments in Central Americas region* (octobre 2002)  
[www.cruzroja.org/enlaces/index.htm#leyes](http://www.cruzroja.org/enlaces/index.htm#leyes)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Report on Findings from South Asia, Southern Africa and Central Americas based on Field Studies commissioned by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (mars 2003) [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_fieldstudies\\_results0303.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_fieldstudies_results0303.pdf)

Fédération des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (mars 2003) [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_fieldstudies\\_results0303.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_fieldstudies_results0303.pdf)

Croix-Rouge norvégienne, *International Disaster Response Law Project Report on studies and interviews conducted in Norway, Sri Lanka ad Vietnam* (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mai 2003) <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/research.asp>

Croix-Rouge française, *International Legal Mechanisms Regulating Disaster Response in Countries of the Mediterranean Region* (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, juillet 2003) <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/research.asp>

Tracy Field, Institut de droit international et comparé, Université d'Afrique du Sud, *International Disaster Response Law Research Report : Southern African Region* (janvier 2003) [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_sa\\_report.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_sa_report.pdf)

Croix-Rouge allemande, *Disaster Response in Germany: Regulations Concerning Relief Actions* (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mars 2003) [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_pubs.pl?disasters/IDRL\\_dr\\_germany.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_pubs.pl?disasters/IDRL_dr_germany.pdf)

#### **Autres documents**

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Guidelines for IDRL Legal Research*, (juin 2002)

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *IDRL Field Study Terms of Reference* (September 2002)