



# Assemblée générale

Distr. limitée  
17 mai 2013  
Français  
Original: anglais

---

## Commission du droit international

### Soixante-cinquième session

Genève, 6 mai-7 juin et 8 juillet-9 août 2013

## Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-cinquième session

*Rapporteur:* M. Mathias Forteau

## Chapitre VI Protection des personnes en cas de catastrophe

### Additif

### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
C. Texte des projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe provisoirement adoptés à ce jour par la Commission.....		
1. Texte des projets d'article.....		
2. Texte des projets d'article et commentaires y relatifs provisoirement adoptés par la Commission à sa soixante-cinquième session .....		

## **C. Texte des projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe provisoirement adoptés à ce jour par la Commission**

### **1. Texte des projets d'article**

#### **Article premier**

##### **Champ d'application**

Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe.

#### **Article 2**

##### **Objet**

L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits.

#### **Article 3**

##### **Définition du terme «catastrophe»**

On entend par «catastrophe» une calamité ou une série d'événements provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société.

#### **Article 4**

##### **Relation avec le droit international humanitaire**

Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables.

#### **Article 5**

##### **Obligation de coopérer**

En application du présent projet d'articles, les États doivent, selon le cas, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge, et avec les autres organisations non gouvernementales pertinentes.

#### **Article 5 bis**

##### **Formes de coopération**

Aux fins du présent projet d'articles, la coopération inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours internationales et des communications et la mise à disposition de personnel de secours, de matériel et de fournitures de secours et de compétences scientifiques, médicales et techniques.

#### **Article 6**

##### **Principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe**

La réaction en cas de catastrophe intervient conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de non-discrimination mais en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables.

**Article 7****Dignité humaine**

En réagissant aux catastrophes, les États, les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales concernées respectent et protègent la dignité inhérente à la personne humaine.

**Article 8****Droits de l'homme**

Les personnes affectées par les catastrophes ont droit au respect de leurs droits de l'homme.

**Article 9****Rôle de l'État affecté**

1. L'État affecté a, en vertu de sa souveraineté, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire.
2. L'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de tels secours et assistance.

**Article 10****Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance**

Dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, l'État affecté a l'obligation de rechercher l'assistance d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et d'organisations non gouvernementales compétentes, selon qu'il y a lieu.

**Article 11****Le consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure**

1. L'assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté.
2. Le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement.
3. Lorsqu'une assistance lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État affecté doit, dans la mesure du possible, faire connaître sa décision au sujet de l'assistance offerte.

**Article 12****Offres d'assistance**

Les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes ont le droit d'offrir leur assistance à l'État affecté pour faire face à une catastrophe. Les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent aussi offrir leur assistance à l'État affecté.

**Article 13****Conditions de fourniture de l'assistance extérieure**

L'État affecté peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure. De telles conditions doivent être conformes au présent projet d'articles, aux règles internationales applicables et au droit interne de l'État affecté. Ces conditions doivent prendre en compte les besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes et la qualité de l'assistance. Lorsqu'il formule de telles conditions, l'État affecté doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise.

## **Article 14**

### **Facilitation de l'assistance extérieure**

1. L'État affecté prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit interne, afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure en ce qui concerne, en particulier:

a) Le personnel de secours civil et militaire, dans des domaines comme les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation; et

b) Les biens et l'équipement, dans des domaines comme la réglementation douanière et les droits de douane, l'imposition, le transport, ainsi que leur cession.

2. L'État affecté s'assure que ses législation et réglementation pertinentes sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

## **Article 15**

### **Cessation de l'assistance extérieure**

L'État affecté et l'État qui lui prête assistance, et si nécessaire les autres acteurs qui lui prêtent assistance, se consultent au sujet de la cessation de l'assistance extérieure et de ses modalités. L'État affecté, l'État qui lui prête assistance, ou les autres acteurs qui lui prêtent assistance qui souhaitent cesser cette activité le notifient de manière appropriée.

## **2. Texte des projets d'article et commentaires y relatifs provisoirement adoptés par la Commission à sa soixante-cinquième session**

### **Projet d'article 5 bis**

#### **Formes de coopération**

Aux fins du présent projet d'articles, la coopération inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours internationales et des communications et la mise à disposition de personnel de secours, de matériel et de fournitures de secours et de compétences scientifiques, médicales et techniques.

### **Commentaire**

1) Le projet d'article 5 bis vise à clarifier les diverses formes que peut revêtir la coopération entre les États affectés, les États qui leur prêtent assistance et les autres acteurs qui leur prêtent assistance, dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe. La coopération est définie en termes généraux dans le projet d'article 5, en tant que principe de base et obligation fondamentale de la protection des personnes en cas de catastrophe, car elle joue un rôle central dans les opérations de secours. Ce rôle essentiel de la coopération donne lieu à différentes formes de coopération pertinentes dans le contexte visé, qu'il convient de définir de manière plus détaillée. Le présent projet d'article vise donc à préciser le sens du projet d'article 5, sans créer d'obligations juridiques supplémentaires.

2) La liste des formes de coopération énumérées au projet d'article 5 bis – aide humanitaire, coordination des opérations de secours internationales et des communications, et mise à disposition de personnel de secours, de matériel et fournitures de secours et de compétences scientifiques, médicales et techniques – s'inspire plus ou moins de la deuxième phrase du paragraphe 4 du projet d'article 17 du projet d'articles final sur le droit des aquifères transfrontières, qui élargit l'obligation générale de coopérer, énoncée à

l'article 7 dudit projet d'articles, en décrivant la coopération requise dans les situations d'urgence<sup>1</sup>. Cette deuxième phrase du paragraphe 4 du projet d'article 17 se lit comme suit:

«Cette coopération peut comprendre la coordination des opérations et communications internationales d'urgence et la mise à disposition de personnel d'urgence, de matériel et de fournitures d'urgence, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire.»<sup>2</sup>

Cette disposition ayant été rédigée par référence à un contexte similaire – la nécessité de coopérer lorsqu'une situation d'urgence touche un aquifère –, la Commission a estimé que les termes employés constituaient un point de départ utile pour la rédaction du projet d'article 5 *bis*. Le texte de ce dernier a toutefois été adapté de sorte qu'il reflète convenablement le contexte et l'objet du présent projet d'articles, et qu'il couvre les principaux domaines de coopération visés dans les instruments internationaux régissant les interventions en cas de catastrophe. On retrouve un libellé analogue dans la Déclaration de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) relative à l'entraide mutuelle en cas de catastrophes naturelles (26 juin 1976), dans laquelle il est dit que les pays membres, en fonction de leurs capacités respectives, contribuent à améliorer les voies de communications entre eux pour faciliter les alertes en cas de catastrophe, les échanges d'experts et de stagiaires, l'échange d'informations et de documents, la distribution de matériel médical et la fourniture de services et de secours d'urgence<sup>3</sup>. Dans le même esprit, l'Assemblée générale énonce dans sa résolution 46/182 les domaines dans lesquels il serait utile que l'Organisation des Nations Unies assume un rôle de coordonnateur et encourage la coopération, et recommande ainsi d'établir une coordination en ce qui concerne «les personnels spécialisés et équipes de spécialistes techniques, ainsi que [I]es fournitures, matériels et services d'urgence»<sup>4</sup>.

3) La première phrase du projet d'article 5 *bis* indique que les modalités de la coopération sont définies «aux fins du présent projet d'articles». Par conséquent, le projet d'article 5 *bis*, qui doit être lu à la lumière des autres projets d'article, vise l'objet du sujet dans son ensemble, tel qu'il est énoncé au projet d'article 2, à savoir «faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits». Dans le contexte du sujet considéré, le but ultime de l'obligation de coopérer et, partant, de toutes les formes de coopération mentionnées au projet d'article 5 *bis*, est la protection des personnes touchées par les catastrophes.

4) Si le projet d'article 5 *bis* met en avant certaines formes précises de coopération, la liste qu'il donne ne se veut pas exhaustive, mais plutôt indicative des principaux domaines dans lesquels la coopération peut être opportune en fonction des circonstances. Le caractère non exhaustif de la liste est mis en évidence par les termes «inclut notamment» et leur équivalent dans les autres langues officielles. La Commission a estimé que les formes de coopération mentionnées dans ce projet d'article correspondaient aux principaux domaines dans lesquels une coopération pouvait être justifiée, et qu'elles étaient suffisamment larges pour englober une grande variété d'activités de coopération. La coopération peut donc comprendre les activités mentionnées, mais pas exclusivement; d'autres formes de coopération non précisées dans le projet d'article ne sont pas exclues, comme l'aide financière, le transfert de technologie (dont l'imagerie satellite), la formation, le partage d'information, les exercices de simulation conjoints et la planification commune.

<sup>1</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10 (A/63/10), chap. IV. E, par. 53 et 54.*

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> ASEAN Documents Series 1976.

<sup>4</sup> Par. 27.

5) Le projet d'article 5 *bis* indique les différentes modalités de coopération possibles et n'entend pas imposer aux États affectés ou aux acteurs qui leur prêtent assistance une quelconque obligation juridique supplémentaire d'entreprendre des activités données. Les formes que prendra la coopération seront nécessairement fonction de divers facteurs, y compris, entre autres, de la nature de la catastrophe, des besoins des personnes sinistrées, et des capacités de l'État affecté et des acteurs de l'assistance. Tout comme le principe même de la coopération, le projet d'article 5 *bis* implique une réciprocité, la coopération n'étant pas un acte unilatéral mais plutôt un acte exigeant un comportement collaboratif de la part de plusieurs parties<sup>5</sup>. Ainsi, l'objet du projet d'article n'est pas d'énumérer les activités que peut entreprendre un État qui prête assistance, mais plutôt d'indiquer les domaines dans lesquels il peut être opportun d'harmoniser, par la concertation, les initiatives menées par l'État affecté et par les acteurs de l'assistance.

6) En outre, la coopération dans les domaines mentionnés doit s'opérer dans le respect de tous les autres projets d'article. Par exemple, de même que la coopération visée au projet d'article 5, les formes de coopération visées au projet d'article 5 *bis* doivent être compatibles avec le projet d'article 9, qui reconnaît à l'État affecté, «en vertu de sa souveraineté», le rôle principal dans les opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe. La coopération doit également respecter l'exigence du consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure (projet d'article 11), ainsi que le droit qui est reconnu à l'État affecté de poser des conditions opportunes à la fourniture de l'assistance extérieure, en particulier en ce qui concerne les besoins identifiés des personnes sinistrées et la qualité de l'assistance (projet d'article 13). La coopération est également visée au projet d'article 14, qui reconnaît à l'État affecté un rôle à jouer pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure aux personnes touchées par une catastrophe. Ainsi, et dans la mesure où le projet d'article 5 *bis* ne crée pas d'obligations juridiques supplémentaires, la relation entre l'État affecté, les États qui lui prêtent assistance et les autres acteurs de l'assistance, dans le cadre des formes de coopération susmentionnées, sera conforme aux autres dispositions du présent projet d'articles.

7) L'aide humanitaire est délibérément placée au premier rang des formes de coopération mentionnées au projet d'article 5 *bis*, car la Commission considère qu'elle revêt une importance primordiale dans le contexte des secours en cas de catastrophe. La deuxième catégorie – coordination des opérations de secours internationales et des communications – se veut suffisamment large pour englober la plupart des initiatives de coopération entreprises durant la phase des secours et peut inclure la coordination, la supervision et la facilitation, du point de vue logistique, des activités et des déplacements du personnel de secours ainsi que du transport du matériel de secours et de l'échange d'informations relatives à la catastrophe. L'échange d'informations est souvent évoqué dans les instruments visant à favoriser la coopération pendant la phase de préparation aux catastrophes<sup>6</sup>, en tant que moyen de prévention permettant de réduire les risques de catastrophe, mais la communication et l'information sont utiles également pendant la phase des secours, pour surveiller l'évolution de la situation et faciliter la coordination des opérations de secours entre les différents acteurs. Plusieurs instruments couvrent la question des communications et du partage d'informations dans le contexte des secours en cas de catastrophe<sup>7</sup>. Par «mise à disposition de personnel de secours, de matériel et de fournitures

<sup>5</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-cinquième session, Supplément n° 10* (A/65/10), par. 331, commentaire du projet d'article 5, par. 6).

<sup>6</sup> Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (26 juillet 2005), ASEAN Documents Series 2005, art. 18, par. 1.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, la 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, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, p. 5, art. 3 (qui recommande la

de secours et de compétences scientifiques, médicales et techniques», on entend la fourniture de toutes les ressources nécessaires aux interventions en cas de catastrophe. La référence au «personnel» peut viser la mise à disposition d'équipes – ou la coopération avec de telles équipes – de professionnels de la santé, de sauveteurs, d'ingénieurs et techniciens, de traducteurs et interprètes ou d'autres personnes participant aux activités de secours au nom d'un intervenant – l'État affecté, un État lui prêtant assistance ou un autre acteur de l'assistance. Le terme «compétences» englobe l'expertise et les connaissances scientifiques, techniques et médicales ainsi que les équipements, les instruments, les médicaments et tout autre matériel pouvant être utile aux opérations de secours.

8) Le projet d'article 5 *bis* donne une liste de modalités de coopération auxquelles il est possible d'avoir recours durant la phase des secours, ou durant la phase d'après catastrophe. Par conséquent, la teneur du projet d'article est sans préjudice de toute règle applicable à la coopération établie durant la phase antérieure à la catastrophe, notamment les activités de prévention des catastrophes, de préparation en prévision des catastrophes et d'atténuation de leurs conséquences.

### **Projet d'article 12** **Offres d'assistance**

Les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes ont le droit d'offrir leur assistance à l'État affecté pour faire face à une catastrophe. Les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent aussi offrir leur assistance à l'État affecté.

### **Commentaire**

1) Le projet d'article 12 traduit l'intérêt que la communauté internationale porte à la protection des personnes en cas de catastrophe, et qu'il faut considérer comme complémentaire du rôle principal reconnu à l'État affecté dans le projet d'article 9. C'est une expression du principe de solidarité qui sous-tend l'ensemble du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et, en particulier, du principe de coopération consacré aux projets d'article 5 et 5 *bis*.

2) Le projet d'article 12 ne vise que les «offres» d'assistance, et non la «fourniture» proprement dite de cette assistance. Les offres, qu'elles soient faites de manière unilatérale ou en réponse à une demande, sont essentiellement volontaires et ne doivent pas être interprétées comme la reconnaissance de l'existence d'une quelconque obligation juridique de prêter assistance. L'offre d'assistance ne crée pas non plus pour l'État affecté une obligation d'acceptation. Conformément au principe fondamental de la souveraineté sur lequel repose l'ensemble du projet d'articles, un État affecté demeure libre d'accepter en totalité ou en partie, ou de ne pas accepter, les offres d'assistance émanant d'États ou d'acteurs non étatiques. Tout au plus doit-il faire ce que prévoit le paragraphe 3 du projet d'article 11 concernant «Le consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure»:

---

«mise en œuvre d'équipement de télécommunication de Terre et par satellite pour prévoir et surveiller les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes et pour fournir des informations y relatives» et le «partage des informations concernant les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes entre les États parties et avec d'autres États et des entités autres que des États, et la diffusion de ces informations auprès du public et notamment des communautés exposées», ainsi que les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe («Directives d'Oslo»), telles que révisées en 2006, par. 54. Voir également le mémorandum du Secrétariat, A/CN.4/590, par. 159 à 172.

«Lorsqu'une assistance lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État affecté doit, dans la mesure du possible, faire connaître sa décision au sujet de l'assistance offerte.»

L'obligation de faire les offres d'assistance «conformément au présent projet d'articles» signifie, entre autres, que lesdites offres ne peuvent pas avoir un caractère discriminatoire ni être subordonnées à des conditions inacceptables pour l'État affecté.

3) Les offres d'assistance qui sont conformes au présent projet d'articles ne peuvent en soi être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État affecté. Cette conclusion concorde avec la résolution adoptée en 1989 par l'Institut de droit international sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États:

«L'offre, par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge [...], de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État»<sup>8</sup>.

4) Le projet d'article 12 aborde la question des offres d'assistance faites par des tiers aux États affectés, en énumérant dans deux phrases distinctes les acteurs les plus susceptibles de formuler de telles offres lorsqu'une catastrophe s'est produite. Les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes sont mentionnés dans la première phrase, tandis que les organisations non gouvernementales le sont dans la seconde. La Commission a décidé d'employer une formulation différente dans chacune des deux phrases. Dans la première, elle choisit de dire que les acteurs en question «ont le droit d'offrir leur assistance», afin d'insister sur ce point. Les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales non seulement ont le droit d'offrir leur assistance à l'État affecté, mais sont également encouragés à le faire. Par contre, s'agissant des organisations non gouvernementales, dans la deuxième phrase, la Commission choisit de dire que celles-ci «peuvent aussi offrir leur assistance à l'État affecté», de façon à souligner la distinction qui existe entre la place de ces organisations et celle des États et organisations intergouvernementales. Bien qu'elles soient tout aussi libres d'offrir leur assistance à l'État affecté, les organisations non gouvernementales doivent exercer leurs activités conformément à la législation nationale, ce qui signifie que leur offre d'assistance est susceptible de restrictions.

5) La deuxième phrase du projet d'article 12 reconnaît le rôle important des organisations non gouvernementales qui, de par leur nature, leur présence et leurs compétences, sont bien placées pour fournir une assistance dans une situation de catastrophe. La place des acteurs non gouvernementaux et autres dans la conduite des opérations de secours n'est pas une nouveauté en droit international. Les Conventions de Genève de 1949 prévoyaient déjà que dans les situations de conflit armé:

«Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Institut de droit international, session de Saint-Jacques de Compostelle, «La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États», 13 décembre 1989, art. 5.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, la Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, art. 3 (par. 2).



De même, le deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève dispose que:

«Les sociétés de secours situées dans le territoire de la Haute Partie contractante, telles que les organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge) pourront offrir leurs services en vue de s'acquitter de leurs tâches traditionnelles à l'égard des victimes du conflit armé. La population civile peut, même de son propre chef, offrir de recueillir et soigner les blessés, les malades et les naufragés»<sup>10</sup>.

L'importante contribution des organisations non gouvernementales, qui agissent pour des motifs strictement humanitaires, aux interventions en cas de catastrophe a été soulignée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/131 en date du 8 décembre 1988, intitulée «Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre», dans laquelle l'Assemblée, entre autres, invite tous les États affectés à «faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable» et lance un appel «à tous les États pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations dans leur action d'assistance humanitaire, là où elle est nécessaire, aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre»<sup>11</sup>.

### **Article 13**

#### **Conditions de fourniture de l'assistance extérieure**

L'État affecté peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure. De telles conditions doivent être conformes au présent projet d'articles, aux règles internationales applicables et au droit interne de l'État affecté. Ces conditions doivent prendre en compte les besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes et la qualité de l'assistance. Lorsqu'il formule de telles conditions, l'État affecté doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise.

#### **Commentaire**

1) Le projet d'article 13 vise les cas où les États affectés posent des conditions à la fourniture d'une assistance extérieure sur leur territoire. Il réaffirme le droit qu'ont ces États d'imposer des conditions à une telle assistance, dans le respect du présent projet d'articles et des règles applicables du droit international et national. Il précise la manière dont ces conditions doivent être établies. La nature des conditions doit être définie en fonction des besoins identifiés des personnes sinistrées et de la qualité de l'assistance. Le projet d'article exige également de l'État affecté qu'il indique, lorsqu'il formule des conditions, la portée et le type de l'assistance requise.

2) Le projet d'article 13 renforce le principe consacré au projet d'article 9, qui reconnaît la responsabilité première de l'État affecté dans la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de l'assistance sur son territoire. En disant que l'État affecté «peut poser des conditions», ce qui est conforme au caractère volontaire de l'assistance, le projet d'article 13 reconnaît le droit de cet État d'établir des conditions à ladite assistance, de préférence avant la survenance d'une catastrophe, mais aussi à l'égard de formes spécifiques d'assistance fournies par des acteurs déterminés au cours de la phase d'intervention. La Commission qualifie ici l'assistance d'«extérieure», parce que la présente disposition vise l'assistance fournie par des États tiers ou d'autres acteurs prêtant

<sup>10</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, art. 18 (par. 1).

<sup>11</sup> Voir la résolution 43/131 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988, par. 4 et 5.

assistance, comme les organisations internationales, mais non pas celle qui est fournie par des sources internes, telles que les organisations non gouvernementales nationales.

3) Le projet d'article 13 limite le droit d'un État affecté de poser des conditions à l'assistance, ce droit devant être exercé conformément aux règles de droit applicables. La deuxième phrase définit le cadre juridique dans lequel les conditions peuvent être imposées, à savoir «[le] présent projet d'articles, [les] règles internationales applicables et [le] droit interne de l'État affecté». La Commission a ajouté «le présent projet d'articles» afin de souligner que toutes les conditions posées doivent être compatibles avec les principes énoncés dans les articles précédents et suivants, sans qu'il soit nécessaire d'énumérer de nouveau les principes humanitaires et juridiques déjà traités ailleurs, tels que, notamment, la bonne foi, la souveraineté et les principes humanitaires visés au projet l'article 6, à savoir l'humanité, la neutralité, l'impartialité et la non-discrimination.

4) La référence au droit interne rappelle que les lois nationales font autorité dans la zone sinistrée. Cependant, elle n'implique pas l'existence préalable d'une législation nationale réglementant expressément les conditions susceptibles d'être posées par un État affecté en cas de catastrophe. Même s'il n'est pas nécessaire qu'une législation nationale spécifique existe déjà lorsque les conditions sont fixées, celles-ci doivent néanmoins être conformes à toute disposition interne pertinente en vigueur dans l'État affecté.

5) L'État affecté et l'acteur qui lui prête assistance doivent tous deux se conformer aux règles applicables du droit interne. L'État affecté ne peut imposer que des conditions compatibles avec ces règles, et l'acteur qui lui prête assistance doit respecter celles-ci à tout moment pendant la durée de l'assistance. Cette réciprocité n'est pas mentionnée de manière explicite dans le projet d'article car elle est inhérente au principe général du respect du droit interne. Les accords internationaux existants confirment l'obligation des acteurs de l'assistance de se conformer au droit interne. Par exemple, l'Accord de l'ASEAN dispose à son article 13 (par. 2) que «[l]es membres de l'opération d'assistance respectent et observent toutes les lois et réglementations nationales». Plusieurs autres accords internationaux exigent des acteurs prêtant assistance qu'ils respectent le droit interne<sup>12</sup> ou qu'ils agissent conformément au droit de l'État affecté<sup>13</sup>.

6) Le devoir de respecter le droit interne qui incombe aux acteurs de l'assistance implique que les participants aux opérations de secours observent les lois et les normes nationales de l'État affecté<sup>14</sup>, que le responsable des opérations de secours veille au respect des lois et des normes nationales de l'État affecté<sup>15</sup>, et que le personnel prêtant assistance coopère avec les autorités nationales<sup>16</sup>. L'obligation de respect envers les lois et les

<sup>12</sup> Voir, par exemple, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, art. VIII et XI d), et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8 (par. 7).

<sup>13</sup> Ibid.; Accord du 15 avril 1998 entre les Gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 5 et 9.

<sup>14</sup> Voir, par exemple, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 17 mars 1992, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2105, n° 36605, annexe X (par. 1) («Le personnel participant à l'opération d'assistance agit conformément à la législation pertinente de la Partie qui demande l'assistance.»)

<sup>15</sup> Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN, dont l'article 13 (par. 2) dispose que «[l]e responsable de l'opération d'assistance prend toutes les mesures voulues pour assurer le respect de la législation et de la réglementation nationales.»

<sup>16</sup> Voir, par exemple, les Principes directeurs de l'Institut Max Planck qui prévoient qu'«à tout moment au cours des opérations d'assistance humanitaire, le personnel chargé de cette assistance ... coopère avec l'autorité compétente désignée du pays bénéficiaire» (par. 22 b)).

autorités nationales de l'État affecté est une manifestation de l'application du principe général de la souveraineté de l'État affecté et du principe de coopération.

7) Le droit de poser des conditions à l'assistance traduit le droit qui est reconnu à l'État affecté de refuser une assistance non souhaitée ou non nécessaire et de déterminer quelle assistance est appropriée et à quel moment. La troisième phrase du projet d'article 13 explique ce qui est attendu des conditions posées par les États affectés, à savoir qu'elles doivent «prendre en compte» non seulement les besoins identifiés des personnes touchées par la catastrophe, mais aussi la qualité de l'assistance. Néanmoins, l'expression «prendre en compte» n'implique pas que les conditions liées aux besoins identifiés et à la qualité de l'assistance soient les seules que les États puissent poser à la fourniture de l'assistance extérieure.

8) La Commission a ajouté le terme «identifiés» pour indiquer que les besoins doivent être apparents au moment où les conditions sont posées, et qu'ils peuvent changer à mesure que la situation sur le terrain évolue et que de nouvelles informations sont disponibles. Cela signifie que les conditions posées ne doivent pas être arbitraires mais formulées dans le but de protéger les personnes touchées par la catastrophe. Le terme «identifiés» indique qu'il doit y avoir une procédure quelconque permettant de connaître les besoins, par exemple une évaluation, conduite de préférence en concertation avec les acteurs de l'assistance. La procédure d'identification des besoins n'est toutefois pas prédéterminée et l'État affecté reste libre de suivre celle qu'il juge la plus appropriée. Il s'agit là d'une obligation flexible qui sera remplie en fonction des circonstances de la catastrophe et des capacités de l'État affecté. Les besoins identifiés ne devraient en aucun cas entraver ou retarder la fourniture prompte et effective de l'assistance. La disposition énoncée à la troisième phrase du projet d'article 13 vise à «répon[dre] aux besoins essentiels des personnes intéressées» en cas de catastrophe, ainsi que le requiert le projet d'article 2, et doit être vue comme une protection supplémentaire des droits et des besoins des victimes de catastrophes. La référence aux «besoins» dans ces deux projets d'article est suffisamment large pour comprendre les besoins spécifiques des femmes et des groupes particulièrement vulnérables ou défavorisés, notamment les enfants, les personnes âgées et les handicapés, qui sont plus explicitement visés au projet d'article 6.

9) La notion de «qualité» a été introduite pour garantir aux États affectés le droit de refuser une assistance qui n'est pas nécessaire ou qui peut être néfaste. Les conditions posées peuvent consister en restrictions motivées par des questions de sécurité, de sûreté, d'alimentation et de pertinence culturelle, entre autres.

10) Le projet d'article 13 contient une disposition concernant «la portée et le type de l'assistance requise», dans le même esprit que les dispositions similaires qui sont énoncées dans des accords internationaux antérieurs<sup>17</sup>. Le projet d'article souligne qu'il incombe à l'État affecté de préciser le type et la portée de l'assistance requise, en disant qu'il «doit [les] indiquer», lorsqu'il pose des conditions à la fourniture de cette assistance. En même temps, cela laisse entendre qu'une fois fixés, le type et la portée de l'assistance seront communiqués aux autres acteurs susceptibles de fournir celle-ci, ce qui facilitera la concertation. Cela permettra de rendre la procédure d'assistance plus efficace, et de garantir que l'assistance voulue parvienne en temps utile à ceux qui en ont besoin.

11) La Commission a examiné plusieurs possibilités pour le choix du verbe correspondant au terme «conditions». Elle a décidé d'en employer deux différents, «poser» et «formuler», pour des considérations stylistiques qui n'impliquent aucune différence de sens.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, la Convention de Tampere, art. 4 (par. 2): «Un État partie demandeur d'une assistance en matière de télécommunication précise l'ampleur et le type d'assistance requise.».

## Article 14

### Facilitation de l'assistance extérieure

1. L'État affecté prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit interne, afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure en ce qui concerne, en particulier:

a) Le personnel de secours civil et militaire, dans des domaines comme les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation; et

b) Les biens et l'équipement, dans des domaines comme la réglementation douanière et les droits de douane, l'imposition, le transport, ainsi que leur cession.

2. L'État affecté s'assure que ses législation et réglementation pertinentes sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

### Commentaire

1) Le projet d'article 14 traite de la facilitation de l'assistance extérieure. Il vise à garantir que la législation nationale permette la fourniture d'une assistance prompte et effective. À cet effet, il demande à l'État affecté de s'assurer également que ses législation et réglementation pertinentes sont facilement accessibles aux acteurs de l'assistance.

2) Le projet d'article dispose que les États affectés doivent prendre «les mesures nécessaires» pour permettre une fourniture prompte et effective de l'assistance. Les «mesures nécessaires», que l'État concerné doit prendre «dans le cadre de son droit interne», peuvent être notamment d'ordre législatif, exécutif et administratif. Il peut s'agir également d'actions entreprises en vertu de la législation d'urgence, ainsi que de l'adaptation ou de la suspension, à titre temporaire, de l'application de certaines lois ou réglementations nationales, le cas échéant. En formulant ainsi le projet d'article, la Commission encourage les États à permettre la non-application temporaire du droit interne en cas de catastrophe, ainsi que l'ajout de dispositions appropriées dans le droit interne, de façon à ne pas créer une incertitude juridique pendant la période critique qui suit une catastrophe, lorsque des dispositions d'urgence de cette sorte sont nécessaires.

3) Le projet d'article 14 donne des exemples de domaines d'assistance dans lesquels le droit interne ne devrait pas faire obstacle. L'expression «en particulier», avant l'énumération des exemples, montre qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, mais plutôt une illustration des différents domaines auxquels le droit interne devrait s'intéresser afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance.

4) L'alinéa a) concerne le personnel de secours. En mentionnant explicitement le personnel de secours tant civil que militaire, la Commission reconnaît que l'armée joue souvent un rôle clé dans les interventions en cas de catastrophe. Le personnel de secours militaire est celui qui participe à la fourniture d'une assistance humanitaire et non d'une aide militaire. Les exemples de domaines donnés dans cet alinéa permettent d'avoir une idée de la façon dont on peut faciliter la participation de ce personnel. L'octroi de privilèges et immunités aux acteurs de l'assistance est une mesure importante, prévue par nombre d'accords internationaux pour encourager les travailleurs humanitaires étrangers à apporter leur concours<sup>18</sup>. La suppression ou l'accélération des formalités de visa, d'entrée sur le territoire et de permis de travail sont des mesures nécessaires pour garantir qu'une

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, art. 4 (par. 5): «L'État bénéficiaire accordera, dans le cadre de ses lois nationales, tous les privilèges, immunités et facilités nécessaires à l'accomplissement de l'assistance.».

assistance soit fournie sans délai<sup>19</sup>. En l'absence de régime spécial, les travailleurs humanitaires risquent d'être retenus aux frontières ou de ne pas pouvoir travailler légalement pendant les jours critiques qui suivent une catastrophe, ou être contraints de partir et revenir continuellement afin de ne pas dépasser la durée de leur visa. La liberté de circulation signifie que les travailleurs humanitaires doivent pouvoir se déplacer librement à l'intérieur de la zone sinistrée pour s'acquitter convenablement de leurs fonctions expressément convenues<sup>20</sup>. Les États affectés peuvent restreindre l'accès à certains endroits sensibles tout en autorisant une libre circulation dans la zone concernée. En restreignant sans nécessité les déplacements du personnel de secours, on réduit la capacité de celui-ci de fournir une assistance modulable.

5) L'alinéa *b*) concerne les biens et l'équipement, ce qui englobe la totalité des fournitures, outils, machines, denrées alimentaires, médicaments et autres objets nécessaires aux opérations de secours. La Commission considère qu'il convient d'inclure dans cette catégorie les chiens de recherche, habituellement assimilés aux biens et équipements, plutôt que de créer une catégorie distincte pour les animaux. Les biens et l'équipement sont essentiels pour faciliter une assistance effective, et les législations nationales doivent être souples à cet égard pour répondre aux besoins des personnes victimes d'une catastrophe et garantir la prompte fourniture de l'assistance. La réglementation douanière et les droits de douane, ainsi que les règles en matière d'imposition, devraient être supprimés ou réduits afin de diminuer les coûts et d'éviter les retards dans l'acheminement des biens<sup>21</sup>. Les biens et l'équipement peuvent perdre rapidement de leur utilité s'ils arrivent en retard, et des procédures normales mises en place pour protéger les intérêts économiques d'un État peuvent devenir un obstacle lorsqu'elles s'appliquent à du matériel de secours qui peut sauver des vies ou apporter une aide nécessaire.

6) Le deuxième paragraphe du projet d'article 14 dispose que toutes les législations et réglementations pertinentes doivent être facilement accessibles aux acteurs de l'assistance. Par l'expression «facilement accessibles», on entend que les lois en question doivent être faciles d'accès sans que l'État affecté se voie pour autant imposer la charge de fournir physiquement cette information à tous les acteurs de l'assistance individuellement.

### **Article 15** **Cessation de l'assistance extérieure**

L'État affecté et l'État qui lui prête assistance, et si nécessaire les autres acteurs qui lui prêtent assistance, se consultent au sujet de la cessation de l'assistance extérieure et de ses modalités. L'État affecté, l'État qui lui prête assistance, ou les autres acteurs qui lui prêtent assistance qui souhaitent cesser cette activité le notifient de manière appropriée.

<sup>19</sup> La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge a noté de longue date que les dispositions en matière de visa et d'entrée sur le territoire imposaient «une procédure requérant beaucoup de temps, qui souvent retarde l'envoi de délégués et d'équipes de cette nature», retardant de ce fait l'aide indispensable que l'État affecté a le devoir de fournir. Résolution du Conseil des gouverneurs de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, adoptée à sa trente-troisième session, Genève, 28 octobre-1<sup>er</sup> novembre 1975.

<sup>20</sup> Voir la règle 16 des Règles types de l'UNITAR (annexe A), qui dispose que l'État affecté doit assurer au personnel d'assistance la liberté d'accès aux zones sinistrées et la liberté de circulation à l'intérieur de celles-ci, dans la mesure où il en a besoin pour s'acquitter de ses fonctions expressément convenues.

<sup>21</sup> Plusieurs traités internationaux insistent sur ce point; voir, par exemple, la Convention de Tampere (art. 9, par. 4), et l'Accord de l'ASEAN (art. 14 b)).

## Commentaire

1) Le projet d'article 15 concerne la question de la cessation de l'assistance extérieure. La disposition se compose de deux phrases. La première exige de l'État affecté et de l'État qui lui prête assistance, ainsi que, le cas échéant, des autres acteurs qui lui prêtent assistance, qu'ils se consultent mutuellement au sujet de la cessation de l'assistance extérieure, y compris en ce qui concerne les modalités de cette cessation. La deuxième phrase exige des parties souhaitant mettre un terme à l'assistance qu'elles notifient cette cessation de manière appropriée.

2) Un État affecté qui accepte une offre d'assistance reste maître de la durée pendant laquelle cette assistance est fournie. Le projet d'article 9 reconnaît explicitement, au paragraphe 2, que l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance sur son territoire. Le projet d'article 11 dispose quant à lui que l'État affecté doit consentir à l'assistance extérieure, en signalant toutefois que ce consentement ne peut être refusé arbitrairement. La portée conjuguée de ces dispositions signifie que l'État affecté peut retirer son consentement, faisant ainsi cesser l'assistance extérieure et mettant un terme au régime juridique en vertu duquel elle était fournie.

3) Le projet d'article 15 cherche à créer un équilibre entre le droit de l'État affecté de mettre fin à l'assistance extérieure et la position des acteurs de l'assistance, en vue de garantir une protection adéquate aux personnes victimes de catastrophes. C'est pourquoi la disposition n'est pas formulée de façon à n'accorder qu'au seul État affecté un droit unilatéral de cessation. Au contraire, la Commission reconnaît que les États prêtant assistance et les autres acteurs de l'assistance peuvent eux-mêmes avoir besoin de mettre fin à leurs activités d'assistance. Le projet d'article 15 préserve ainsi le droit de toute partie de faire cesser l'assistance fournie, étant entendu que cette cessation se fait en concertation avec les autres États ou acteurs, selon le cas.

4) L'expression «acteurs qui lui prêtent assistance» s'inspire des instruments existants<sup>22</sup> et désigne les organisations internationales et les organisations non gouvernementales qui fournissent des secours et une assistance en cas de catastrophe, sous réserve de la définition qui pourrait en être donnée dans un article consacré aux termes employés. Tel qu'il est libellé, le projet d'article 15 évoque une relation bilatérale, mais n'exclut pas le cas où une assistance extérieure serait fournie par de multiples acteurs.

5) L'obligation de consultation est établie par la Commission conformément à l'esprit de solidarité et de coopération qui est implicite dans l'ensemble du projet d'articles, et au principe de coopération consacré aux projets d'article 5 et 5 bis. La Commission envisage qu'il puisse devenir nécessaire de mettre fin à la fourniture de l'assistance pour diverses raisons et à différents stades de cette assistance. Les opérations de secours peuvent atteindre un stade où il devient logique, soit pour l'État affecté soit pour une ou plusieurs des parties prêtant assistance, de cesser les opérations. Les situations conduisant à la cessation de l'assistance peuvent être notamment l'épuisement des ressources des acteurs prêtant assistance, ou la survenance d'une autre catastrophe exigeant une réaffectation des ressources. Le projet d'article 15 offre une certaine souplesse du fait qu'il permet d'adapter la durée de l'assistance en fonction des circonstances, tout en laissant entendre que les parties devraient se concerter de bonne foi. En tout état de cause, il convient de lire le projet d'article 15 en tenant compte de l'objet du projet d'articles tel qu'il est énoncé au projet d'article 2; par conséquent, il convient de prendre les décisions concernant la cessation de

---

<sup>22</sup> FICR, Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 12.

l'assistance en tenant compte des besoins des personnes sinistrées, autrement dit, s'assurer qu'il a été pourvu à ces besoins.

6) Le terme «modalités» fait référence aux procédures qui doivent être suivies pour mettre fin à l'assistance. Même si la cessation réciproque n'est pas toujours possible, une concertation quant aux modalités devrait permettre aux parties concernées de procéder plus facilement à une cessation amiable et efficace.

7) La deuxième phrase du projet d'article 15 impose une obligation de notification à la partie qui souhaite mettre fin à l'assistance extérieure. Une notification appropriée est nécessaire pour préserver une certaine stabilité de la situation, de sorte qu'une cessation soudaine de l'assistance ne porte préjudice à aucune partie. Le libellé de la disposition est souple, de façon à permettre que la notification soit faite avant, pendant ou après les consultations. Aucune contrainte n'est imposée quant à la procédure de notification. Cependant, celle-ci doit être «appropriée» au vu des circonstances, notamment ce qui concerne sa forme et le moment où elle est faite, de préférence à l'avance.

---