



Assemblée générale

Distr. limitée
5 juin 2014
Français
Original: anglais

Commission du droit international

Soixante-sixième session

Genève, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2014

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

Rapporteur: M. Dire D. Tladi

Chapitre V Protection des personnes en cas de catastrophe

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
C. Texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe adopté par la Commission en première lecture.....		2
2. Texte du projet d'articles et commentaires y relatifs		2

GE.14-04425 (F) 300614 300614



* 1 4 0 4 4 2 5 *

Merci de recycler



C. Texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe adopté par la Commission en première lecture

2. Texte du projet d'articles et commentaires y relatifs

11. Le texte du projet d'articles ainsi que des commentaires y relatifs adopté par la Commission en première lecture est reproduit ci-après. Il s'agit d'une version consolidée comprenant l'ensemble des commentaires adoptés jusqu'à présent par la Commission, y compris les modifications et additions apportées aux commentaires adoptés précédemment et les commentaires adoptés à la soixante-sixième session de la Commission.

Protection des personnes en cas de catastrophe

Article premier [1]¹

Champ d'application

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

Commentaire

1) Le projet d'article premier [1] fixe le champ d'application du projet d'articles, et reprend littéralement l'intitulé du sujet. Il établit que l'orientation du projet d'articles est principalement axée sur la protection des personnes dont la vie, le bien-être et les biens sont affectés par des catastrophes. En conséquence, comme cela est énoncé dans le projet d'article 2 [2], le but recherché est de faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes qui répondent aux besoins essentiels des personnes intéressées, dans le respect de leurs droits.

2) Le projet d'articles couvre, *ratione materiae*, les droits et obligations des États affectés par une catastrophe concernant les personnes présentes sur leur territoire (quelle que soit leur nationalité) ou se trouvant sous leur juridiction ou leur contrôle, les États tiers et les organisations internationales ainsi que d'autres entités en mesure de coopérer – particulièrement en fournissant des secours et une assistance. Ces droits et obligations sont censés s'appliquer selon deux axes: les droits et obligations des États les uns vis-à-vis des autres, et les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection. Si l'accent est mis sur ces dernières, le projet d'articles vise aussi, quoiqu'en termes généraux, les droits des individus affectés par des catastrophes tels qu'ils sont établis par le droit international. En outre, comme ceci est explicité dans le projet d'article 3 [3], le projet d'articles ne se limite à aucune forme particulière de catastrophe.

3) Le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles est limité aux personnes physiques affectées par des catastrophes. En outre, l'accent est mis principalement sur les activités des États et des organisations internationales et autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe. Les activités des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs privés, parfois appelés collectivement acteurs de la «société civile», entrent dans le champ d'application du projet d'articles à titre secondaire seulement, soit directement, comme bénéficiant des obligations incombant aux États (par exemple, l'obligation faite aux États de coopérer, dans le projet d'article 8 [5]), soit

¹ Les numéros des projets d'article précédemment adoptés provisoirement par la Commission sont indiqués entre crochets.

indirectement, comme relevant du droit interne – appliquant le projet d’articles – de l’État affecté, d’un État tiers, ou de l’État de nationalité de l’entité ou de l’acteur privé.

4) Comme le suggèrent les mots «en cas de» qui figurent dans l’intitulé du sujet, le champ d’application du projet d’articles *ratione temporis* est principalement axé sur la réaction et la phase de relèvement immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction. Cependant, dans les projets d’articles 10 [5 *ter*] et 11 [16], le projet d’articles couvre aussi, le cas échéant, la phase préalable à la catastrophe en tant qu’elle se rapporte aux activités de réduction des risques de catastrophe, de prévention et d’atténuation des effets des catastrophes.

5) Le projet d’articles ne se limite pas, *ratione loci*, aux activités menées sur la scène de la catastrophe, mais couvre aussi celles qui se déroulent à l’intérieur des États prêtant assistance et des États de transit. Le caractère transfrontière d’une catastrophe n’est pas non plus une condition nécessaire pour déclencher l’application du projet d’articles. Il n’est certainement pas rare que les effets des grandes catastrophes traversent les frontières, accroissant ainsi la nécessité d’une coopération et d’une coordination internationales. Néanmoins, on ne manque pas d’exemples d’opérations internationales majeures de secours et d’assistance entreprises en réaction à des catastrophes n’ayant pas dépassé les limites territoriales d’un seul État, ou celles d’un territoire ou d’une zone sous sa juridiction ou son contrôle. Bien que différentes considérations puissent entrer en jeu, sauf stipulation contraire, aucune distinction de ce genre n’est retenue dans le projet d’articles. En d’autres termes, le projet d’articles n’est pas conçu en fonction d’un certain type de catastrophe ou d’une situation catastrophique particulière, mais est censé s’appliquer de manière souple pour répondre aux besoins découlant de toutes les catastrophes, qu’elles aient ou non des effets transfrontières.

Article 2 [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.

Commentaire

1) Le projet d’article 2 [2] traite de l’objet du projet d’articles. S’il n’est pas systématique que les projets d’articles établis par la Commission comprennent une disposition qui en énonce les objectifs, le cas s’est déjà présenté. Le projet de principes de 2006 sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d’activités dangereuses contient une disposition (le projet de principe 3) relative aux objectifs.

2) Le projet d’article 2 développe le projet d’article premier [1] (champ d’application) en fournissant de plus amples indications sur l’objet du projet d’articles. La principale question soulevée a trait à la mise en juxtaposition des «besoins» et des «droits». La Commission n’ignorait pas le débat qui avait agité les milieux de l’assistance humanitaire sur la question de savoir si une approche «fondée sur les droits» devait être préférée à l’approche plus traditionnelle, «fondée sur les besoins», ou vice versa. Pour la majorité des membres de la Commission, les deux approches n’étaient pas nécessairement exclusives l’une de l’autre, et il valait mieux les considérer comme complémentaires. La Commission a retenu une formulation qui souligne l’importance d’une réaction qui réponde de manière adéquate et efficace aux «besoins» des personnes affectées par la catastrophe. Cette réaction doit avoir lieu dans le plein respect des droits de ces personnes.

3) Bien qu’il ne s’agisse pas nécessairement d’une expression juridique, ce que l’on entend par une réaction «adéquate et efficace» est une réaction de haute qualité qui répond aux besoins des personnes affectées par la catastrophe. On trouve des formulations

analogues dans des accords en vigueur. Ce sont par exemple les mots «effort efficace et concerté» et «réaction rapide et efficace» que l'on trouve dans l'Accord de l'ASEAN de 2006 sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, ainsi que l'expression «gestion appropriée et efficace», employée dans la Convention de Tampere de 1998 sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe. Étant donné les circonstances dans lesquelles cette réaction doit se produire, un élément de promptitude est implicite dans le terme «efficace». Plus la réponse est tardive, moins il est vraisemblable qu'elle sera efficace. Cet aspect, parmi d'autres, de ce qui rend une réaction «adéquate» et «efficace» fait l'objet du projet d'article 17 [14]. Cela étant, il est entendu que si une norme élevée est de mise, celle-ci doit néanmoins être fondée sur ce qu'il est réaliste et possible d'accomplir «sur le terrain» dans toute situation de catastrophe donnée. Par conséquent, il n'est dit nulle part, par exemple, que la réaction doit être «pleinement» efficace.

4) La Commission a décidé de ne pas formuler cette disposition sous la forme d'une affirmation générale concernant l'obligation des États de veiller à réagir de manière adéquate et efficace, car l'on a estimé que ceci ne mettrait pas suffisamment l'accent sur les droits et obligations spécifiques de l'État affecté. Ainsi on ne pouvait dire clairement si une telle formulation ferait une distinction suffisante entre les différentes obligations incombant à différents États, par exemple celles de l'État affecté par opposition à celles des États prêtant assistance. En conséquence, aucune mention n'est faite des États, étant entendu que ce n'était pas absolument nécessaire s'agissant d'une disposition sur l'objet du projet d'articles. Les obligations des États sont examinées dans les projets d'articles 11 [16], 12 [9], 13 [10], 14 [11], 17 [14] et 18.

5) L'expression «réaction ... aux catastrophes» doit être lue par rapport à l'orientation générale du projet d'article premier [1], à savoir que l'application temporelle du projet d'articles doit être considérée, quand il y a lieu, comme comprenant la phase préalable à la catastrophe en tant qu'elle se rapporte aux activités de réduction des risques de catastrophe, de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes, ainsi que par rapport aux projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16]. Si d'autres formulations spécifiant toutes les phases d'assistance ont été envisagées, la Commission a opté pour le libellé actuel, plus économique, sans vouloir favoriser une interprétation stricte qui rendrait la disposition uniquement applicable à la phase réactive des activités d'assistance en cas de catastrophe.

6) Le mot «faciliter» reflète la vision qu'a la Commission du rôle que le projet d'articles pourrait jouer dans la panoplie générale d'instruments et de dispositions qui existent au niveau international en matière d'opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe. On a estimé que si le projet d'articles ne pouvait par lui-même garantir une réaction, il était censé faciliter une réaction adéquate et efficace.

7) L'adjectif «essentiels» qualifiant le mot «besoins» vise à indiquer plus clairement que les besoins mentionnés sont ceux qui sont liés à la survie ou sont pareillement essentiels au lendemain d'une catastrophe. On a estimé que le mot «essentiels» faisait clairement ressortir le contexte dans lequel de tels besoins apparaissent. Il convient en outre d'interpréter ce terme par rapport à l'importance que revêt la prise en compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables, comme indiqué dans le projet d'article 7 [6].

8) Par «personnes intéressées», on entend les personnes directement affectées par la catastrophe, et non les individus indirectement affectés. Le terme a été retenu pour restreindre encore le champ d'application du projet d'articles. Ceci est conforme à l'approche adoptée dans les instruments existants, qui sont axés sur la fourniture de secours aux personnes directement affectées par une catastrophe. Ceci ne signifie pas que les individus qui sont indirectement affectés, par exemple par la perte de membres de leur famille dans une catastrophe ou pour avoir subi une perte économique en raison d'une

catastrophe éloignée, ne recevront aucune réparation. Il n'est tout simplement pas dans l'intention de la Commission de traiter de leur situation dans le projet d'articles.

9) En ce qui concerne la référence aux droits, il a été considéré que certains des droits pertinents sont des droits économiques et sociaux, que les États sont tenus de garantir progressivement. La formule actuelle «dans le plein respect de» a donc été acceptée comme étant plus neutre, mais elle comporte néanmoins une forte connotation, laissant entendre que ces droits doivent être «pleinement» respectés, comme cela est confirmé par le projet d'article 6 [8]. En outre, ce membre de phrase laisse intentionnellement de côté la question de savoir comment le respect de ces droits doit être assuré conformément aux règles pertinentes du droit international elles-mêmes. Il est entendu qu'il existe une certaine marge d'appréciation implicite concernant l'applicabilité des droits, qui est fonction de l'étendue des effets de la catastrophe. L'ampleur de cette marge doit être évaluée au moyen des règles pertinentes reconnaissant ou établissant les droits en question.

10) La référence aux «droits» ne vise pas seulement les droits de l'homme; c'est aussi, entre autres, une référence aux droits acquis en vertu du droit interne. Il a été proposé d'établir une liste des droits applicables, mais cette proposition n'a pas été approuvée pour la simple raison qu'il n'est pas possible d'envisager tous les droits éventuellement applicables, et aussi de crainte qu'une telle liste n'aboutisse à une interprétation *a contrario* selon laquelle les droits non mentionnés dans la liste ne seraient pas applicables. Néanmoins, il est prévu que cette référence englobe des droits applicables tels que le droit à la vie, consacré à l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques².

Article 3 [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.

Commentaire

1) Le projet d'article 3 [3] vise à définir le terme «catastrophe» aux fins du projet d'articles. On a jugé nécessaire de délimiter la définition afin de cerner comme il convient le champ d'application du projet d'articles tel qu'il est établi au projet d'article premier [1] sans toutefois, par exemple, traiter aussi par inadvertance d'autres événements graves tels que les crises politiques et économiques, qui peuvent également compromettre le fonctionnement d'une société. Cette délimitation ressort clairement des deux éléments de la définition: 1) l'accent mis sur l'existence d'un événement qui a causé la perturbation de la société; et 2) l'inclusion d'un certain nombre de qualificatifs.

2) La Commission a examiné l'approche suivie dans la Convention de Tampere de 1998 sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, consistant à considérer qu'une catastrophe est la conséquence d'un événement, c'est-à-dire la grave perturbation du fonctionnement d'une société causée par cet événement, et non l'événement lui-même. La Commission savait qu'une telle approche était représentative des idées contemporaines de la communauté de l'assistance humanitaire, comme l'avaient confirmé la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes de 2005, convoquée par

² Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 999, p. 171 et vol. 1057, p. 407. Voir aussi: Comité permanent interorganisations, Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles (2006). Voir également par. 2) et 3) du commentaire du projet d'article 6 [8].

l'Organisation des Nations Unies à Hyogo au Japon, ainsi que des traités et d'autres instruments récents, notamment les Lignes directrices de 2007 de la FICR relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe³. Néanmoins, la majorité des membres de la Commission ont estimé que celle-ci avait toute latitude pour revenir à l'ancienne conception de la notion de «catastrophe» comme constituant un événement spécifique, puisqu'elle entreprenait la formulation d'un instrument juridique, ce qui exigeait une définition juridique plus concise et précise, et non une définition à portée directive.

3) L'élément de l'existence d'un événement est délimité de plusieurs manières. Premièrement, la référence à une «calamité» sert à établir un seuil, visant la nature de l'événement, et précisant que seuls des événements extrêmes relèvent du projet d'articles. Ceci s'inspire de la définition consacrée dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges de 2003⁴, qui avait délibérément fixé un seuil élevé pour exclure d'autres crises graves. Ce que constitue une «calamité» doit être compris à la fois à la lumière du membre de phrase qui la qualifie, à savoir «... 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», et compte tenu du champ d'application et de l'objet du projet d'articles, définis dans les projets d'articles premier [1] et 2 [2]. En outre, il est fait référence à un événement unique, «une calamité», ou à «une série d'événements» de manière à couvrir les types d'événement qui, par leurs caractéristiques propres, pourraient ne pas atteindre le seuil nécessaire mais qui, pris ensemble, constitueraient une calamité aux fins du projet d'articles. Aucune restriction n'est fixée concernant l'origine de l'événement, qu'il s'agisse d'un événement naturel ou anthropique, compte tenu du fait que les catastrophes découlent souvent d'un ensemble de causes complexes qui peuvent comprendre à la fois des éléments entièrement naturels et des éléments découlant d'activités humaines.

4) L'événement est qualifié en outre à l'aide de deux prescriptions causales. Premièrement, l'événement ou la série d'événements, pour être considéré comme «calamiteux» au sens requis par le projet d'articles, doit produire au moins un résultat parmi trois possibles: des pertes massives en vies humaines; ou de graves souffrances humaines et une détresse aiguë; ou encore des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur. Ainsi, un événement majeur tel qu'un grave tremblement de terre, qui surviendrait au milieu d'un océan ou dans une zone inhabitée et qui ne produirait pas l'un au moins des trois résultats visés n'atteindrait pas le seuil défini dans le projet d'article 3 [3]. En outre, à la nature de l'événement vient s'ajouter la prescription selon laquelle les trois résultats possibles ou l'un quelconque d'entre eux, selon le cas, doivent perturber gravement le fonctionnement de la société. En d'autres termes, un événement qui provoquerait, par exemple, des pertes massives en vies humaines mais qui ne perturberait pas gravement le fonctionnement de la société ne satisferait donc pas au seuil requis. Parce qu'elle incorpore de tels éléments causatifs, la définition retient donc certains aspects de l'approche adoptée dans des textes contemporains, par exemple la Convention de Tampere, en ce sens que la conséquence de l'événement en est un élément clef, encore que ce soit aux fins d'établir le seuil d'application du projet d'articles.

5) L'élément des «pertes massives en vies humaines» est une précision inspirée du Code de conduite de 1995 pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du

³ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 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 («Lignes directrices de la FICR»), 2007.

⁴ Résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international, 2 septembre 2003, Bruges, Belgique («Résolution sur l'assistance humanitaire»).

Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe. La prescription selon laquelle les pertes en vies humaines doivent être «massives» vise à écarter des événements isolés qui provoquent relativement peu de pertes en vies humaines, étant entendu que de tels événements pourraient néanmoins satisfaire à l'une des autres prescriptions causales. Inversement, un événement causant des pertes massives en vies humaines pourrait, par lui-même, s'il avait pour résultat une grave perturbation du fonctionnement de la société, satisfaire à la prescription de causalité et provoquer le déclenchement de l'application du projet d'articles.

6) La possibilité de «graves souffrances humaines et [d']une détresse aiguë» a été incorporée pour tenir compte de ce que beaucoup de catastrophes majeures s'accompagnent de pertes massives en vies humaines ou de graves souffrances humaines et d'une détresse aiguë. En conséquence, les cas dans lesquels un événement s'est traduit par des pertes en vies humaines relativement localisées, grâce à une prévention et une préparation adéquates ainsi qu'à des actions efficaces en matière d'atténuation des effets, mais qui a causé néanmoins un trouble important provoquant de graves souffrances humaines et une détresse aiguë perturbant gravement le fonctionnement de la société entreraient dans le champ d'application du projet d'articles.

7) La Commission a inclus les «dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur» pour tenir compte des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur que causent habituellement les catastrophes majeures, et de la perturbation du fonctionnement de la société qui en résulte du fait de la régression prononcée de développement humain et de bien-être que cela provoque habituellement. Il faut comprendre que ce n'est pas la perte environnementale ou matérielle en elle-même qui relèverait du projet d'articles, mais plutôt l'incidence d'une telle perte sur les personnes, ce qui signifie que l'on n'examinerait pas les pertes économiques en général. Une disposition exigeant qu'il y ait des pertes économiques risquerait de limiter sans nécessité le champ d'application du projet d'articles en excluant, par exemple, des activités visant à atténuer les pertes humaines futures qui pourraient découler de dommages environnementaux actuels.

8) Comme on l'a déjà mentionné, la disposition prescrivant l'existence de perturbations graves du fonctionnement de la société sert à établir un seuil élevé qui exclurait du champ d'application du projet d'articles d'autres types de crise, par exemple des crises politiques graves ou des crises économiques. De telles différences d'application sont appuyées en outre par l'objet du projet d'articles, tel qu'il est établi dans le projet d'article 2 [2], et par le fait que le type de protection requis, et les droits en cause, peuvent être différents dans ces autres types de crise et sont, à divers degrés, régis par d'autres règles de droit international, comme cela est prévu dans le projet d'article 20.

9) Si les trois résultats envisagés donnent une idée de ce que pourrait constituer une perturbation grave du fonctionnement de la société, la Commission s'est abstenue d'ajouter d'autres éléments descriptifs ou qualificatifs, afin de ménager une certaine marge d'appréciation dans la pratique.

Article 4

Termes employés

Aux fins du présent projet d'articles:

a) Par «État affecté», on entend l'État sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle duquel des personnes, des biens ou l'environnement sont touchés par une catastrophe;

b) Par «État prêtant assistance», on entend tout État prêtant assistance à un État affecté à la demande ou avec le consentement de ce dernier;

c) Par «autre acteur prêtant assistance», on entend toute organisation intergouvernementale compétente ou toute organisation non gouvernementale

pertinente ou toute autre entité ou personne extérieure à l'État affecté qui prête assistance à cet État à sa demande ou avec son consentement;

d) Par «assistance extérieure», on entend le personnel de secours, l'équipement et les biens, ainsi que les services que procurent les États ou les autres acteurs prêtant assistance à l'État affecté aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe;

e) Par «personnel de secours», on entend le personnel civil ou militaire envoyé par un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe;

f) Par «l'équipement et les biens», on entend le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le matériel de couchage, les véhicules, ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours et d'assistance ou à la prévention des risques de catastrophe.

Commentaire

1) Il est d'usage pour la Commission, comme cela a été le cas pour la plupart des projets d'articles que celle-ci a adoptés sur divers sujets de droit international, d'inclure une disposition relative aux «termes employés». Certains des termes retenus pour figurer dans le projet d'article 4 avaient été expressément identifiés, dans les commentaires de différents projets d'article, comme devant être définis. L'inscription d'autres termes s'explique par le fait qu'ils reviennent fréquemment dans le projet d'articles. La Commission a estimé inutile de définir les expressions «organisation non gouvernementale pertinente» et «risque de catastrophe», qui ont toutes deux un caractère technique.

Alinéa a

2) L'alinéa *a* propose, aux fins du projet d'articles une définition de l'expression «État affecté» inspirée de la définition qui en est donnée dans les Lignes directrices de la FICR⁵. Cette définition reflète l'orientation fondamentale selon laquelle le projet d'articles s'adresse principalement aux États. Elle laisse également entrevoir le rôle central que doit jouer l'État affecté par la catastrophe selon le projet d'article 12 [9].

3) L'aspect déterminant pour ce qui est de l'intervention en cas de catastrophe ou de la prévention des risques de catastrophe est le contrôle de l'État. Dans la plupart des cas, cela correspondra au contrôle exercé par l'État sur le territoire duquel la catastrophe survient. C'est pourquoi le cas visé au paragraphe 1 du projet d'article 12 [9], dans lequel l'État affecté a, «en vertu de sa souveraineté», le devoir d'assurer une protection, est couvert par la mention du «territoire» à l'alinéa *a*. Cela n'exclut cependant pas nécessairement d'autres cas où un État peut exercer sa juridiction *de jure* ou un contrôle *de facto* sur un autre territoire touché par une catastrophe. La Commission a estimé qu'un État exerçant sa juridiction ou son contrôle sur un territoire (autre que le sien) ou sur une zone touchée par une catastrophe, serait également considéré comme un «État affecté» aux fins du projet d'articles. Cette éventualité résulte aussi de la reconnaissance implicite dans le projet d'article 21 [4], que le projet d'articles s'appliquerait dans le contexte de «catastrophes complexes», se produisant sur le même territoire que celui où se déroule un conflit armé. Le membre de phrase «sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle duquel» est tiré de la définition de l'«État d'origine» figurant à l'article 2, alinéa *d*, des articles de 2001 sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses⁶.

⁵ Ibid., art. 2, par. 8 («l'État sur le territoire duquel des personnes ou des biens sont touchés par une catastrophe.»).

⁶ Résolution 62/68 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe, art. 2.

4) La Commission a admis que par suite de l'inclusion, dans la définition, des États exerçant leur juridiction ou leur contrôle, il pourrait y avoir, dans des cas exceptionnels, deux États affectés: l'État sur le territoire duquel la catastrophe se produit, et l'État exerçant sa juridiction ou son contrôle sur ce territoire. Au stade actuel, la Commission a estimé que le projet d'article 14 [11] (Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure) n'offrait pas, en l'absence d'accord particulier entre les deux États, une solution définitive à la question de savoir quel serait l'État affecté dont le consentement serait requis.

5) La définition vise en outre à refléter la préoccupation centrale du projet d'articles, à savoir l'effet d'une catastrophe sur les personnes, au lieu d'affirmer simplement, par exemple, que l'État affecté est celui sur le territoire duquel la catastrophe a lieu. L'effet sur les biens est mentionné en tant qu'élément supplémentaire commun à de nombreuses catastrophes, et découle implicitement de la référence qui est faite aux «dommages matériels [...] de grande ampleur» dans la définition du terme «catastrophe» au projet d'article 3 [3], étant entendu que le projet d'articles ne s'applique aux pertes économiques que sous l'angle de leur incidence sur les personnes⁷. Le texte a également été aligné sur celui du projet d'article 3 [3], afin de viser non seulement les personnes et les biens touchés par une catastrophe, mais également les dommages à l'environnement.

6) Le libellé du membre de phrase «touchés par une catastrophe» correspond à l'opinion contemporaine selon laquelle l'attention doit surtout se porter sur les effets d'une catastrophe sur les personnes et les biens, plutôt que sur la catastrophe elle-même. Il cadre aussi avec l'approche adoptée par la Commission selon laquelle la conséquence de l'événement est un élément fondamental aux fins d'établir le seuil d'application du projet d'articles⁸.

Alinéa b

7) Le projet d'articles vise trois catégories d'entités, la première étant l'État affecté (ci-dessus définie) et la deuxième étant celle de l'État ou des États prêtant assistance à l'État affecté. La troisième catégorie, celle des «autres acteurs prêtant assistance», est définie à l'alinéa *c*.

8) La définition de l'«État prêtant assistance» à l'alinéa *b* est tirée de la définition de l'«État solidaire» dans la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile de 2000⁹, les termes «État bénéficiaire» étant remplacés par les termes «État affecté», qui sont utilisés dans le projet d'articles et définis à l'alinéa *a*. L'expression «tout État prêtant assistance» renvoie à la notion d'«assistance extérieure» qui est définie à l'alinéa *d* et qui est elle-même mise en œuvre sur la base de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 8 [5], lu conjointement avec les projets d'articles 9 [5 *bis*] et 10 [5 *ter*].

9) Un État n'est qualifié d'«État prêtant assistance» que si l'assistance est ou a été prêtée. Autrement dit, un État offrant son assistance ne devient un «État prêtant assistance», avec les diverses conséquences juridiques qui découlent de cette qualification selon le projet d'articles, que lorsque cette assistance a été acceptée par l'État affecté ou lorsque celui-ci y a consenti, conformément au projet d'article 14 [11].

10) Le membre de phrase «à la demande ou avec le consentement de ce dernier» exprime l'interaction entre les projets d'articles 13 [10], 14 [11] et 16 [12]. Il reflète en particulier la position fondamentale prise dans le projet d'articles selon laquelle l'État affecté a l'obligation de rechercher une assistance extérieure lorsque sa propre capacité

⁷ Voir par. 7) du commentaire du projet d'article 3 [3].

⁸ Ibid, par. 4).

⁹ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 2172, p. 213, art. 1 f) («Convention cadre d'assistance en matière de protection civile»).

d'intervention est dépassée par l'ampleur d'une catastrophe (projet d'article 13 [10]). Parallèlement, il laisse envisager la possibilité que l'État affecté reçoive des offres d'assistance spontanées, comme le prévoit le projet d'article 16 [12], dont l'exécution est subordonnée à son consentement, conformément au projet d'article 14 [11].

Alinéa c

11) Outre la situation des États affectés et des États prêtant assistance, le projet d'articles vise à régir celle des autres acteurs prêtant assistance. Pour une part non négligeable d'entre elles, les activités contemporaines de prévention des risques de catastrophe et de secours en cas de catastrophe sont entreprises par des organisations internationales ou sous les auspices de celles-ci, lesquelles comprennent notamment mais pas exclusivement l'Organisation des Nations Unies, ainsi que par des organisations non gouvernementales et d'autres entités, voire des particuliers. Ce groupe d'acteurs est collectivement désigné dans le projet d'articles comme celui des «autres acteurs prêtant assistance». Cela ne préjuge en rien de leurs différences de statut juridique au regard du droit international, dont il est tenu compte dans le projet d'articles, par exemple dans le projet d'article 16 [12]¹⁰.

12) Cette définition fait écho, en partie, au commentaire du projet d'article 19 [15], qui confirme l'interprétation selon laquelle l'expression «acteurs prêtant assistance» désigne principalement, selon la formulation employée dans le projet d'article 8 [5], les «organisations intergouvernementales compétentes» et les «organisations non gouvernementales pertinentes»¹¹. Le membre de phrase «ou toute autre entité ou personne», qui est tiré de l'accord de l'ASEAN¹², a été ajouté eu égard au fait que les acteurs qui participent aux opérations de secours ne peuvent pas tous être rangés dans l'une ou l'autre des catégories mentionnées. Il convient en particulier de l'interpréter comme un terme technique visant le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR).

13) L'expression «extérieure à l'État affecté» traduit le fait, également mentionné dans le commentaire du projet d'article 15 [13], que le projet d'articles régit les activités d'acteurs qui sont extérieurs à l'État affecté¹³. En conséquence, les activités d'organisations non gouvernementales nationales, par exemple, ne sont pas couvertes. Un acteur national ne relèverait pas non plus indirectement du champ d'application du projet d'articles s'il fournissait, ou tentait de fournir, une assistance depuis l'étranger.

14) Tout comme dans la définition de l'«État prêtant assistance», à l'alinéa *b*, le membre de phrase final «qui prête assistance à cet État à sa demande ou avec son consentement» exprime l'interaction entre les projets d'articles 13 [10], 14 [11] et 16 [12]. Il vise aussi à tenir compte du vaste éventail d'activités généralement entreprises par les entités en question, dans le contexte de la prévention des risques de catastrophe et des opérations d'assistance et de secours en cas de catastrophe, et qui relèvent du projet d'articles.

Alinéa d

15) L'alinéa *d* vise à définir le type d'assistance que les États ou les autres acteurs prêtant assistance apportent à l'État affecté selon le projet d'articles, et qui constitue une forme de coopération prévue dans les projets d'articles 9 [5 *bis*] et 10 [5 *ter*].

¹⁰ Voir par. 4) du commentaire du projet d'article 16 [12].

¹¹ Voir par. 4) du commentaire du projet d'article 19 [15].

¹² Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 26 juillet 2005, («Accord de l'ASEAN»), ASEAN Documents Series 2005, p. 157, art. 1, par. 1 (définition de «assisting entity»).

¹³ Voir par. 2) du commentaire du projet d'article 15 [13].

16) Le libellé, qui s'inspire du commentaire du projet d'article 15 [13]¹⁴, est fondé à la fois sur les Directives d'Oslo et sur la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile de 2000¹⁵. La mention du «matériel» dans les Directives d'Oslo, est remplacée par l'expression «l'équipement et les biens», qui est celle employée dans le projet d'articles, et qui est définie à l'alinéa *f*.

17) Le membre de phrase «que procurent les États ou les autres acteurs prêtant assistance à l'État affecté» réaffirme la nature de la relation juridique entre l'État ou l'acteur prêtant assistance et l'État affecté, telle que la prévoit le projet d'articles.

18) Le dernier membre de phrase vise à préciser le but dans lequel l'assistance extérieure doit être apportée, c'est-à-dire «aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe». Si le libellé reprend la terminologie technique utilisée dans le domaine des interventions en cas de catastrophe et de la prévention des risques de catastrophe, il est entendu qu'il correspond à l'objet général du projet d'articles énoncé dans le projet d'article 2 [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».

Alinéa e

19) Cet alinéa vise à définir la composante «personnel» de l'assistance extérieure fournie par des États ou par d'autres acteurs prêtant assistance. Le libellé s'inspire de celui adopté par la Commission dans le commentaire du projet d'article 9 [5 *bis*]¹⁶. La définition mentionne les deux types de personnels qui sont généralement envoyés pour des opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe ou de prévention des risques de catastrophe, comme cela est énoncé au paragraphe 1 a) du projet d'article 17 [14], à savoir le personnel «civil» ou «militaire». La mention de cette dernière catégorie s'inspire aussi du traité bilatéral entre la Grèce et la Fédération de Russie de 2000¹⁷ et vise à tenir compte du rôle important que joue le personnel militaire, en tant que catégorie de personnel de secours, dans les opérations d'assistance et de secours en cas de catastrophe¹⁸. Si la référence au personnel militaire est plus pertinente pour ce qui est des États prêtant assistance, le terme «civil» est censé être assez large pour couvrir le personnel envoyé par les États prêtant assistance et d'autres acteurs prêtant assistance. Le fait que ces options soient ouvertes à certaines, mais non à l'ensemble, des entités (y compris les États) prêtant assistance est confirmé par la forme alternative du membre de phrase («ou»).

20) Si l'expression «personnel civil ou militaire» a été retenue pour des raisons de conformité avec le libellé employé dans le projet d'article 17 [14], il est entendu qu'il s'agit généralement des personnels «spécialisés» visés dans l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale qui, en principe, doivent disposer de l'ensemble des compétences nécessaires et être dotés de l'équipement et des biens nécessaires, selon la définition donnée à l'alinéa *f*, pour exécuter les fonctions considérées.

21) L'expression «envoyé par» établit un lien entre l'entité prêtant assistance, qu'il s'agisse d'un État ou d'un autre acteur, et le personnel en question. La Commission a décidé de ne pas retenir l'expression «agissant au nom de» afin d'éviter que les règles de

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Voir art. 1 d) (définition du terme «assistance»).

¹⁶ Voir par. 7) du commentaire du projet d'article 9 [5 *bis*].

¹⁷ Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et l'intervention en cas de catastrophe, du 21 février 2000, art. 1 (définition de «l'équipe chargée de prêter assistance»).

¹⁸ Voir par. 4) du commentaire du projet d'article 17 [14].

droit international relatives à l'attribution d'un comportement aux États ou aux organisations internationales ne soient applicables¹⁹, puisque le personnel envoyé par un État ou un acteur prêtant assistance serait soumis à la direction et au contrôle d'ensemble de l'État affecté, conformément au projet d'article 12 [9].

22) Le concept de «personnel de secours» est traditionnellement appliqué dans le contexte des interventions faisant immédiatement suite à une catastrophe. Cette conception se retrouve dans la formule «aux fins de secours et d'assistance», qui correspond au type d'assistance extérieure envisagée dans le projet d'article 17 [14], dont la fourniture «prompte et effective» doit être facilitée. Cela étant, comme dans la définition de l'«assistance extérieure» à l'alinéa *d*, le libellé du dernier membre de phrase tient compte de l'objet général du projet d'articles, tel qu'il est énoncé dans le projet d'article 2 [2], afin de prévoir aussi la participation du personnel de secours à la prévention des risques de catastrophe, comme cela est envisagé dans le projet d'article 10 [5 *ter*].

Alinéa f

23) Ainsi qu'il ressort de l'alinéa *d*, «l'équipement» et «les biens» sont une composante essentielle du type d'assistance extérieure prévue par le projet d'articles. Le libellé est tiré du commentaire du projet d'article 17 [14]²⁰, ainsi que de la résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international. La liste reprend les types d'éléments dont il est généralement admis qu'ils sont nécessaires aux opérations d'assistance et de secours en cas de catastrophe. Elle n'est pas exhaustive, ce qui est confirmé par l'expression «tout autre objet».

24) D'une manière générale, les éléments envisagés sont de deux types: l'«équipement» technique dont le personnel de secours a besoin pour remplir ses fonctions, tant pour subvenir à sa propre subsistance que pour apporter les secours, comme du matériel, des outils et des machines; et d'autre part, les «biens» qui sont nécessaires à la survie des victimes d'une catastrophe et à la satisfaction de leurs besoins essentiels, comme les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements et le matériel de couchage. Les chiens de sauvetage sont spécifiquement visés par l'expression «animaux dressés à des fins particulières», qui est tirée de l'annexe J spécifique de la Convention de Kyoto²¹. La Commission a estimé que cette définition était suffisamment souple pour inclure aussi les services susceptibles d'être fournis par le personnel de secours.

Article 5 [7]

Dignité humaine

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

¹⁹ Voir Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, 2001, résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, annexe, art. 4 à 9, et Articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, résolution 66/98 de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 2011, annexe, art. 6 et 7.

²⁰ Voir par.5) du commentaire du projet d'article 17 [14].

²¹ Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers («Convention de Kyoto») du 18 mai 1973, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 950, p. 269, telle que modifiée par le Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers du 26 juin 1999, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 2370, p. 27 (définition des «envois de secours»).

Commentaire

1) Le projet d'article 5 [7] concerne le principe de la dignité humaine dans le contexte de la réaction aux catastrophes. La Commission considère la dignité humaine comme le principe fondamental qui guide et sous-tend le droit international des droits de l'homme. Dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe, la dignité humaine constitue un principe directeur, tant pour toute mesure à prendre dans le contexte de la fourniture de secours que pour l'évolution du droit relatif aux interventions en cas de catastrophe.

2) Le principe de la dignité humaine étaye les instruments internationaux des droits de l'homme et a été interprété comme constituant le fondement ultime du droit des droits de l'homme. Le Préambule de la Charte des Nations Unies réaffirme «la dignité et la valeur de la personne humaine», tandis que le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 déclare que «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine [...] constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde». L'affirmation du principe de la dignité humaine se trouve dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²², le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²³, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale²⁴, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes²⁵, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants²⁶ et la Convention relative aux droits de l'enfant²⁷. C'est aussi un principe essentiel du droit international humanitaire. Le concept de dignité de la personne est consacré au paragraphe 1 c) de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949²⁸, aux articles 75 et 85 du Protocole I²⁹ et à l'article 4 du Protocole II³⁰.

²² Préambule; art. 10, par. 1.

²³ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 993, p. 3, préambule; art. 13, par. 1.

²⁴ *Ibid.*, vol. 660, p. 195, préambule.

²⁵ *Ibid.*, vol. 1249, p. 13, préambule.

²⁶ *Ibid.*, vol. 1465, p. 85, préambule.

²⁷ *Ibid.*, vol. 1577, p. 3, préambule; art. 23, par. 1; art. 28, par. 2; art. 37, 39 et 40.

²⁸ Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75, p. 31; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75, p. 85; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75, p. 135; et Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75, p. 287 (Conventions de Genève de 1949), art. 3 commun, par. 1 (sont prohibées «les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants»).

²⁹ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1977, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1125, p. 3, art. 75, par. 2 b) (sont prohibées «les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, la prostitution forcée et toute forme d'attentat à la pudeur»); art. 85, par. 4 c) (lorsqu'elles sont commises intentionnellement et en violation des Conventions et du Protocole, «les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle» sont considérées comme des infractions graves au Protocole).

³⁰ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1125, p. 609, art. 4, par. 2 e) (sont prohibées «les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur»).

3) La notion de dignité humaine est également au cœur de nombreux instruments internationaux relatifs à la fourniture de secours humanitaires en cas de catastrophe. Selon les Lignes directrices de la FICR, «[l]es acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps [...] respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe»³¹. Dans sa résolution 45/100, l'Assemblée générale considère que «le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme»³². L'Institut de droit international considère de la même façon que le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue «une atteinte à la dignité humaine»³³.

4) La formule liminaire du projet d'article 5 [7], «[e]n réagissant aux catastrophes» traduit le contexte matériel dans lequel la disposition s'applique. Si, en principe, la formule vise principalement la phase de réaction et de relèvement, il convient de la lire à la lumière du paragraphe 5) du commentaire du projet d'article 2 [2]. La Commission a préféré le terme «réagissant» à l'expression plus générale «dans leur réaction», afin d'exprimer le caractère continu de l'obligation de respecter et de protéger la dignité humaine des personnes affectées tout au long de la période de réaction. La formulation précise du principe par la Commission, à savoir «la dignité de la personne humaine», s'inspire du préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce libellé a aussi été adopté dans des instruments comme la Convention relative aux droits de l'enfant³⁴ et la Convention américaine relative aux droits de l'homme³⁵.

5) Le membre de phrase «les États, les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales pertinentes» donne une indication des acteurs auxquels s'adresse la disposition. En visant les «États», la Commission reconnaît le rôle que jouent tant les États affectés que les États prêtant assistance dans le cadre des activités de réaction aux catastrophes (voir projets d'articles 12 [9] à 18). Dans l'ensemble, le membre de phrase exprime le fait qu'une grande partie de l'activité dans le domaine de la réaction aux catastrophes s'exerce par l'intermédiaire des organes d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités non étatiques telles que la FICR³⁶. La Commission a estimé que le libellé actuel cadrerait mieux avec celui du projet d'article 8 [5] qu'une formule plus générale visant les «autres acteurs pertinents».

6) La Commission a retenu la formule «respectent et protègent» qui correspond à la doctrine et la jurisprudence contemporaines dans le domaine du droit international des droits de l'homme. Cette formule est employée dans plusieurs instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, notamment les Directives d'Oslo³⁷, les Critères de Mohonk³⁸,

³¹ Lignes directrices de la FICR, art. 4, par. 1.

³² Résolution 45/100 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990, préambule.

³³ Résolution sur l'assistance humanitaire, art. II, par. 1.

³⁴ Convention relative aux droits de l'enfant, art. 37 c) «Tout enfant privé de liberté [doit être] traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine».

³⁵ Convention américaine relative aux droits de l'homme, Organisation des États américains, *Recueil des Traités*, n° 36, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1144, p. 123, art. 5, par. 2 («Toute personne privée de sa liberté sera traitée avec le respect dû à la dignité inhérente à la personne humaine»).

³⁶ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), annexe C, par. 28.

³⁷ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe («Directives d'Oslo»), révisées le 1^{er} novembre 2007, par. 20 («Il est impératif de respecter et de défendre la dignité et les droits de toutes les victimes»).

les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays³⁹ et les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire⁴⁰. Conjointement, les termes «respectent et protègent» traduisent une obligation négative de s'abstenir de porter atteinte à la dignité inhérente à la personne humaine et une obligation positive de prendre des mesures pour préserver la dignité humaine. À titre d'exemple, le devoir de protection impose aux États d'adopter une législation proscrivant les activités de tiers lorsqu'il existe un risque d'atteinte au principe de la dignité humaine. La Commission a considéré que l'obligation de «protéger» devait être proportionnelle aux obligations juridiques auxquelles sont tenus les acteurs respectifs visés dans la disposition. Dès lors, c'est à l'État affecté que revient le rôle principal dans la protection de la dignité humaine, en vertu de son rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance en cas de catastrophe, énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 12 [9].

Article 6 [8]
Droits de l'homme

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

Commentaire

- 1) Le projet d'article 6 [8] vise le droit général des personnes affectées par les catastrophes à la protection de leurs droits de l'homme. Une obligation correspondante, pour les acteurs pertinents, de protéger ces droits est implicitement contenue dans le projet d'article. La Commission considère qu'il existe un lien étroit entre les droits de l'homme et le principe de la dignité humaine énoncé dans le projet d'article 5 [7], que vient renforcer la proximité des deux projets d'article.
- 2) La référence générale aux «droits de l'homme» inclut les obligations en matière de droits de l'homme énoncées dans les accords internationaux pertinents et reflétées dans le droit international coutumier, ainsi que les meilleures pratiques pour la protection des droits de l'homme figurant dans des textes non contraignants à l'échelon international. La Commission a décidé de ne pas restreindre la disposition aux obligations énoncées dans les accords internationaux pertinents. La formulation qu'elle a adoptée vise le domaine général des obligations en matière de droits de l'homme, sans tenter de préciser, développer ou qualifier ces obligations.
- 3) La Commission est d'avis que la référence aux «droits de l'homme» intègre aussi bien les droits substantiels que les limitations qui existent dans le domaine du droit international des droits de l'homme. En particulier, la disposition envisage un droit de dérogation de l'État affecté lorsque ce droit est reconnu en vertu du droit international des droits de l'homme existant.
- 4) Comme il est précisé dans le commentaire du projet d'article premier [1], au paragraphe 3), le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles inclut les

³⁸ J. M. Ebersole, «The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies» («Critères de Mohonk») *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1 (février 1995), p. 196 (La dignité et les droits de toutes les victimes doivent être respectés et protégés).

³⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 26 («Les personnes chargées de l'aide humanitaire, leurs moyens de transport et leurs stocks doivent être respectés et protégés»).

⁴⁰ Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire, adoptés par le Conseil de l'Institut international de droit humanitaire en avril 1993, principe 10 («L'assistance humanitaire peut, le cas échéant, être acheminée selon des itinéraires dits "corridors humanitaires" qui doivent être respectés et protégés par les autorités compétentes des parties concernées et, si besoin est, sous l'autorité des Nations Unies.»).

activités des États et des organisations internationales et d'autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe. De l'avis de la Commission, la portée et le contenu d'une obligation de protéger les droits de l'homme des personnes affectées par les catastrophes varieront considérablement entre ces acteurs. La formulation neutre adoptée par la Commission sous-entend que des obligations distinctes incomberont respectivement aux États affectés, aux États prêtant assistance et aux différents autres acteurs prêtant assistance.

5) La référence, au début du projet d'article 6 [8], aux «personnes affectées par les catastrophes» vise à réaffirmer le contexte dans lequel s'applique le projet d'articles et ne doit pas être interprétée comme impliquant que les personnes non affectées par une catastrophe ne jouissent pas de la même manière de ces droits.

Article 7 [6] Principes humanitaires

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

Commentaire

1) Le projet d'article 7 [6] pose les principes humanitaires fondamentaux de la réaction en cas de catastrophe. Le titre du projet d'article indique que, pour la Commission, ce sont là des principes humanitaires qui sous-tendent les secours et l'assistance en cas de catastrophe. Sur cette base, la Commission n'a pas estimé nécessaire de déterminer si ces principes étaient également des principes généraux du droit international, et a noté que leur application n'excluait pas celle d'autres principes pertinents du droit international. La Commission a décidé de consacrer les principes dans un projet d'article compte tenu de leur importance pour la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe.

2) Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont des principes fondamentaux reconnus comme étant à la base de l'assistance humanitaire⁴¹. Ces principes fondent également le droit applicable aux actions de secours en cas de catastrophe. À titre d'exemple, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale dispose que «[l'] aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité»⁴².

3) Le principe d'humanité constitue la clef de voûte de la protection des personnes en droit international. Situé à l'intersection du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, il oriente le développement du droit relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe. Dans le domaine du droit international humanitaire, c'est dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 que le principe est le plus clairement exprimé par l'exigence d'un traitement humain⁴³. Par ailleurs, comme la Cour internationale de Justice l'a affirmé dans l'affaire du *Détroit de Corfou* (fond), des considérations élémentaires d'humanité constituent également des

⁴¹ Voir l'étude du Secrétariat, A/CN.4/590, par. 11.

⁴² Résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 2.

⁴³ Voir, par exemple, Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, art. 3, par. 1 («Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.»).

principes généraux et bien reconnus de l'ordre juridique international et sont «plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre»⁴⁴. Dans son commentaire sur les principes de la Croix-Rouge, Pictet considère que le principe d'humanité comporte trois éléments: empêcher et alléger les souffrances, protéger la vie et la santé et faire respecter l'être humain⁴⁵. Dans le contexte particulier des secours en cas de catastrophe, les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk affirment que le principe d'humanité exprime l'idée qu'il faut soulager «les souffrances des êtres humains, quel que soit le contexte»⁴⁶.

4) Si le principe de neutralité trouve son origine dans le contexte des conflits armés, la Commission a estimé qu'il était néanmoins applicable dans d'autres domaines du droit. Dans le cadre de l'assistance humanitaire, le principe de neutralité a acquis une signification plus spécifique que traduit le projet d'article 7 [6]. Dans ce contexte, le principe exige que l'assistance soit fournie abstraction faite de toute considération politique, religieuse, ethnique ou idéologique. Selon les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk, l'assistance doit être fournie «sans participer à des hostilités ni prendre part à des controverses de nature politique, religieuse ou idéologique»⁴⁷. En tant que tel, le principe de neutralité vise le caractère apolitique de la réaction aux catastrophes, et signifie que les activités humanitaires ne sauraient servir à des fins autres que la réaction à la catastrophe considérée. Le principe garantit que l'intérêt des personnes touchées par les catastrophes constitue la principale préoccupation de l'État affecté et de tout autre acteur intervenant en cas de catastrophe. Le respect du principe de neutralité est censé favoriser une réaction adéquate et efficace, comme cela est souligné dans le projet d'article 2 [2]. C'est pourquoi la neutralité peut être considérée comme un mécanisme opérationnel permettant de concrétiser l'idéal d'humanité.

5) Le principe d'impartialité recouvre trois principes: celui de non-discrimination, celui de proportionnalité et celui d'impartialité proprement dite. Pour des raisons qui seront examinées plus loin, le principe de non-discrimination est conçu par la Commission non seulement comme un élément du projet d'article 7 [6], mais aussi comme un principe autonome de la réaction aux catastrophes. La non-discrimination vise à supprimer les motifs objectifs de discrimination entre personnes, de telle façon que la fourniture d'une assistance aux personnes affectées soit uniquement guidée par leurs besoins. En vertu du principe de proportionnalité, la réaction à une catastrophe doit être proportionnelle à l'ampleur de celle-ci et aux besoins des personnes affectées. Le principe joue aussi comme un mécanisme qui permet de répartir l'assistance en tenant compte des besoins les plus urgents. L'impartialité proprement dite traduit le principe selon lequel il ne peut être fait de distinctions subjectives entre individus en matière de réaction aux catastrophes. Le commentaire du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève conceptualise ainsi l'impartialité: c'est «une qualité de l'esprit qui doit se manifester chez l'agent ou l'institution qui est appelé à agir en faveur de ces hommes qui souffrent»⁴⁸. À titre d'exemple, le projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire prévoit que l'aide doit être fournie en toute impartialité, sans aucune distinction de

⁴⁴ *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie* («affaire du Déroit de Corfou»), arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 22.

⁴⁵ Jean Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1965: Commentaire* (Genève, Institut Henry Dunant, 1979), p. 21 à 27; disponible également à l'adresse: www.icrc.org.

⁴⁶ Directives d'Oslo, par. 20; Critères de Mohonk, p. 196.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Voir Claude Pilloud *et al.*, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* (Genève: Comité international de la Croix-Rouge, 1987), par. 2800 et 2801 (citant la «Proclamation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge», adoptée par la résolution IX de la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne 1965), et Pictet, *Commentaire*, p. 33 à 51.

caractère défavorable entre toutes les personnes qui en ont un besoin urgent⁴⁹. Dans l'ensemble, le principe d'impartialité exige que la réaction aux catastrophes vise à assurer pleinement le respect et la satisfaction des besoins des personnes touchées par les catastrophes de manière à accorder la priorité aux besoins des personnes particulièrement vulnérables.

6) Le principe de non-discrimination traduit l'égalité intrinsèque de toutes les personnes et l'idée qu'il ne peut être établi de distinction de caractère défavorable entre elles. Les motifs interdits de discrimination ont un caractère non limitatif, et concernent notamment l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race et la religion⁵⁰. La Commission a décidé que la non-discrimination devrait être visée comme un principe autonome compte tenu de son importance pour le sujet. L'Institut de droit international a adopté la même approche en 2003 dans sa résolution sur l'assistance humanitaire, selon laquelle l'assistance humanitaire doit être offerte et, en cas d'acceptation, distribuée «sans discrimination reposant sur des motifs prohibés»⁵¹. Les Lignes directrices de la FICR précisent de même que l'aide aux personnes touchées par une catastrophe doit être apportée sans «distinction de caractère défavorable (fondée, entre autres, sur la nationalité, la race, l'ethnie, les croyances religieuses, la classe, le sexe, le handicap, l'âge et les opinions politiques)»⁵².

7) La Commission a noté que le principe de non-discrimination ne devait pas être interprété comme excluant la possibilité d'une «discrimination positive» le cas échéant. Le membre de phrase «en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables», dans le projet d'article 7 [6], reflète cette idée. La Commission a considéré que le terme «*vulnerable*», en anglais, visait aussi bien des groupes que des individus. C'est pourquoi le terme neutre «*vulnerable*» a été préféré aux mots «*groups*» ou «*persons*». La Commission a inclus l'adverbe «particulièrement» pour tenir compte du fait que les victimes d'une catastrophe sont par définition vulnérables. L'expression «particulièrement vulnérables» est tirée de l'article 4, paragraphe 3 a), des Lignes directrices de la FICR, qui vise les besoins spécifiques «des femmes et des groupes particulièrement vulnérables, comme les enfants, les personnes déplacées, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes vivant avec le VIH ou d'autres maladies débilitantes»⁵³. Le même type de qualificatif se trouve aussi dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international, qui vise la nécessité de tenir dûment compte des besoins des groupes «les plus vulnérables»⁵⁴.

Article 8 [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 organisations non gouvernementales pertinentes.

⁴⁹ Peter MacAlister-Smith, *Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire* (Heidelberg, Allemagne: Institut Max Planck de droit public comparé et de droit international, 1991), par. 6 a).

⁵⁰ Voir, entre autres, les Conventions de Genève de 1949, art. 3 commun, par. 1; Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 (III) de l'Assemblée générale en date du 10 décembre 1948, art. 2; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 1; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, par. 2.

⁵¹ Résolution sur l'assistance humanitaire, art. II, par. 3.

⁵² Lignes directrices de la FICR, 2007, art. 4, par. 2 b).

⁵³ Ibid., art. 4, par. 3 a).

⁵⁴ Résolution sur l'assistance humanitaire, art. II, par. 3.

Commentaire

1) Une coopération internationale efficace est indispensable pour la protection des personnes en cas de catastrophe. L'obligation de coopérer est bien établie en tant que principe du droit international et est énoncée dans de nombreux instruments internationaux. La Charte des Nations Unies la consacre, notamment dans le domaine humanitaire dont relève la protection des personnes en cas de catastrophes. Le paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte proclame que l'un des buts de l'Organisation consiste à:

«Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.»

Les Articles 55 et 56 de la Charte développent le paragraphe 3 de l'Article 1 en ce qui concerne la coopération internationale. L'Article 55 de la Charte est ainsi libellé:

«En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront:

- a) Le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi, et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
- b) La solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
- c) Le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.»

L'Article 56 se lit comme suit:

«Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.»

L'obligation générale de coopérer a été de nouveau énoncée parmi les principes du droit international dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies dans les termes suivants:

«Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences»⁵⁵.

2) La coopération revêt une importance particulière en ce qui concerne le droit international des droits de l'homme. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vise expressément la coopération internationale comme un moyen de réaliser les droits qu'il énonce⁵⁶. C'est ce qu'a réaffirmé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses Observations générales sur la mise en œuvre des divers droits

⁵⁵ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe, par. 1.

⁵⁶ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe, art. 11, 15, 22 et 23.

garantis par le Pacte⁵⁷. La coopération internationale a particulièrement gagné en importance dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006 qui est, entre autres, applicable «dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles»⁵⁸.

3) Pour ce qui regarde la coopération dans le cadre des secours et de l'assistance en cas de catastrophe, l'Assemblée générale a considéré, dans la résolution 46/182, que

«[l']ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale...»⁵⁹.

En outre, il existe un grand nombre d'instruments intéressant directement la protection des personnes en cas de catastrophe qui montrent l'importance de l'obligation de coopérer au niveau international dans la lutte contre les effets des catastrophes. Ces instruments, non seulement sont eux-mêmes l'expression d'une coopération mais ils intègrent en outre généralement le principe de coopération à l'égard d'aspects spécifiques de la gestion des catastrophes dans le texte de l'instrument. Le plus souvent, s'agissant d'accords bilatéraux, ceci est indiqué dans le titre qui dénote soit une coopération, soit une assistance ou une entraide⁶⁰. De plus, l'obligation de coopérer constitue dans la grande majorité des cas l'un des objectifs de l'instrument ou se voit attribuer des effets positifs dans la réalisation de ces objectifs. Là encore, la Convention de Tampere illustre ce point, indiquant, au 21^e alinéa de son préambule, que les parties souhaitent «faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes». Un autre exemple est donné par un accord entre la France et la Malaisie:

«Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents des deux parties dans le domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l'environnement...»⁶¹.

4) La coopération ne réduit toutefois en rien les prérogatives de l'État souverain dans les limites du droit international, telles qu'elles sont énoncées au paragraphe 2 du projet d'article 12 [9]. En outre, le principe de coopération doit aussi être compris comme étant complémentaire du premier devoir des autorités de l'État affecté qui est de prendre soin des personnes touchées par des catastrophes naturelles et événements comparables se produisant sur son territoire (projet d'article 12 [9], paragraphe 1)⁶².

5) Un élément fondamental des activités menées dans le domaine des opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe est la coopération internationale non seulement entre États mais aussi avec les organisations internationales et non

⁵⁷ Voir en particulier les Observations générales n° 2 (E/1990/23), n° 3 (E/1991/23), n° 7 (E/1998/22), n° 14 (E/C.12/2000/4) et n° 15 (E/C.12/2002/11).

⁵⁸ Résolution 61/106 de l'Assemblée générale en date du 13 décembre 2006, annexe I, art. 11.

⁵⁹ Annexe, par. 5.

⁶⁰ Voir A/CN.4/590/Add.2 pour une liste complète des instruments pertinents. Pour une typologie des instruments aux fins du droit des interventions en cas de catastrophe, voir H. Fischer, «International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae» dans FICR, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), p. 24 à 44.

⁶¹ Accord du 25 mai 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile, quatrième alinéa du préambule.

⁶² Résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 4. Voir également Déclaration de Hyogo, 2005, A/CONF.206/6, chap. 1, résolution 1, par. 4.

gouvernementales. L'importance du rôle de ces organisations est reconnue depuis un certain temps. Dans sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991, l'Assemblée générale a confirmé que:

«[I]es organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant de façon impartiale et dans un but strictement humanitaire devraient continuer à apporter une contribution importante en venant s'ajouter aux efforts nationaux»⁶³.

Dans une résolution adoptée en 2008, le Conseil économique et social a estimé

«... qu'une association et une coordination avec les acteurs compétents de l'aide humanitaire sont de nature à influencer positivement sur l'efficacité des interventions humanitaires, et [a] encouragé l'Organisation des Nations Unies à poursuivre les efforts entrepris pour renforcer les partenariats à l'échelle mondiale avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations non gouvernementales humanitaires compétentes et d'autres participants au Comité permanent interorganisations»⁶⁴.

6) Le projet d'article 8 [5] reconnaît l'importance centrale de la coopération internationale pour les activités internationales de secours et d'assistance en cas de catastrophe. Il pose une obligation juridique pour les diverses parties concernées. Il était entendu, cependant, que la nature de l'obligation de coopération pouvait varier, en fonction de l'acteur et du contexte dans lequel l'assistance était demandée et offerte. De par sa nature, la coopération est réciproque, si bien que l'obligation pour un État de coopérer avec une organisation internationale, par exemple, implique la même obligation de la part de l'organisation. Il a été estimé que tenter de distinguer la coopération entre États, la coopération entre États et organisations internationales (tout particulièrement l'Organisation des Nations Unies), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la coopération avec les «organisations non gouvernementales pertinentes» ne rendait pas compte comme il convenait de l'éventail des relations juridiques possibles entre les États et les diverses entités mentionnées dans la disposition. La nature de l'obligation juridique de coopérer fait l'objet de dispositions particulières (d'où le membre de phrase liminaire «[e]n application du présent projet d'articles»), en particulier les projets d'articles 9 [5 *bis*] et 10 [5 *ter*]. La Commission a inséré les mots «selon le cas», qui s'appliquent à l'ensemble du projet d'article, à la fois pour renvoyer aux règles spécifiques de coopération entre les diverses entités mentionnées dans le projet d'article qui établissent la nature de l'obligation de coopérer, et pour laisser une certaine latitude afin de déterminer, sur le terrain, le caractère approprié ou non de la coopération.

7) Le qualificatif «compétentes» qui s'applique aux «organisations intergouvernementales» vise à indiquer que, aux fins du projet d'articles, une coopération ne serait nécessaire qu'avec les entités qui participent aux opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe. La mention du Comité international de la Croix-Rouge s'explique par le fait que le projet d'articles peut aussi s'appliquer dans des situations d'urgence complexes où intervient un conflit armé.

Article 9 [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 et communications

⁶³ Annexe, par. 5.

⁶⁴ Résolution 2008/36 du 25 juillet 2008, par. 7.

internationales et la mise à disposition de personnel, d'équipement et de biens de secours et de ressources scientifiques, médicales et techniques.

Commentaire

1) Le projet d'article 9 [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 prêtant 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 8 [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 8 [5], sans créer d'obligations juridiques supplémentaires.

2) La liste des formes de coopération énumérées dans le projet d'article 9 [5 *bis*] – aide humanitaire, coordination des opérations de secours et communications internationales, et mise à disposition de personnel, d'équipement et de biens de secours et de ressources scientifiques, médicales et techniques – s'inspire plus ou moins de la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 17 du projet d'articles 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'urgence⁶⁵. Cette deuxième phrase du paragraphe 4 de l'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.»⁶⁶.

Cette disposition ayant été rédigée par référence à un contexte similaire – la nécessité de coopérer lorsqu'une situation d'urgence touche un aquifère transfrontière –, la Commission a estimé que les termes employés constituaient un point de départ utile pour la rédaction du projet d'article 9 [5 *bis*]. Le texte du projet d'article 9 [5 *bis*] 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'ASEAN relative à l'entraide mutuelle en cas de catastrophes naturelles, en date du 26 juin 1976, dans laquelle il est dit que les pays membres, en fonction de leurs capacités respectives, contribuent à améliorer les voies de communication 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'urgence⁶⁷. 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 [l]es fournitures, matériels et services d'urgence»⁶⁸.

3) Le début du projet d'article 9 [5 *bis*] indique que les formes de coopération sont définies «aux fins du présent projet d'articles». Par conséquent, le projet d'article 9 [5 *bis*],

⁶⁵ Résolution 63/124 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, annexe.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ ASEAN Documents Series 1976.

⁶⁸ Par. 27.

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 [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 dans le projet d'article 9 [5 *bis*], est la protection des personnes affectées par des catastrophes.

4) Si le projet d'article 9 [5 *bis*] met en avant certaines formes précises de coopération, la liste qu'il donne ne se veut pas exhaustive, mais est 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'informations, les exercices de simulation conjoints et la planification commune.

5) Le projet d'article 9 [5] *bis* indique différentes formes possibles de coopération et n'entend donc pas imposer aux États affectés ou aux autres acteurs qui leur prêtent assistance des obligations juridiques supplémentaires d'entreprendre certaines activités. Les formes que prendra la coopération seront nécessairement fonction de divers facteurs, y compris, entre autres, la nature de la catastrophe, les besoins des personnes affectées, et les capacités de l'État affecté et des autres acteurs lui prêtant assistance. Tout comme le principe même de la coopération, les formes de coopération énoncées au projet d'article 9 [5 *bis*] impliquent une réciprocité, la coopération étant, non pas un acte unilatéral, mais un acte exigeant un comportement collaboratif de la part de plusieurs parties⁶⁹. Ainsi, l'objet du projet d'article n'est pas d'énumérer les activités que peut entreprendre un État prêtant assistance, mais il est 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 autres acteurs lui prêtant assistance.

6) En outre, la coopération dans les domaines mentionnés doit s'opérer en conformité avec les autres projets d'article. Par exemple, de même que la coopération visée au projet d'article 8 [5], les formes de coopération visées au projet d'article 9 [5 *bis*] doivent être compatibles avec le projet d'article 12 [9], qui accorde 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 14 [11]), ainsi que le droit qui est reconnu à l'État affecté de poser des conditions appropriées à la fourniture de l'assistance extérieure, en particulier en ce qui concerne les besoins identifiés des personnes affectées par une catastrophe et la qualité de l'assistance (projet d'article 15 [13]). La coopération a également un lien avec le projet d'article 17 [14], qui porte sur le rôle incombant à l'État affecté pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure aux personnes touchées par une catastrophe. Ainsi, dès lors que le projet d'article 9 [5 *bis*] ne crée pas d'obligations juridiques supplémentaires, la relation entre l'État affecté, les États lui prêtant assistance et les autres acteurs prêtant assistance en ce qui concerne les formes de coopération susmentionnées sera régie conformément aux autres dispositions du présent projet d'articles.

⁶⁹ Voir commentaire du projet d'article 8 [5], par. 6).

7) L'aide humanitaire est délibérément placée au premier rang des formes de coopération mentionnées au projet d'article 9 [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 et communications internationales – 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 opérations et des mouvements de personnel et d'équipement de secours et de l'échange d'informations relatives à la catastrophe. L'échange d'informations est souvent visé dans les instruments axés sur la coopération pendant la phase de préparation aux catastrophes⁷⁰, 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 d'intervention en cas de catastrophe, pour surveiller l'évolution de la situation et faciliter la coordination des opérations de secours entre les différents acteurs. Plusieurs instruments traitent des communications et du partage d'informations dans le contexte des secours en cas de catastrophe⁷¹. Par «mise à disposition de personnel, d'équipement et de biens de secours et de ressources 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 de professionnels de santé, de sauveteurs, d'ingénieurs et de techniciens, de traducteurs et d'interprètes ou d'autres personnes participant aux activités de secours au nom d'un des acteurs concernés – État affecté, État prêtant assistance ou autres acteurs prêtant assistance – et la coopération entre ces équipes. Le terme «ressources» englobe les compétences et les connaissances scientifiques, techniques et médicales ainsi que les équipements, les instruments, les médicaments et tout autre matériel pouvant servir aux opérations de secours.

8) Le projet d'article 9 [5 bis] dresse une liste des formes de coopération possibles durant la phase d'intervention en cas de catastrophe, ou durant la phase d'après catastrophe. La coopération durant la phase antérieure à la catastrophe, concernant notamment la prévention des catastrophes, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, fait l'objet du projet d'article 10 [5 ter].

Article 10 [5 ter]

Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe

La coopération porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe.

Commentaire

1) Si le projet d'article 9 [5 bis] concerne les diverses formes que peut prendre la coopération durant la phase des secours ou celle qui suit la catastrophe, le projet d'article 10 [5 ter] indique que le champ d'application *ratione temporis* de l'obligation de coopérer, consacrée en termes généraux au projet d'article 8 [5], englobe aussi la phase

⁷⁰ Voir, par exemple, Accord de l'ASEAN, art. 18, par. 1.

⁷¹ Voir, par exemple, 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 («Convention de Tampere»), art. 3 (qui recommande la «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»); Directives d'Oslo», par. 54. Voir également l'étude du Secrétariat, A/CN.4/590, par. 159 à 172.

précédant la catastrophe. Ainsi, tandis que le projet d'article 9 [5 *bis*] traite de la réaction à une catastrophe, le projet d'article 10 [5 *ter*] porte sur la prévention des risques de catastrophe.

2) Selon cette disposition, la coopération visée concerne «l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe». Ce libellé doit être interprété à la lumière des deux paragraphes du projet d'article 11[16], en particulier de son paragraphe 2 qui envisage une série de mesures visant spécifiquement à prévenir les risques de catastrophe.

3) Le projet d'article 10 [5 *ter*] a été adopté sans préjudice de la place qu'il occuperait dans l'ensemble des projets d'article, en particulier de son incorporation éventuelle, en même temps que le projet d'article 9 [5 *bis*] dans un nouveau projet d'article 8 [5] révisé. Ces questions ont été laissées de côté jusqu'à la seconde lecture des projets d'article.

Article 11 [16]

Obligation de prévention des risques de catastrophe

1. Chaque État prévient les risques de catastrophe en adoptant les mesures nécessaires et appropriées, y compris d'ordre législatif et réglementaire, pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

2. Les mesures de prévention des risques de catastrophe incluent notamment la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide.

Commentaire

1) Le projet d'article 11 [16] traite de l'obligation de prévenir les risques de catastrophe. Il comprend deux paragraphes. Le paragraphe 1 énonce l'obligation fondamentale de réduire les risques de catastrophe en prenant certaines mesures, et le paragraphe 2 donne une liste indicative de ces mesures.

2) Le projet d'article 11 [16] répond à la nécessité d'envisager, dans le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, non seulement la phase d'intervention en cas de catastrophe mais aussi les obligations des États avant qu'une catastrophe ne survienne. La notion de prévention des risques de catastrophe a son origine dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale et a été développée lors de la Conférence mondiale de 1994 sur la prévention des catastrophes naturelles tenue à Yokohama⁷², dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015⁷³ adopté en 2005, et lors de plusieurs sessions du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe.

3) On peut lire dans la Déclaration de Hyogo (2005) qu'il est nécessaire «de promouvoir à tous les niveaux, depuis le niveau individuel jusqu'au niveau international, une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience face à celles-ci, ainsi que la mise en œuvre de stratégies préventives, qui représentent des investissements judicieux. ... Les risques de catastrophe, les aléas et leur impact représentent une menace, mais la stratégie appropriée pour y faire face peut et devrait conduire à l'adoption de mesures visant à réduire les risques et les facteurs de vulnérabilité dans l'avenir». Lors de la quatrième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2013, la Présidente a, dans sa déclaration de clôture, appelé

⁷² Voir Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr: Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, et Plan d'action s'y rapportant, A/CONF.172/9, chap. I, résolution 1, annexe I.

⁷³ Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes («Cadre d'action de Hyogo»), A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2.

l'attention sur le fait qu'«[i]l [était] de plus en plus largement reconnu que la prévention et la réduction des risques de catastrophe [étaient] une obligation juridique englobant l'évaluation des risques, la mise en place de systèmes d'alerte précoce ainsi que le droit d'accès à l'information sur les risques».

4) La règle énoncée au projet d'article 11 [16] est tirée des sources de droit énumérées au paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. La Commission se fonde sur les principes fondamentaux de la souveraineté de l'État et de la non-intervention et s'inspire en même temps de principes du droit international des droits de l'homme, notamment l'obligation des États de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme, en particulier le droit à la vie. La protection ne concerne pas seulement les violations effectives des droits de l'homme mais implique aussi une obligation positive, à la charge des États, de prendre les mesures nécessaires et appropriées qui permettent de prévenir de telles violations, d'où que vienne la menace. Plusieurs décisions de juridictions internationales le confirment, en particulier les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Öneryildiz c. Turquie*⁷⁴ et *Boudaïeva et autres c. Russie*⁷⁵, dans lesquels la Cour a confirmé l'obligation de prendre des mesures préventives. De plus, le projet d'article 11 [16] tient compte de plusieurs principes du droit international de l'environnement, y compris le principe de la «diligence requise».

5) Un fondement juridique important du projet d'article 11 [16] est la pratique largement répandue des États témoignant de leur engagement en faveur de la prévention des risques de catastrophe. Nombre d'entre eux ont conclu à cette fin des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux. Parmi les initiatives prises dans ce domaine, on peut citer: l'Accord de l'ASEAN⁷⁶, le Plan d'action de Beijing pour l'atténuation des risques de catastrophe en Asie (2005), la Déclaration de Delhi sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2007), la Déclaration de Kuala Lumpur sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2008), la quatrième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe (2010) – qui a débouché sur la Déclaration d'Incheon sur la réduction des risques de catastrophe en Asie et dans le Pacifique (2010), la Feuille de route régionale d'Incheon et le Plan d'action pour la réduction des risques de catastrophe par l'adaptation aux changements climatiques en Asie et dans le Pacifique, réaffirmant le Cadre d'action et proposant des initiatives asiatiques en vue de l'adaptation au changement climatique et de la prévention des risques de catastrophe compte tenu de la vulnérabilité de la région⁷⁷ –, la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes de l'Union africaine (2004), suivie d'un programme d'action pour sa mise en œuvre (initialement pour la période 2005-2010, mais prolongé par la suite jusqu'en 2015)⁷⁸, quatre sessions de la Plate-forme régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe, dont la plus récente s'est tenue en 2013⁷⁹, la Stratégie arabe pour la réduction des risques de catastrophe (2020) adoptée par le Conseil des ministres arabes chargés de l'environnement à sa

⁷⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Öneryildiz c. Turquie*, requête n° 48939, Grande Chambre, arrêt, 30 novembre 2004.

⁷⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva et autres c. Russie*, requêtes nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, Chambre (première section), arrêt, 20 mars 2008.

⁷⁶ L'Accord de l'ASEAN est le premier traité international sur la réduction des risques de catastrophe à avoir été élaboré après l'adoption du Cadre d'action de Hyogo.

⁷⁷ Pour le texte de la Déclaration, voir http://www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf.

⁷⁸ Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes (2006-2015), Introduction.

⁷⁹ UNISDR, «Africa seeks united position on disaster risk reduction» (13 février 2013). Peut être consulté à l'adresse: <http://www.unisdr.org/archive/31224>.

vingt-deuxième session en décembre 2010⁸⁰, et, enfin, le Communiqué de Nayarit sur les mesures à prendre pour renforcer la réduction des risques de catastrophe dans les Amériques (2011)⁸¹.

6) L'incorporation par les États de mesures de prévention des risques de catastrophe dans leurs politiques et ordres juridiques nationaux témoigne également de cet engagement. Il ressort d'une compilation de rapports nationaux de suivi sur la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo⁸² que 64 États ou régions auraient adopté des politiques spécifiques de prévention des risques de catastrophe, couvrant ainsi de manière uniforme tous les continents et parties du monde, y compris les principales zones à risque. Ces États sont les suivants: Algérie, Allemagne, Anguilla, Argentine, Arménie, Bangladesh, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Canada, Cap-Vert, Chili, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, États-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Finlande, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Kenya, Liban, Madagascar, Malawi, Malaisie, Maldives, Maroc, Maurice, Mexique, Mongolie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Pologne, République arabe syrienne, République démocratique populaire lao, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Samoa, Sénégal, Sri Lanka, Suède, Suisse, Thaïlande, Vanuatu, Venezuela (République bolivarienne du). Plus récemment, le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes a recensé 76 États qui s'étaient dotés d'une plate-forme nationale, entendue comme tout «mécanisme de coordination permettant de faire une place à la réduction des risques de catastrophe dans les politiques, la planification et les programmes de développement», pour mettre en œuvre des stratégies de prévention des risques de catastrophe⁸³. Plusieurs pays ont adopté une législation spécialement consacrée à la prévention des risques de catastrophe, sous forme de texte autonome ou de texte s'insérant dans un cadre juridique plus général concernant à la fois la gestion des risques de catastrophe et les interventions en cas de catastrophe. Tel est le cas notamment des États suivants: Algérie⁸⁴, Cameroun⁸⁵, Chine⁸⁶, République dominicaine⁸⁷, El Salvador⁸⁸, Estonie⁸⁹, France⁹⁰, Guatemala⁹¹, Haïti⁹²,

⁸⁰ Pour le texte de la stratégie, voir http://www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf.

⁸¹ Pour le texte du communiqué, voir http://www.unisdr.org/files/18603_communiqnenayarit.pdf.

⁸² Cadre d'action de Hyogo, priorité 1, indicateur de base 1.1.

⁸³ On trouvera, à l'adresse: <http://www.unisdr.org/partners/countries>, une liste des États ayant adopté une plate-forme nationale.

⁸⁴ Algérie: loi du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.

⁸⁵ Cameroun: arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire national des risques.

⁸⁶ Chine: loi de 2002 relative à la prévention des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe.

⁸⁷ République dominicaine: décret n° 874-09 portant approbation du Règlement d'application de la loi n° 147-02 relative à la gestion des risques et portant abrogation des chapitres 1, 2, 3, 4 et 5 du décret n° 932-03 (2009).

⁸⁸ El Salvador: loi de 2005 relative à la protection civile, à la prévention des catastrophes et à l'atténuation de leurs effets.

⁸⁹ Estonie: loi de 2000 relative à la préparation aux situations d'urgence.

⁹⁰ France: loi n° 2003-699 de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

⁹¹ Guatemala: décret n° 109-96, loi portant création de la Commission nationale de coordination chargée de la prévention des catastrophes naturelles ou causées par l'homme (1996).

⁹² Haïti: Plan national de gestion des risques et des désastres (1988).

Hongrie⁹³, Inde⁹⁴, Indonésie⁹⁵, Italie⁹⁶, Madagascar⁹⁷, Namibie⁹⁸, Nouvelle-Zélande⁹⁹, Pakistan¹⁰⁰, Pérou¹⁰¹, Philippines¹⁰², République de Corée¹⁰³, Slovénie¹⁰⁴, Afrique du Sud¹⁰⁵, Thaïlande¹⁰⁶ et États-Unis d'Amérique¹⁰⁷.

7) Le projet d'article 11 [16] doit être lu conjointement avec les règles d'applicabilité générale adoptées à ce jour, y compris celles concernant principalement la réaction à une catastrophe.

Paragraphe 1

8) Le paragraphe 1 commence par les mots «Chaque État». La Commission a préféré cette formule à «Les États» pour des raisons de cohérence avec les projets d'article déjà adoptés, dans lesquels elle a pris soin de désigner l'État ou les États qui ont l'obligation juridique d'agir. Si dans les projets d'article traitant directement de l'intervention en cas de catastrophe, une distinction existe entre le ou les États affectés et les autres États, avant une catastrophe l'obligation en question s'impose à chaque État. De plus, comme il ressort du paragraphe 2, l'obligation de prévenir les risques appelle la prise de mesures essentiellement au niveau national. Les mesures de ce type qui nécessitent des contacts entre États ou avec d'autres acteurs susceptibles de prêter assistance sont censées être couvertes par le projet d'article 10 [5 *ter*]. En d'autres termes, l'obligation s'applique à chaque État individuellement. C'est pourquoi la Commission a décidé de ne pas utiliser l'expression «les États», également pour éviter de donner à penser qu'il s'agit d'une obligation collective.

9) L'utilisation du présent signifie qu'il existe une obligation juridique internationale d'agir comme le prescrit le paragraphe et c'est là la manière la plus succincte d'exprimer cette obligation juridique. C'est ce que confirme le titre du projet d'article, qui fait référence à l'«obligation» de prévenir les risques de catastrophe. Si tous les États ont la même obligation, il est néanmoins rendu compte, dans l'expression «en adoptant les mesures nécessaires et appropriées», des différences existant dans les moyens dont chacun dispose pour donner effet à cette obligation.

⁹³ Hongrie: loi n° LXXIV de 1999 relative à la gestion et à l'organisation en vue de la prévention des catastrophes et des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

⁹⁴ Inde: loi n° 53 de 2005 relative à la gestion des catastrophes.

⁹⁵ Indonésie: loi n° 24 de 2007 relative à la gestion des catastrophes.

⁹⁶ Italie: décret du Premier Ministre portant création d'une plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophe (2008).

⁹⁷ Madagascar: décret n° 2005-866 de 2005 fixant les modalités d'application de la loi n° 2003-010 du 5 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes.

⁹⁸ Namibie: loi de 2012 relative à la gestion des risques de catastrophe.

⁹⁹ Nouvelle-Zélande: ordonnance portant création du Plan de gestion des situations d'urgence intéressant la défense civile nationale, 2005 (SR 2005/295), partie 3.

¹⁰⁰ Pakistan: loi nationale de 2010 relative à la gestion des catastrophes. Voir également la déclaration officielle du Gouvernement pakistanais à la troisième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, en 2011, à l'adresse: <http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf>.

¹⁰¹ Pérou: loi n° 29664 de 2011 portant création du Système national de gestion des risques de catastrophe.

¹⁰² Philippines: loi nationale de 2006 relative à la gestion des risques de catastrophe.

¹⁰³ République de Corée: loi nationale de 1995 relative à la lutte contre les catastrophes et loi nationale de 2010 relative à la gestion des catastrophes.

¹⁰⁴ Slovénie: loi de 2006 relative à la protection contre les catastrophes naturelles et autres aléas.

¹⁰⁵ Afrique du Sud: loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes.

¹⁰⁶ Thaïlande: loi de 2007 relative à la prévention des catastrophes et à l'atténuation de leurs effets.

¹⁰⁷ États-Unis d'Amérique: loi de 2000 relative à l'atténuation des effets des catastrophes.

10) Il s'agit de l'obligation de «prévention des risques de catastrophe»¹⁰⁸. La Commission a adopté la formule actuelle pour tenir compte du fait que l'opinion contemporaine de la communauté internationale telle qu'exprimée dans plusieurs textes majeurs, et récemment encore dans la Déclaration de Hyogo adoptée en 2005 lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, est que l'attention doit être portée sur la prévention du risque de dommages résultant d'un aléa, par opposition à la prévention des catastrophes elles-mêmes. C'est pourquoi l'accent est mis au paragraphe 1 sur la prévention des risques de catastrophe. Cela suppose l'adoption de certaines mesures pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

11) L'expression «en adoptant les mesures nécessaires et appropriées» indique le comportement spécifique qui est requis. Outre la précision supplémentaire qu'apportent les mots «d'ordre législatif et réglementaire» expliqués au paragraphe 13) ci-après, les «mesures» à prendre sont qualifiées de «nécessaires» et «appropriées», ce qui est conforme à la pratique en vigueur. Ce qui pourrait être «nécessaire et approprié» dans un cas particulier doit être apprécié du point de vue de l'objectif déclaré des mesures à prendre, à savoir «prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer», de manière à réduire les risques. Ceci doit être évalué dans le contexte plus large des moyens de l'État concerné et des ressources dont il dispose, comme indiqué au paragraphe 8) ci-dessus. L'obligation fondamentale de diligence est inhérente à l'expression «nécessaires et appropriées». Il est en outre entendu que l'efficacité des mesures en question est visée implicitement dans cette formule.

12) Le paragraphe indique, par les mots «y compris d'ordre législatif et réglementaire», le contexte spécifique dans lequel les mesures doivent être prises. Le résultat envisagé consiste en plusieurs mesures concrètes qui sont généralement prises dans le contexte d'un cadre législatif ou réglementaire. C'est pourquoi, pour les États qui ne sont pas déjà dotés d'un tel cadre juridique, l'obligation générale de réduire les risques de catastrophe emporte l'obligation d'en mettre un en place afin de pouvoir prendre les mesures «nécessaires et appropriées». L'expression «d'ordre législatif et réglementaire» doit être entendue au sens large, comme englobant le maximum de types de mesures d'ordre juridique, puisqu'il est généralement admis que c'est la manière la plus commune et efficace de faciliter (d'où le mot «*through*» dans la version anglaise) la prise de mesures de prévention des risques de catastrophe au niveau national.

13) Les mots «y compris» indiquent que si les mesures «d'ordre législatif et réglementaire» sont peut-être les principales méthodes, il peut y avoir d'autres dispositifs permettant de prendre de telles mesures. Les mots «y compris» ont été choisis pour que la disposition ne soit pas interprétée comme exigeant toujours l'adoption et la mise en œuvre de mesures législatives et réglementaires spécifiques. Ceci laisse un certain pouvoir discrétionnaire à chaque État pour décider du type de cadre juridique applicable, étant entendu qu'être doté d'un cadre juridique anticipant la prise de «mesures nécessaires et appropriées» est une condition *sine qua non* de la prévention des risques de catastrophe. L'article défini «les» qui précède le terme «mesures» sert donc à préciser qu'il s'agit, non pas de mesures générales quelconques, mais bien de mesures spécifiques et concrètes visant à prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

14) L'expression «d'ordre législatif et réglementaire» sous-entend que des mécanismes de mise en œuvre et d'engagement de la responsabilité en cas de non-exécution soient définis dans le cadre de l'ordre juridique interne. Comme ces questions, bien qu'importantes, ne sont pas les seules pouvant faire l'objet de mesures législatives et

¹⁰⁸ La Commission note l'existence d'une divergence d'opinions quant à la traduction française officielle par l'Organisation des Nations Unies de l'expression anglaise «*Disaster Risk Reduction*» (DRR).

réglementaires dans le domaine de la prévention des risques de catastrophe, les mentionner dans le texte du paragraphe 1 aurait risqué de nuire à la clarté.

15) Le dernier membre de phrase, à savoir «pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s’y préparer» vise le but des mesures «nécessaires et appropriées» que les États doivent prendre avant qu’une catastrophe se produise, l’objectif ultime étant de prévenir les risques de catastrophe. Il reprend la formule désormais largement acceptée qui est utilisée dans les principaux instruments relatifs à la prévention des risques de catastrophe. La Commission a tenu compte du fait qu’adopter une formulation différente risquait de donner lieu à des interprétations *a contrario* quant aux types d’activités attendues dans le cadre du projet d’article.

16) Pour illustrer le sens de chacun des trois mots utilisés, prévention, atténuation et préparation, la Commission estime opportun de citer la Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe adoptée en 2009¹⁰⁹ par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, selon laquelle:

i) «La prévention» est «l’ensemble d’activités permettant d’éviter complètement l’impact négatif des aléas...

La prévention (c’est-à-dire la prévention des catastrophes) exprime le concept et l’intention d’éviter complètement les effets négatifs éventuels par le biais de mesures prises à l’avance [...] Très souvent, l’absence totale de pertes n’est pas possible et la tâche se transforme en mesures d’atténuation. C’est en partie pour cette raison que les termes de prévention et d’atténuation sont parfois utilisés de manière interchangeable.»

ii) «Les mesures d’atténuation» visent «la réduction ou la limitation de l’impact négatif des aléas et des catastrophes...

Les effets néfastes des risques ne peuvent souvent pas être entièrement évités, mais leur ampleur ou leur gravité peuvent être considérablement réduites par différentes stratégies et actions ... Il convient de noter que dans le changement climatique, “l’atténuation” est définie différemment: il s’agit du terme utilisé pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sont à l’origine du changement climatique.»¹¹⁰.

iii) «L’état de préparation» consiste dans «les connaissances et les capacités développées par les gouvernements, les professionnels d’intervention et autres organisations concernées, les communautés et les individus, de manière à anticiper efficacement, à réagir et à récupérer, des impacts probables, imminents ou en cours...

La préparation est réalisée dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe et vise à renforcer les capacités nécessaires pour gérer efficacement tous les types de situations d’urgence et pour permettre une transition harmonieuse entre la réponse et la reprise soutenue. La préparation est basée sur une solide analyse des risques de catastrophe et de bonnes liaisons avec les systèmes d’alerte précoce ... [Les mesures à prendre] doivent être soutenu[e]s par les institutions, et des capacités juridiques et budgétaires.»

¹⁰⁹ Voir <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

¹¹⁰ La Commission est consciente de la différence existant entre les termes «*mitigation*» et «atténuation des effets» utilisés officiellement à l’Organisation des Nations Unies en anglais et en français.

Paragraphe 2

17) Le paragraphe 2 énumère trois catégories de mesures de prévention des risques de catastrophe, à savoir: la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, et la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide. Comme indiqué au paragraphe 3), ces trois mesures ont été spécifiquement évoquées dans la déclaration de clôture de la Présidente de la quatrième session du Dispositif mondial pour la prévention des risques de catastrophe, en mai 2013. La Commission a décidé de se référer explicitement à ces trois exemples qui sont de nos jours les mesures les plus fréquentes de prévention des risques de catastrophe. Le mot «notamment» indique que la liste n'est pas exhaustive. Les trois mesures énumérées sont sans préjudice d'autres activités de prévention des risques de catastrophe qui sont en cours ou pourraient être entreprises à l'avenir.

18) Les mesures pratiques susceptibles d'être adoptées sont innombrables et dépendent de la situation sociale, environnementale, financière, culturelle et autre. La pratique des secteurs public et privé fournit des exemples en abondance, parmi lesquels on peut citer: la préparation et l'éducation au niveau communautaire, la mise en place de cadres institutionnels, la planification d'urgence, la création de mécanismes de surveillance, le contrôle de l'utilisation des sols, les normes de construction, la gestion des écosystèmes, les systèmes de drainage, le financement et l'assurance.

19) Les trois mesures consécutivement énumérées au paragraphe 2 ont pour trait commun de faciliter l'élaboration et l'applicabilité de beaucoup d'autres mesures, voire de toute autre mesure, par exemple en matière de prise de décision, en ce qui concerne la définition de priorités ou la planification d'investissements, dans les secteurs public et privé.

20) La première mesure – évaluations des risques – vise l'acquisition de connaissances concernant les aléas et les vulnérabilités. C'est donc la première étape de toute mesure raisonnable de prévention des risques de catastrophe. En l'absence de connaissances suffisamment solides des circonstances entourant les catastrophes et des caractéristiques de celles-ci, il n'est pas possible de prendre des mesures efficaces. Les évaluations des risques obligent également à se pencher de plus près sur les réalités locales et à faire participer les communautés locales.

21) La deuxième mesure – collecte et diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé – est l'étape suivante. La réduction des risques de catastrophe requiert l'intervention de tous les acteurs des secteurs public et privé et de la société civile. La collecte et la diffusion d'informations devraient avoir pour corollaire le libre accès aux informations sur les risques et les pertes subies dans le passé, ce qui est un facteur d'efficacité de l'action. Cela permet à toutes les parties prenantes d'assumer la responsabilité de leurs actes et de mieux définir les priorités aux fins de la planification; cela améliore aussi la transparence des opérations et la surveillance et le contrôle publics. La Commission tient à souligner combien il est souhaitable que des informations sur les risques et les pertes subies dans le passé soient diffusées et librement accessibles, ce qui correspond à la tendance dominante qui met l'accent sur l'importance que revêt l'accès du public à ces informations. La Commission, tout en constatant l'existence de cette tendance, a estimé qu'il était préférable d'en traiter dans le commentaire plutôt que dans le paragraphe 2 lui-même, car en faire une obligation juridique uniforme pourrait gêner certains États.

22) La troisième mesure concerne les systèmes d'alerte rapide, qui permettent de déclencher et de mettre en œuvre des plans d'urgence, limitant ainsi l'exposition à un aléa; de ce fait, ces systèmes sont une condition préalable à une préparation et une intervention efficaces.

23) Comme expliqué au paragraphe 11), le paragraphe 2 concerne la prise des mesures envisagées au niveau national. Tout élément interétatique sera couvert par l'obligation de coopérer énoncée dans le projet d'article 8 [5], lu avec le projet d'article 10 [5 *ter*]. C'est pourquoi la portée d'une éventuelle obligation juridique internationale relative à l'une quelconque des mesures énumérées ou à d'autres mesures qui peuvent être prises pour prévenir les risques de catastrophe doit être déterminée au regard des accords ou arrangements spécifiques que chaque État a conclus en la matière avec d'autres acteurs avec lesquels il a l'obligation de coopérer.

Article 12 [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, le contrôle, la coordination et la supervision de tels secours et assistance.

Commentaire

1) Le projet d'article 12 [9] concerne l'État affecté dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe sur son territoire. Le paragraphe 1 exprime l'obligation de l'État affecté de protéger les personnes et de fournir des secours conformément au droit international. Le paragraphe 2 affirme le rôle principal incombant à l'État affecté pour réagir à une catastrophe sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. Dans l'ensemble, le projet d'article 12 [9] repose sur les principes fondamentaux de souveraineté et de non-intervention respectivement, tels qu'ils sont consacrés dans la Charte des Nations Unies¹¹¹ et reconnus dans de nombreux instruments internationaux¹¹². Dans le contexte des secours en cas de catastrophe, il est affirmé dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale que «[l]a souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies»¹¹³.

2) Le paragraphe 1 affirme que c'est en vertu de sa souveraineté que l'État affecté a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe sur son territoire. Cette notion d'un lien entre les droits souverains et les devoirs concomitants d'un État a été exprimée par M. Álvarez dans son opinion individuelle en l'affaire du *Détroit de Corfou*:

¹¹¹ Charte des Nations Unies, Art. 2, par. 1 («L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.»; Art. 2, par. 7 («Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.»).

¹¹² Voir, par exemple, la Déclaration relative aux Principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe («Tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale.»; «L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention.»; et «Les États doivent conduire leurs relations internationales dans les domaines économique, social, culturel, technique et commercial conformément aux principes de l'égalité souveraine et de la non-intervention.»). Selon la Cour internationale de Justice, «[e]ntre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux»: affaire du *Détroit de Corfou*, p. 35.

¹¹³ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3.

«Par souveraineté, il faut entendre l'ensemble des droits et des attributions que l'État a sur son territoire, à l'exclusion de tous autres États, ainsi que dans ses rapports avec ceux-ci. La souveraineté confère des droits aux États et leur impose des obligations.»¹¹⁴

La Commission a envisagé plusieurs formulations de cette notion, dont les expressions «dans l'exercice de sa souveraineté» et «dans l'exercice de ses droits et devoirs souverains», avant de fixer le texte actuel. La formule «en vertu de sa souveraineté» souligne que l'État affecté, qui bénéficie du principe de la non-intervention, est la partie à qui incombe le devoir de protéger les personnes se trouvant sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. La Commission a considéré que le terme «devoir» était plus approprié que «responsabilité», estimant que ce dernier terme pouvait être source de confusion compte tenu de son emploi comme terme technique dans d'autres sujets traités par la Commission.

3) Le paragraphe 2 confirme le rôle principal de l'État dans la réaction aux catastrophes. Cette idée s'enracine dans les principes fondamentaux de souveraineté des États et de non-intervention en droit international. Pour les raisons qui ont été exposées, la Commission a décidé de retenir le mot «rôle» plutôt que «responsabilité» pour définir la position de l'État affecté. L'adoption du terme «rôle» a été guidée par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale où il est affirmé, entre autres, que «[l]e rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire.»¹¹⁵ La Commission a également considéré que l'emploi du mot «rôle» plutôt que «responsabilité» laissait aux États une marge d'appréciation dans la coordination des activités de réaction aux catastrophes. À l'inverse, une formule impliquant une obligation pour les États de diriger ou de contrôler les activités de réaction aux catastrophes pouvait être contraignante pour des États qui préféreraient jouer un rôle plus limité dans la coordination de la réaction aux catastrophes ou qui disposaient de ressources limitées.

4) L'attribution du rôle principal à l'État affecté tient aussi au fait qu'il est depuis longtemps reconnu en droit international que le gouvernement d'un État est le mieux placé pour déterminer la gravité d'une situation d'urgence et pour définir des politiques d'intervention appropriées. L'affirmation au paragraphe 2 que l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance doit être rapprochée de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 8 [5]. Dans cette perspective, le paragraphe 2 du projet d'article 12 [9] signifie que l'État affecté a le rôle principal dans le cadre des relations de coopération avec d'autres acteurs pertinents qui sont envisagés dans le projet d'article 8 [5].

5) Le membre de phrase «la direction, le contrôle, la coordination et la supervision» des secours et de l'assistance est inspiré de l'article 4, paragraphe 8, de 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 catastrophe¹¹⁶. La Commission a estimé que la formule retenue dans la Convention de Tampere gagnait

¹¹⁴ Affaire du *Détroit de Corfou*, opinion individuelle de M. Álvarez, p. 43. Voir également l'opinion exprimée par l'arbitre Max Huber, dans l'affaire de l'*Île de Palmas*, sentence du 4 avril 1928, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 839 («Comme on l'a déjà dit, la souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir: l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire, les droits des autres États...»).

¹¹⁵ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 4.

¹¹⁶ Convention de Tampere («Aucune disposition de la présente Convention n'altère le droit d'un État partie, en application de sa législation nationale, de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication fournie sur son territoire au titre de la présente Convention.»).

généralement du terrain dans le domaine des secours et de l'assistance en cas de catastrophe et représentait une conception plus contemporaine¹¹⁷. La formule traduit l'idée qu'un État exerce le contrôle ultime sur la manière dont les opérations de secours sont conduites conformément au droit international.

6) La Commission s'est écartée de la Convention de Tampere en décidant de ne pas inclure de référence à la «législation nationale» pour définir le rôle principal de l'État affecté. Dans le contexte de la Convention de Tampere, la référence à la législation nationale vise à indiquer que la coordination doit être conforme au droit interne de l'État affecté. La Commission a décidé de ne pas inclure cette référence, car il se peut que le droit interne de l'État affecté ne réglemente pas ou n'envisage pas dans tous les cas la place principale de l'État dans des situations de réaction aux catastrophes.

Article 13 [10]

Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure

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 pertinentes, selon qu'il y a lieu.

Commentaire

1) Le projet d'article 13 [10] vise le cas particulier où une catastrophe dépasse la capacité d'intervention d'un État. L'État affecté a alors 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. L'obligation énoncée au projet d'article 13 [10] vient préciser les dispositions du projet d'article 12 [9] et du projet d'article 8 [5]. En vertu du paragraphe 1 du projet d'article 12 [9], 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. Le projet d'article affirme le rôle central des obligations dues par l'État aux personnes se trouvant sur son territoire. L'obligation de coopérer sous-tend également l'obligation incombant à l'État affecté dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. En vertu du projet d'article 8 [5], l'obligation de coopérer incombe non seulement aux États susceptibles de prêter assistance, mais aussi aux États affectés lorsqu'une telle coopération est justifiée. La Commission considère que cette coopération est justifiée et nécessaire dans la mesure où la capacité propre d'un État affecté est insuffisante pour faire face à la catastrophe. Dans de telles circonstances, la recherche de l'assistance relève en outre de l'exercice des responsabilités incombant au premier chef à l'État affecté en vertu des instruments internationaux des droits de l'homme et du droit international coutumier. L'existence de l'obligation de rechercher de l'assistance, telle qu'énoncée au projet d'article 13 [10], a été approuvée par la majorité des membres de la Commission, mais contestée par d'autres.

2) Le projet d'article souligne que l'obligation de rechercher de l'assistance n'existe que dans la mesure où la capacité d'intervention propre de l'État affecté est dépassée. Toutes les catastrophes ne sont pas considérées comme dépassant la capacité d'intervention

¹¹⁷ Voir, par exemple, Accord de l'ASEAN, art. 3, par. 2 (la partie requérante ou bénéficiaire exerce l'ensemble de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision de l'assistance sur son territoire); Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1457, p. 133, art. 3 a) (sauf s'il en est convenu autrement, «la direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance incombent, sur son territoire, à l'État qui requiert l'assistance»).

d'une nation. La Commission estime donc que le présent projet d'article n'est applicable qu'à une catégorie de catastrophes telle qu'elle est définie au projet d'article 3 [3].

3) Il convient d'observer que lors du débat à la Commission concernant la formulation du projet d'article 13 [10], certains membres de la Commission se sont opposés à l'idée selon laquelle l'État affecté a, ou devrait avoir, l'obligation juridique de rechercher une assistance extérieure en cas de catastrophe. Cette opposition était fondée sur l'idée que, tel qu'il existe actuellement, le droit international ne fait peser aucune obligation contraignante de la sorte sur l'État affecté. Les membres de la Commission qui partageaient ce point de vue ont estimé que le projet d'article 13 [10] devrait être rédigé de manière à indiquer que l'État affecté «devrait» rechercher une assistance extérieure dans les cas où les capacités d'intervention nationales sont insuffisantes pour faire face à une catastrophe.

4) La Commission a retenu l'expression «dans la mesure où» afin d'indiquer clairement que la capacité d'intervention de l'État affecté est rarement considérée comme suffisante ou insuffisante en termes absolus. La capacité propre d'un État affecté peut être dépassée par rapport à un aspect des opérations de secours, alors que l'État reste capable d'entreprendre d'autres opérations. Dans l'ensemble, le membre de phrase «[d]ans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention» vise la situation dans laquelle il paraît vraisemblable qu'une catastrophe dépasse la capacité propre d'intervention de l'État affecté. Cette approche souple et anticipative est conforme à l'objet fondamental du projet d'articles tel qu'il est défini au projet d'article 2 [2]. Elle facilite une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits. La reconnaissance de l'obligation incombant aux États dans ces circonstances traduit la préoccupation de la Commission de permettre la fourniture d'une assistance efficace en temps voulu.

5) La Commission considère que l'obligation de rechercher de l'assistance énoncée au projet d'article 13 [10] résulte des obligations qu'imposent à l'État affecté les instruments internationaux des droits de l'homme et le droit international coutumier. Le recours à un appui international peut être un élément nécessaire de l'exécution par l'État affecté de ses obligations internationales envers les personnes, lorsqu'il considère que ses propres ressources sont insuffisantes pour répondre aux besoins de protection. Bien que cela soit également le cas en l'absence de catastrophe, un certain nombre de droits de l'homme sont directement concernés dans le cas d'une catastrophe, notamment le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'eau, le droit à un logement, à des vêtements et à des services d'assainissement convenables et le droit de ne pas être victime de discrimination¹¹⁸. La Commission note que, selon le Comité des droits de l'homme, la protection du droit à la vie exige que les États aillent au-delà du simple respect de ce droit et prennent des mesures pour sauvegarder et réaliser le contenu du droit¹¹⁹. Le droit à la vie est un droit non susceptible de dérogation selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, même dans le cas où un «danger public exceptionnel menace l'existence de la nation»¹²⁰ – un cas qui, selon le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 29, inclut une «catastrophe naturelle»¹²¹. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que s'agissant du droit à la nourriture,

¹¹⁸ Voir les exemples présentés dans le document A/CN.4/598, par. 26.

¹¹⁹ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 6 (Droit à la vie), 30 avril 1982, par. 5.

¹²⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, art. 6, par. 1.

¹²¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29 (États d'urgence (art. 4)), 24 juillet 2001, par. 5.

«[I]es États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie»¹²².

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté dans son Observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante que si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes,

«il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. [...] Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire»¹²³.

La Commission note donc que parmi les «mesures appropriées» que doit prendre un État figure la recherche d'un soutien international lorsque la situation du pays est telle que le droit à l'alimentation ne peut pas être réalisé. Le mécanisme s'enclenche lorsque l'État lui-même affirme être dans l'impossibilité de s'acquitter de ses obligations.

6) La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant¹²⁴ et la Convention relative aux droits des personnes handicapées¹²⁵ visent expressément la protection des droits des personnes victimes de catastrophe. L'article 23 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant dispose que les États prennent «toutes les mesures appropriées» pour que les enfants cherchant à obtenir le statut de réfugié, ou possédant déjà ce statut, et les enfants déplacés en raison d'événements comme une «catastrophe naturelle» puissent recevoir «la protection et l'assistance humanitaire à laquelle ils [peuvent] prétendre dans l'exercice des droits qui [leur] sont reconnus par la présente Charte et par tout autre instrument international relatif aux droits de l'homme et au droit humanitaire auquel les États sont parties». La Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit que les États ont une obligation envers ces personnes en cas de catastrophe:

«Les États parties prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans une situation de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles.»¹²⁶.

La Commission considère que la formule «toutes mesures nécessaires» peut s'entendre comme incluant l'appel à l'assistance de la communauté internationale lorsque la capacité propre de l'État affecté est insuffisante. Cela serait conforme au principe fondamental d'humanité, tel qu'il s'applique dans le système juridique international. En l'affaire du *Détroit de Corfou* (fond), la Cour internationale de Justice a affirmé dans son arrêt que les considérations élémentaires d'humanité sont des principes généraux et bien reconnus de l'ordre juridique international, et qu'elles sont «plus absolues encore en temps de paix

¹²² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, art. 11.

¹²³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12 (Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)), 1999, par. 17.

¹²⁴ Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1990, OUA, document CAB/LEG/24.9/49 (1990).

¹²⁵ Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, résolution 61/106 de l'Assemblée générale en date du 13 décembre 2006, annexe.

¹²⁶ Ibid., art. 11.

qu'en temps de guerre»¹²⁷. Le projet d'article 7 [6] affirme l'importance fondamentale du principe d'humanité lors des interventions en cas de catastrophe.

7) La Commission estime qu'une obligation de «rechercher» (*seek*) de l'assistance est plus appropriée qu'une obligation de «demander» (*request*) de l'assistance aux fins du projet d'article 13 [10]. Elle tire cette formulation de l'obligation définie dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international, selon laquelle:

«[I]orsque l'État affecté n'est pas en mesure de fournir une assistance humanitaire suffisante aux victimes relevant de sa juridiction ou soumises à son contrôle de facto, il doit solliciter (*seek*) l'assistance des organisations internationales compétentes ou des États tiers»¹²⁸.

De même, selon les Lignes directrices de la FICR:

«[u]n État touché qui juge qu'une situation de catastrophe surpasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander (*seek*) une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées»¹²⁹.

En outre, les principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale laissent également supposer l'existence d'une obligation pour l'État affecté de rechercher la coopération internationale lorsqu'une situation d'urgence excède sa capacité d'intervention:

«L'ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale.»¹³⁰.

8) L'autre formulation comportant la notion de «demande» (*request*) figure dans les Directives d'Oslo, selon lesquelles «[s]i une assistance internationale est nécessaire, l'État touché doit en faire la demande ou l'accepter au plus vite dès la survenue de la catastrophe afin que cette assistance soit la plus efficace possible»¹³¹. La Commission considère qu'une «demande» d'assistance laisse supposer que l'État affecté consent implicitement à recevoir l'aide de l'État qui accepte de l'aider. Elle estime par contre qu'une obligation de «rechercher» de l'assistance correspond à une conception plus large et à une approche négociée de la fourniture de l'aide internationale. Le verbe «rechercher» suppose que l'État affecté engage de manière active un processus susceptible d'aboutir à un accord. C'est pourquoi le projet d'article 13 [10] impose une obligation à l'État affecté d'agir positivement pour rechercher de l'assistance dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention.

¹²⁷ Affaire du *Détroit de Corfou*, p. 22 (la Cour faisant observer que «[l]es obligations qui incombent aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre...»).

¹²⁸ Résolution sur l'assistance humanitaire, art. III, par. 3.

¹²⁹ Lignes directrices de la FICR, ligne directrice 3.2.

¹³⁰ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5.

¹³¹ Directives d'Oslo, par. 58.

9) La Commission estime que le gouvernement de l'État affecté est le mieux placé pour juger de la gravité d'une catastrophe et des limites de sa propre capacité d'intervention. Elle considère que l'appréciation de la gravité d'une catastrophe par l'État affecté doit être faite de bonne foi. Le principe de bonne foi est exposé dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies¹³², selon laquelle «[c]haque État a le devoir de remplir de bonne foi» les obligations qu'il a assumées «conformément à la Charte des Nations Unies»¹³³, «les obligations qui lui incombent en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international»¹³⁴ et «les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international»¹³⁵. L'évaluation de bonne foi de la gravité d'une catastrophe est un élément de l'obligation incombant à l'État affecté, en vertu de sa souveraineté, d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire, conformément au paragraphe 1 du projet d'article 12 [9].

10) La Commission a adopté l'expression «selon qu'il y a lieu» pour souligner le pouvoir d'appréciation qu'a l'État affecté pour décider qui, parmi différents États, l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et des organisations non gouvernementales pertinentes, peut lui fournir l'assistance la mieux adaptée à ses besoins spécifiques. Cette expression traduit en outre l'idée que le devoir de rechercher de l'assistance n'implique pas l'obligation de s'adresser à chacune des sources énumérées au projet d'article 13 [10]. L'expression «selon qu'il y a lieu» renforce donc l'idée que l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance, comme il est énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 12 [9].

11) L'existence d'une obligation de rechercher de l'assistance dans la mesure où la catastrophe dépasse la capacité d'intervention du pays ne signifie pas que la Commission n'encourage pas les États affectés à rechercher de l'assistance lors de catastrophes de moindre ampleur. La Commission estime que la coopération en matière d'assistance à tous les stades des secours est d'une importance cruciale pour faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, et constitue une manifestation concrète du principe de solidarité. Même si l'État affecté a la capacité et la volonté de fournir l'assistance requise, la coopération et l'assistance d'acteurs internationaux garantiront dans de nombreux cas une réaction plus adéquate, plus rapide et plus large aux catastrophes et une meilleure protection des personnes affectées.

Article 14 [11]

Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure

1. La fourniture d'une 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'offre d'assistance.

¹³² Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

Commentaire

1) Le projet d'article 14 [11] porte sur le consentement de l'État affecté à la fourniture de l'assistance extérieure. Dans l'ensemble, il crée pour les États affectés un régime de consentement conditionnel dans le domaine des opérations de secours en cas de catastrophe. Le paragraphe 1 énonce le principe essentiel selon lequel la mise en œuvre de l'assistance internationale est subordonnée au consentement de l'État affecté. Le paragraphe 2 prévoit que ce consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement, tandis que le paragraphe 3 impose l'obligation à l'État affecté, dans la mesure du possible, de faire connaître sa décision au sujet de l'offre d'assistance.

2) Le principe selon lequel la fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté est fondamental en droit international. Ainsi, le paragraphe 3 des principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale précise que «l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché»¹³⁶. Aux termes de la Convention de Tampere, «[a]ucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie par un État au titre de la présente Convention sans le consentement de l'État partie demandeur»¹³⁷, tandis que l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence prévoit que l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la Partie touchée¹³⁸. L'exigence du consentement de l'État à l'assistance extérieure est conforme à la teneur du paragraphe 2 du projet d'article 12 [9] selon lequel l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance sur son territoire.

3) L'indication, au paragraphe 2, que le droit de l'État affecté de refuser une offre n'est pas illimité traduit la double nature de la souveraineté qui comporte à la fois des droits et des obligations. Cette approche est exprimée au paragraphe 1 du projet d'article 12 [9] où il est affirmé que 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». En revanche, certains membres de la Commission étaient opposés à l'idée que la double nature de la souveraineté signifiait nécessairement que la Commission devait appuyer l'approche adoptée au paragraphe 2 du projet d'article 14 [11]. Pour ces membres de la Commission, le paragraphe 2 du projet d'article 14 [11] ne devrait pas être rédigé en termes péremptives, mais plutôt indiquer que: «Le consentement à l'assistance extérieure ne devrait pas être refusé arbitrairement».

4) La Commission estime que l'obligation qu'a l'État affecté de fournir protection et assistance en cas de catastrophe aux personnes se trouvant sur son territoire vise à préserver la vie et la dignité des personnes affectées par la catastrophe et à garantir l'accès des personnes qui en ont besoin à l'assistance humanitaire. C'est là un devoir primordial qu'a l'État affecté de garantir le droit à la vie de ceux qui se trouvent sur son territoire¹³⁹. Le Comité des droits de l'homme a interprété le droit à la vie tel qu'il est consacré à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme comportant l'obligation pour les États d'adopter des mesures positives pour garantir la jouissance de ce droit¹⁴⁰. Le refus d'une offre d'assistance pourrait dans certaines conditions constituer une violation du droit à la vie. L'Assemblée générale a réaffirmé dans ses résolutions 43/131 et 45/100 que

¹³⁶ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3.

¹³⁷ Convention de Tampere, art. 4, par. 5.

¹³⁸ Accord de l'ASEAN, art. 3, par. 1.

¹³⁹ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6, par. 1.

¹⁴⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 6 (Droit à la vie), par. 5 («L'expression "le droit à la vie ... inhérent à la personne humaine" ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives.»).

«le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme»¹⁴¹.

5) L'idée que l'État affecté ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation illimité quant à son consentement est exprimée dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁴². Dans ces Principes directeurs, que la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont accueillis favorablement dans des résolutions adoptées à l'unanimité, et que le Secrétaire général a qualifiés de «norme fondamentale internationale pour la protection» des déplacés, il est indiqué¹⁴³:

«[c]es services [humanitaires] ne sauraient être refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire»¹⁴⁴.

L'Institut de droit international a traité par deux fois de la question du consentement dans le contexte de l'assistance humanitaire. Sa résolution de 1989 intitulée «La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États», dont le texte français fait foi, énonce, au paragraphe 2 de l'article 5, ce qui suit:

«Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires.»¹⁴⁵.

En 2003, l'Institut de droit international est revenu sur cette question, et a précisé dans sa résolution sur l'assistance humanitaire, sous le titre «Devoir des États affectés de ne pas rejeter arbitrairement une assistance humanitaire offerte de bonne foi», ce qui suit:

«Les États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre.»¹⁴⁶.

6) La détermination du caractère arbitraire du refus fait intervenir un élément temporel, comme le sous-entend le terme anglais «*withheld*». Tant le refus de l'assistance que le fait pour l'État affecté de ne pas faire connaître sa décision conformément au paragraphe 3 du projet d'article 14 [11] dans un délai raisonnable peuvent être jugés arbitraires. Cette idée est exprimée dans les résolutions 43/131¹⁴⁷ et 45/100¹⁴⁸ de l'Assemblée générale, qui comportent l'une et l'autre dans leur préambule les alinéas suivants:

¹⁴¹ Résolution 43/131 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988, huitième alinéa du préambule; résolution 45/100 de l'Assemblée générale, sixième alinéa du préambule.

¹⁴² E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹⁴³ A/59/2005, par. 210.

¹⁴⁴ E/CN.4/1998/53/Add.2, Principe 25, par. 2.

¹⁴⁵ Institut de droit international, résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, 13 septembre 1989, Saint-Jacques de Compostelle, art. 5, par. 2. Le texte français est rédigé en termes péremptoirs, tandis que la traduction anglaise se lit ainsi: «States in whose territories these emergency situations exist *should* not (ne devraient pas) arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance.» Le membre de phrase explicatif «où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé» est tiré du paragraphe 1 de l'article 5 de cette résolution.

¹⁴⁶ Résolution sur l'assistance humanitaire, art. VIII, par. 1.

¹⁴⁷ Résolution 43/131 de l'Assemblée générale, neuvième et dixième alinéas du préambule.

¹⁴⁸ Résolution 45/100 de l'Assemblée générale, huitième et neuvième alinéas du préambule.

«Préoccupée par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre pour recevoir une assistance humanitaire,

Convaincue que, dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, en particulier dans l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux, pour lesquels l'accès aux victimes est indispensable, la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement,».

La Convention cadre d'assistance en matière de protection civile (2000) dispose également, au titre des principes que les États parties s'engagent à respecter dans les actions d'assistance en cas de catastrophe, que «[l]es offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires»¹⁴⁹.

7) Le terme «arbitrairement» appelle l'attention sur les motifs qui fondent la décision de l'État affecté de refuser son consentement. La réponse à la question de savoir si le refus du consentement a un caractère arbitraire doit être déterminée au cas par cas, bien que plusieurs principes puissent être posés à titre de règle générale. Tout d'abord, la Commission considère que le refus du consentement à l'assistance extérieure n'est pas arbitraire lorsque l'État a la capacité de fournir, et la volonté de fournir, une réaction adéquate et efficace à une catastrophe en s'appuyant sur ses ressources propres. Ensuite, le refus du consentement à l'assistance extérieure n'est pas arbitraire si l'État affecté a accepté une assistance appropriée et suffisante d'une autre source. En troisième lieu, le refus du consentement n'est pas arbitraire si l'assistance considérée n'est pas offerte en conformité avec les présents projets d'article. En particulier, le projet d'article 7 [6] dispose que l'assistance humanitaire doit intervenir conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de non-discrimination. En revanche, lorsque l'assistance est offerte conformément aux projets d'article et qu'aucune autre source d'assistance n'est disponible, on pourrait supposer à bon droit que le consentement est refusé arbitrairement.

8) Le pouvoir d'appréciation de l'État affecté pour déterminer la forme d'assistance la mieux adaptée est un aspect du rôle principal qui lui incombe en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance en vertu du paragraphe 2 du projet d'article 12 [9]. Ce pouvoir doit être exercé de bonne foi conformément aux obligations internationales de l'État affecté¹⁵⁰. La Commission encourage néanmoins les États affectés, lorsqu'ils refusent leur consentement à l'assistance, à donner les raisons de leur refus. La motivation est fondamentale pour déterminer si la décision de l'État affecté de refuser son consentement est prise de bonne foi. En l'absence de motifs, il pourrait être justifié d'en déduire que le refus du consentement est arbitraire.

9) Au paragraphe 3, la Commission a retenu le libellé «faire connaître sa décision au sujet de l'offre d'assistance» afin de laisser aux États affectés le maximum de souplesse pour déterminer la meilleure réponse à apporter aux offres d'assistance. Prévoir une obligation stricte de répondre officiellement à chaque offre d'assistance risquait d'imposer une trop lourde charge aux États affectés par une catastrophe. La Commission estime que la formulation actuelle recouvre un large éventail de modes éventuels de réponse, y compris une publication générale de la décision de l'État affecté concernant toutes les offres

¹⁴⁹ Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, art. 3 e).

¹⁵⁰ Voir, par exemple, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 (où il est indiqué, entre autres, que «[c]haque État a le devoir de remplir de bonne foi» les obligations qu'il a assumées «conformément à la Charte des Nations Unies», «les obligations qui lui incombent en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international» et «les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international»).

d'assistance. Le paragraphe s'applique tant aux situations où l'État affecté accepte l'assistance qu'aux cas où il refuse son consentement.

10) La Commission considère que l'expression «dans la mesure du possible» a une portée très restreinte. Elle vise des situations extrêmes dans lesquelles un État est incapable de se déterminer par rapport au consentement faute de gouvernement en état de fonctionner ou en cas d'impuissance comparable. La Commission estime en outre que l'État affecté peut faire connaître sa décision de la manière qu'il juge la plus appropriée en dehors des circonstances exceptionnelles décrites dans le présent paragraphe.

Article 15 [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 applicables du droit international et au droit national de l'État affecté. Elles 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 15 [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. Le projet d'article précise la manière dont ces conditions doivent être établies. La nature des conditions doit être définie en fonction des besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes 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 renforce le principe consacré au projet d'article 12 [9], à savoir le rôle principal de l'État affecté en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance sur son territoire. En disposant que l'État affecté «peut poser des conditions», ce qui est conforme au caractère consensuel de la fourniture de l'assistance, le projet d'article 15 [13] reconnaît le droit de cet État de fixer 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 particuliers au cours de la phase d'intervention. La Commission vise ici l'assistance «extérieure», parce que cette disposition concerne l'assistance fournie par des États tiers ou d'autres acteurs prêtant assistance, comme les organisations internationales compétentes, mais non pas l'assistance fournie par des sources internes, telles que les organisations non gouvernementales nationales.

3) Le projet d'article 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 applicables du droit international et [le] droit national de l'État affecté». La Commission a inclus le «présent projet d'articles» afin de souligner que toutes les conditions posées doivent être compatibles avec les principes énoncés dans les projets d'article 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 d'article 7 [6], à savoir l'humanité, la neutralité, l'impartialité et la non-discrimination.

4) La référence au droit national rappelle que les lois nationales font autorité dans la zone affectée. 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 si la préexistence d'une législation nationale spécifique n'est pas requise pour que des conditions puissent être fixées, celles-ci doivent néanmoins être conformes à toute disposition interne pertinente en vigueur dans l'État affecté, conformément au projet d'article 17 [14].

5) L'État affecté et l'acteur prêtant assistance doivent tous deux se conformer aux règles applicables du droit national. L'État affecté ne peut imposer que des conditions compatibles avec ces règles, et l'acteur prêtant assistance doit respecter celles-ci à tout moment pendant toute 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 national. Les accords internationaux existants confirment l'obligation des acteurs prêtant assistance de se conformer au droit national. Par exemple, l'Accord de l'ASEAN dispose, au paragraphe 2 de l'article 13, que les 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 national¹⁵¹ ou qu'ils agissent conformément au droit de l'État affecté¹⁵².

6) Le devoir de respecter le droit national qui incombe aux acteurs prêtant assistance implique que les participants aux opérations de secours observent les lois et réglementations nationales de l'État affecté¹⁵³, que le responsable des opérations de secours prenne toutes les mesures voulues pour assurer le respect des lois et réglementations nationales de l'État affecté¹⁵⁴, et que le personnel prêtant assistance coopère avec les autorités nationales¹⁵⁵. L'obligation de respecter les lois et de coopérer avec les autorités nationales de l'État affecté est conforme au principe général de la souveraineté de l'État affecté et au 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 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 affectées 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.

¹⁵¹ Voir, par exemple, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, 1991, art. VIII et XI d), et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986, art. 8, par. 7.

¹⁵² Ibid.; Accord entre les Gouvernements des États membres 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, 1998, art. 5 et 9.

¹⁵³ Voir, par exemple, Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 17 mars 1992, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2105, p. 457, 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»).

¹⁵⁴ Voir, par exemple, Accord de l'ASEAN, art. 13, par. 2, («[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»).

¹⁵⁵ Voir, par exemple, Peter MacAlister-Smith, *Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire*, par. 22 b) (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).

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 affectées par la catastrophe. Le terme «identifiés» indique qu'il doit exister une procédure permettant de connaître les besoins, par exemple une évaluation de ceux-ci, conduite de préférence en concertation avec les acteurs prêtant assistance. La procédure d'identification des besoins n'est toutefois pas prédéterminée et l'État affecté reste libre de suivre 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. L'identification des besoins ne devrait en aucun cas entraver ou retarder la fourniture prompte et effective de l'assistance. La disposition énoncée à la troisième phrase vise à «répon[dre] aux besoins essentiels des personnes intéressées» en cas de catastrophe, ainsi que le requiert le projet d'article 2 [2], et doit être vue comme une protection supplémentaire des droits et des besoins des personnes affectées par des catastrophes. La référence aux «besoins» dans ces deux projets d'article est suffisamment large pour comprendre les besoins spécifiques des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes et groupes vulnérables ou défavorisés.

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 des restrictions motivées par des considérations de sécurité, de sûreté, d'alimentation et de pertinence culturelle, entre autres.

10) Le projet d'article 15 [13] vise «la portée et le type de l'assistance requise», ce qui va dans le même sens que des accords internationaux antérieurs qui comportent une disposition analogue¹⁵⁶. Par l'expression «doit indiquer», le projet d'article souligne qu'il incombe à l'État affecté de préciser le type et la portée de l'assistance requise 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 acteurs susceptibles de fournir celle-ci, ce qui facilitera la concertation. Cela permettra de rendre la procédure d'assistance plus efficace, et de faire en sorte 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 relié aux «conditions». Elle a décidé d'employer deux verbes différents, «poser» et «formuler», pour des considérations d'ordre stylistique qui n'impliquent aucune différence de sens.

Article 16 [12]

Offres d'assistance extérieure

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 16 [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 12 [9]. C'est une expression du principe de solidarité qui sous-tend l'ensemble du projet d'articles

¹⁵⁶ Voir, par exemple, 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»).

sur le sujet et, en particulier, du principe de coopération consacré dans les projets d'articles 8 [5], 9 [5 bis] et 10 [5 ter].

2) Le projet d'article 16 [12] ne vise que les «offres» d'assistance, et non la «fourniture» effective 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. En vertu du principe fondamental de la souveraineté sur lequel repose l'ensemble du projet d'articles, un État affecté peut accepter en totalité ou en partie, ou ne pas accepter, les offres d'assistance émanant d'États ou d'acteurs non étatiques conformément au projet d'article 14 [11].

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 être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État affecté. Cette conclusion va dans le même sens que celle formulée par l'Institut de droit international dans sa résolution de 1989 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 (CICR), 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.»¹⁵⁷

4) Le projet d'article 16 [12] porte sur 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 a choisi 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 sont en 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 seconde phrase, la Commission a préféré dire que celles-ci «peuvent aussi offrir leur assistance», de façon à souligner la distinction de nature et de statut juridique qui existe entre ces organisations et les États et organisations intergouvernementales.

5) La seconde phrase du projet d'article 16 [12] reconnaît le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales qui, de par leur nature, leur présence et leurs compétences, sont bien placées pour fournir une assistance dans une situation particulière 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:

¹⁵⁷ Art. 5.

«Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.»¹⁵⁸.

De même, le Protocole II 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»¹⁵⁹.

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»¹⁶⁰.

Article 17 [14]

Facilitation de l'assistance extérieure

1. L'État affecté prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national, 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 tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation; et

b) L'équipement et les biens, 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 17 [14] traite de la facilitation de l'assistance extérieure. Il vise à ce que la législation nationale permette la fourniture d'une assistance prompte et effective. À cet effet, il fait en outre obligation à l'État affecté de s'assurer que ses législation et réglementation pertinentes sont facilement accessibles aux acteurs prêtant assistance.

2) Le projet d'article dispose que les États affectés doivent prendre «les mesures nécessaires» pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance. L'expression «mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national», peut notamment s'entendre de

¹⁵⁸ Voir, par exemple, la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 1949, art. 3, par. 2.

¹⁵⁹ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977, art. 18, par.1.

¹⁶⁰ Voir résolution 43/131 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988, par. 4 et 5.

mesures d'ordre législatif, exécutif ou administratif. Il peut s'agir également de dispositions prises en vertu d'une législation d'urgence, ainsi que de l'adaptation ou de la suspension légitime, 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 autoriser la non-application temporaire du droit national en cas de catastrophe, et à se doter des dispositions appropriées dans leur droit national pour ne pas créer d'insécurité juridique pendant la période critique qui suit une catastrophe lorsque de telles dispositions d'urgence deviennent nécessaires.

3) Le projet d'article donne des exemples de domaines d'assistance dans lesquels le droit national devrait permettre que les mesures voulues soient prises. L'expression «en particulier», avant l'énumération des exemples, montre qu'il s'agit non pas d'une liste exhaustive, mais plutôt d'une illustration des différents domaines que le droit national devrait traiter 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 clef dans les interventions en cas de catastrophe. Les personnels de secours militaire sont ceux qui participent à la fourniture d'une assistance humanitaire. Les exemples de domaines cités 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 d'immunités aux acteurs prêtant assistance est une mesure importante, prévue par nombre d'accords internationaux pour encourager les travailleurs humanitaires étrangers à apporter leur concours¹⁶¹. La suppression ou l'accélération des formalités de visa, d'entrée sur le territoire et de permis de travail sont des mesures nécessaires pour faire en sorte qu'une assistance soit fournie sans délai¹⁶². 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 d'une zone sinistrée pour s'acquitter convenablement de leurs fonctions expressément convenues¹⁶³. Les États affectés peuvent restreindre l'accès à certains lieux 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 l'équipement et les biens, ce qui englobe la totalité des matériels, 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 à l'équipement, plutôt que de créer une catégorie distincte pour les animaux. Les biens et l'équipement sont

¹⁶¹ Voir, par exemple, 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.»).

¹⁶² 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^{er} novembre 1975.

¹⁶³ Voir Règlement type pour les opérations de secours en cas de catastrophe, 1982, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, *Policy and Efficacy Studies n° 8* (numéro de vente: E.82.XV.PE/8), annexe A, règle 16, 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.

essentiels pour faciliter une assistance effective, et les législations nationales doivent être souples à cet égard pour répondre aux besoins des personnes affectées par une catastrophe et garantir la prompte fourniture de l'assistance. Des mesures de dérogation ou d'assouplissement devraient être prises en matière de réglementation douanière et de droits de douane, ainsi que d'imposition, afin de diminuer les coûts et d'éviter les retards dans l'acheminement des biens¹⁶⁴. L'équipement et les biens peuvent perdre rapidement de leur utilité s'ils arrivent en retard, et les 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 indispensable.

6) Le second paragraphe du projet d'article, porte sur l'obligation de rendre toutes les dispositions de la législation et de la réglementation pertinentes facilement accessibles aux acteurs prêtant 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 matériellement cette information à chacun des acteurs prêtant assistance.

Article 18

Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours

L'État affecté prend les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours présents sur son territoire aux fins d'y fournir une assistance extérieure.

Commentaire

1) Le projet d'article 18 pose l'obligation pour l'État affecté de prendre les mesures adaptées aux circonstances en vue d'assurer la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours participant à la fourniture de l'assistance extérieure. Compte tenu des situations souvent chaotiques résultant de catastrophes, les soucis de sécurité pour ces personnes et objets risquent de faire obstacle à l'exécution des activités visant à apporter une aide aux victimes, réduisant ainsi la probabilité d'une réponse adéquate à leurs besoins essentiels.

2) Ce projet d'article complète donc le projet d'article 17 [14] en prévoyant un ensemble cohérent d'obligations à la charge de l'État affecté, lequel est censé mener une série d'activités qui sont nécessaires pour garantir aux États prêtant assistance et aux autres acteurs prêtant assistance la possibilité de fournir une assistance prompte et effective. Cependant, l'objectif et la démarche qui sous-tendent les deux articles sont sensiblement différents. Le projet d'article 17 [14] met l'accent sur la nécessité pour l'État affecté d'établir un ordre juridique interne propre à faciliter l'assistance extérieure, principalement par l'adoption d'une série de mesures d'ordre législatif et réglementaire. En revanche, la question de la protection du personnel de secours ainsi que de son équipement et de ses biens est traditionnellement traitée – pour des raisons impérieuses de principe liées à sa nature et au type de mesures à adopter – comme un domaine distinct méritant d'être traité séparément, comme le fait le présent projet d'article.

3) Les mesures que doit adopter l'État affecté sont susceptibles de varier dans leur contenu et peuvent nécessiter différentes formes de conduite de sa part puisque la nature de l'obligation concernée dépend du contexte. En particulier, la souplesse inhérente au concept de «mesures appropriées» porte à croire que l'État affecté peut assumer différentes obligations en fonction des acteurs en cause quant à d'éventuelles menaces pour le personnel, l'équipement et les biens de secours.

¹⁶⁴ Plusieurs traités internationaux insistent sur ce point; voir, par exemple, Convention de Tampere, art. 9, par. 4; voir aussi Accord de l'ASEAN, art. 14 b).

4) Avant toute chose, l'État affecté doit empêcher que ses organes compromettent les activités de secours. En ce sens, il s'agit d'une obligation de résultat, dotée d'un contenu clair qui impose à l'État affecté de faire en sorte qu'il ne soit pas porté préjudice au personnel, à l'équipement et aux biens mobilisés dans le cadre de l'assistance extérieure, par des actes de ses organes.

5) Ensuite, la projet d'article 18 envisage une série de mesures qu'il convient d'adopter pour prévenir des activités préjudiciables causées par des acteurs non étatiques visant, par exemple, à profiter de l'instabilité des conditions de sécurité qui peut résulter de catastrophes afin de tirer des gains illicites d'activités criminelles visant le personnel, l'équipement et les biens de secours. À cet égard, le projet d'article envisage une obligation de comportement plutôt que de résultat. On attend de l'État affecté, non pas qu'il réussisse, quelles que soient les circonstances, à empêcher la commission d'actes préjudiciables, mais plutôt qu'il s'efforce d'atteindre l'objectif visé par l'obligation pertinente. En particulier, l'expression «mesures appropriées» laisse à l'État affecté une marge d'appréciation pour décider quelles mesures prendre à cet égard. L'État doit agir avec suffisamment de précaution et de diligence en s'efforçant d'éviter les comportements dommageables de la part d'acteurs non étatiques. Les mesures à prendre par les États dans le cadre de leur obligation de tout mettre en œuvre pour atteindre l'objectif visé dépendent du contexte. En conséquence, le projet d'article 18 n'énumère pas les moyens d'atteindre le résultat recherché, puisque cette obligation peut revêtir un caractère dynamique en fonction de l'évolution de la situation.

6) Plusieurs facteurs peuvent être pertinents pour permettre d'évaluer l'opportunité des mesures à prendre dans une situation de catastrophe afin d'exécuter cette obligation. Il peut notamment s'agir des difficultés auxquelles un État pourrait se heurter pour tenter de mener à bien ses activités courantes en raison du désordre créé par la catastrophe, ainsi que des ressources à la disposition de l'État concerné qui pourraient avoir été gravement affectées par la catastrophe. Il pourrait s'agir de même des conditions de sécurité existant dans la zone des opérations et de l'attitude et du comportement des acteurs humanitaires participant aux opérations de secours, qui pourraient ne pas tenir compte du rôle de direction attribué aux autorités locales, aggravant ainsi les risques qu'ils peuvent courir sous l'angle de la sécurité. En outre, si des actes dommageables visent le personnel, l'équipement et les biens de secours, l'État affecté y réagira en exerçant sa compétence propre concernant la répression des crimes commis à l'intérieur de la zone touchée par une catastrophe.

7) Les acteurs humanitaires internationaux eux-mêmes peuvent contribuer à la réalisation de l'objectif recherché en adoptant, dans le cadre de leur organisation et de leurs opérations propres, une série de mesures d'atténuation visant à réduire leur vulnérabilité aux menaces concernant leur sécurité. Les moyens d'y parvenir pourraient consister, par exemple en l'élaboration de codes de conduite applicables dans ce domaine, des activités de formation et une information suffisante quant aux conditions dans lesquelles leurs personnels sont appelés à intervenir et aux normes de comportement qu'ils sont tenus de respecter. En tout état de cause, l'adoption de telles mesures d'atténuation ne devrait pas compromettre l'adoption de mesures autonomes par l'État affecté.

8) Il convient de souligner par ailleurs que, pour évaluer les risques en matière de sécurité, il faudrait tenir compte du caractère des missions de secours et de la nécessité de garantir aux victimes une réaction adéquate et efficace à la catastrophe. Le projet d'article 18 ne doit pas être interprété à tort comme ayant pour effet de dresser des obstacles déraisonnables et disproportionnés aux activités de secours. Ainsi qu'il a déjà été souligné à propos du projet d'article 17 [14], les mesures qui peuvent être adoptées pour des considérations de sécurité en vue de restreindre les déplacements du personnel de secours ne devraient pas aboutir à réduire inutilement la capacité de ces acteurs de fournir une assistance aux victimes de catastrophes.

9) De même, en ce qui concerne le recours éventuel à des escortes armées pour les opérations de secours en cas de catastrophe afin de dissiper les préoccupations concernant la sécurité, il conviendrait d'évaluer strictement cette possibilité en fonction des meilleures pratiques mises en œuvre dans ce domaine par les principaux acteurs humanitaires. L'attention est particulièrement appelée sur les Directives non contraignantes du Comité permanent interorganisations sur l'utilisation d'escortes armées pour les convois humanitaires de 2013¹⁶⁵, qui ont pour but d'aider les acteurs concernés à évaluer comme il se doit l'adoption éventuelle d'une mesure aussi délicate. Comme il est expliqué dans ce document, la règle générale est que les convois humanitaires n'utilisent pas d'escortes armées ou militaires sauf en cas de circonstances exceptionnelles rendant nécessaire le recours à une escorte armée. Pour retenir cette solution, il incombe aux acteurs concernés d'examiner les conséquences de l'utilisation d'escortes armées et les autres solutions possibles, compte tenu en particulier du fait que les problèmes de sécurité qui peuvent exister dans des situations de catastrophe sont généralement beaucoup moins graves que ceux existant dans d'autres situations.

10) Le projet d'article 18 vise la protection «du personnel, de l'équipement et des biens de secours», c'est-à-dire des personnes et des objets mentionnés à ce titre aux alinéas *e* et *f* du projet d'article 4, et mobilisés pour fournir une assistance extérieure. Comme il est souligné dans d'autres dispositions du présent projet d'articles, principalement les projets d'articles 12 [9] et 14 [11], l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté qui a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de ces activités. C'est pourquoi, une fois que l'État affecté a demandé une assistance ou a accepté les offres d'assistance présentées par des États, il doit s'efforcer de garantir la protection visée au projet d'article 18.

11) Une telle approche globale est nécessaire à la bonne exécution de l'obligation consacrée dans le projet d'article 18. Les autorités nationales sont les mieux placées pour mettre en place un cadre de sécurité adapté au bon déroulement des activités de secours. Il leur faut en particulier évaluer les risques de sécurité auxquels pourrait être exposé le personnel international de secours, coopérer avec ce personnel pour régler les questions de sécurité et coordonner les activités des acteurs extérieurs, compte tenu de ces préoccupations.

12) Conformément à l'alinéa *e* du projet d'article 4, le personnel de secours susceptible de bénéficier de la protection prévue par le projet d'article 18 peut appartenir au personnel civil ou militaire envoyé, selon le cas, par un État prêtant assistance, une organisation intergouvernementale compétente, une organisation non gouvernementale pertinente ou toute autre entité extérieure à l'État affecté, qui prête assistance à cet État à sa demande ou avec son consentement. Toutes ces catégories sont donc concernées par l'application du projet d'article 18. La référence à une «assistance extérieure» traduit la position, également affirmée dans le commentaire du projet d'article 15 [13]¹⁶⁶, selon laquelle seules les activités d'acteurs extérieurs à l'État affecté sont régies par le projet d'articles.

13) L'équipement et les biens, tels qu'ils sont définis à l'alinéa *f* du projet d'article 4, liés aux activités du personnel de secours, relèvent de même de l'application du projet d'article 18. Étant à la disposition des États prêtant assistance ou des autres acteurs prêtant assistance, l'équipement et les biens seront couverts par l'application du projet d'article 18 indépendamment de leur origine. Ces objets pourraient aussi être directement acquis sur le marché national de l'État affecté. L'expression «présents sur son territoire» vise à préciser cet aspect.

¹⁶⁵ 27 février 2013.

¹⁶⁶ Voir par. 2) du commentaire du projet d'article 15 [13].

Article 19 [15] Cessation de l'assistance extérieure

L'État affecté et l'État qui lui prête assistance, et si nécessaire les autres acteurs prêtant 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 tout autre acteur prêtant assistance qui souhaite cesser cette activité le notifie de manière appropriée.

Commentaire

- 1) Le projet d'article 19 [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, de l'État qui lui prête assistance et, le cas échéant, des autres acteurs prêtant 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 seconde phrase exige des parties souhaitant mettre un terme à l'assistance qu'elles le notifient 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 12 [9] dispose expressément, au paragraphe 2, que l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance sur son territoire. Le projet d'article 14 [11] dispose quant à lui que l'État affecté doit consentir à l'assistance extérieure, en précisant toutefois que ce consentement ne peut pas 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 dans le cadre duquel elle était fournie.
- 3) Le projet d'article 19 [15] vise à créer un équilibre entre le droit de l'État affecté de mettre fin à l'assistance extérieure et la position des acteurs qui lui prêtent assistance, en vue de garantir une protection adéquate aux personnes touchées par des catastrophes. C'est pourquoi la disposition ne reconnaît pas au seul État affecté un droit unilatéral de cessation de l'assistance. Au contraire, la Commission reconnaît que les États qui lui prêtent assistance et les autres acteurs prêtant assistance peuvent eux-mêmes avoir besoin de mettre fin à leurs activités d'assistance. Le projet d'article 19 [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 prêtant assistance, selon le cas.
- 4) L'expression «autres acteurs prêtant assistance» est reprise d'instruments existants¹⁶⁷ pour désigner les organisations internationales et les organisations non gouvernementales qui fournissent des secours et une assistance en cas de catastrophe, et est définie dans le projet d'article 4 consacré aux termes employés. Tel qu'il est libellé, le projet d'article 19 [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 traduit l'esprit de solidarité et de coopération qui sous-tend l'ensemble du projet d'articles, et le principe de coopération consacré aux projets d'articles 8 [5], 9 [5 *bis*] et 10 [5 *ter*]. 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 approprié, 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 d'un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance, ou la survenance d'une autre catastrophe exigeant une réaffectation des

¹⁶⁷ Lignes directrices de la FICR, 2007, art. 12, et annotations s'y rapportant.

ressources. Le projet d'article 19 [15] offre une certaine souplesse en ce 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 faut interpréter le projet d'article 19 [15] en fonction de l'objet du projet d'articles tel qu'il est énoncé au projet d'article 2 [2]; par conséquent, il convient de prendre les décisions concernant la cessation de l'assistance en tenant compte des besoins des personnes affectées par la catastrophe, autrement dit, en vérifiant s'il a été pourvu à ces besoins et dans quelle mesure.

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 seconde phrase du projet d'article 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.

Article 20

Relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international

Le présent projet d'articles est sans préjudice des règles spéciales ou autres règles de droit international applicables en cas de catastrophe.

Commentaire

1) Le projet d'article 20 traite de la relation entre le projet d'articles et des règles spéciales ou d'autres règles de droit international. Il vise à préciser la manière dont le projet d'articles interagit avec certaines règles de droit international qui a) traitent du même sujet que le projet d'articles; b) ne concernent pas directement les catastrophes mais s'appliqueraient néanmoins dans des situations couvertes par le projet d'articles.

2) La première partie du texte a pour objet de préciser que le présent projet d'articles ne supplante pas les traités ou autres règles de droit international qui énoncent des obligations de caractère plus spécifique. Cette approche traduit le principe de la *lex specialis* et vise à préserver la continuité d'application du dense réseau d'obligations existantes concernant des questions couvertes par le présent projet d'articles.

3) Le projet d'article vise différentes formes de règles spéciales. Celles-ci comprennent des règles plus précises inscrites dans des traités dont la portée *ratione materiae* entre dans le champ du présent projet d'articles (par exemple, traités régionaux ou bilatéraux sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe) ainsi que celles figurant dans des traités portant sur d'autres questions mais qui comportent des règles spécifiques concernant les situations de catastrophe (par exemple, l'article F du chapitre 5 de l'annexe à la Convention de 1965 visant à faciliter le trafic maritime international).

4) Cette approche cadre aussi avec la position prise par la Commission dans le projet d'article 21 [4] concernant l'applicabilité du projet d'articles dans des situations de conflit armé. S'il est admis que dans telles situations, les règles du droit international humanitaire devraient prévaloir sur celles énoncées dans le présent projet d'articles, celles-ci continueraient de s'appliquer «dans la mesure» où certaines questions juridiques soulevées par une catastrophe survenue dans la même zone que celle d'un conflit armé ne seraient pas couvertes par les règles du droit international humanitaire. Le présent projet d'articles

contribuera ainsi à combler d'éventuelles lacunes juridiques dans la protection des personnes affectées par des catastrophes se produisant au cours d'un conflit armé.

5) La seconde partie du projet d'article 20 («autres règles») traite des interactions entre le présent projet d'articles et les règles de droit international qui ne concernent pas directement les catastrophes mais qui peuvent néanmoins être appliquées en cas de catastrophe (par exemple, les dispositions relatives au droit des traités – en particulier celles concernant la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible et le changement fondamental de circonstances – ainsi que les règles relatives à la responsabilité des États et des organisations internationales, et à la responsabilité des individus). La disposition confirme que cette catégorie de règles n'est pas non plus supplantée par le présent projet d'articles, étant ainsi complémentaire du principe de la *lex specialis* énoncé dans la première partie du projet d'article.

6) Le mécanisme de sauvegarde inscrit dans le projet d'article 20 s'applique aux règles de droit international coutumier. De fait, le projet d'articles ne couvre pas toutes les questions qui peuvent mériter l'attention en cas de catastrophe. En outre, le projet d'articles ne vise pas à empêcher le développement de règles de droit international coutumier dans ce domaine. Le projet d'article s'inspire à cet égard de l'alinéa du préambule de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 aux termes duquel: «les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de la présente Convention».

7) De plus, il convient de garder à l'esprit que des règles d'application générale ne concernant pas directement les catastrophes pourraient aussi être inscrites dans le droit conventionnel. C'est pourquoi la Commission a estimé que le libellé «autres règles de droit international» était le mieux à même de viser les règles de droit international susceptibles d'interagir avec le projet d'articles, car il exprime l'idée que le mécanisme de sauvegarde établi dans le projet d'article 20 pourrait être appliqué à toutes les catégories de règles de droit international.

Article 21 [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.

Commentaire

1) Le projet d'article 21 [4] traite de la relation du projet d'articles avec le droit international humanitaire et par conséquent de la mesure dans laquelle le projet d'articles couvre des situations de conflit armé, qui peuvent avoir un effet tout aussi calamiteux sur le fonctionnement des sociétés. Cette disposition est formulée de manière à préciser cette relation en donnant la primauté aux règles du droit international humanitaire dans les situations où celles-ci sont applicables.

2) La Commission avait envisagé de rédiger une disposition excluant expressément toute applicabilité du projet d'articles aux conflits armés, qui aurait été un élément supplémentaire de la définition du terme «catastrophe» (projet d'article 3 [3]), afin d'écarter toute interprétation selon laquelle, aux fins du projet d'articles, les conflits armés seraient inclus dans la mesure où les critères de seuil du projet d'article 3 [3] seraient satisfaits. Une telle approche n'a pas été suivie car une exclusion catégorique risquait d'être contraire au but recherché, particulièrement dans les «situations d'urgence complexes» dans lesquelles une catastrophe se produit dans une région où se déroule un conflit armé. Une exclusion absolue de l'applicabilité du projet d'articles en raison de la coexistence d'un conflit armé serait préjudiciable à la protection des personnes affectées par la catastrophe, en particulier si la catastrophe est survenue avant le déclenchement du conflit armé.

3) La Commission avait aussi envisagé au début de faire de cette disposition une clause «sans préjudice» plus directe, à l'instar de celle figurant dans le projet d'article 20, préservant simplement l'applicabilité des deux ensembles de règles, et laissant ainsi entendre que le projet d'articles s'appliquait dans le cadre des conflits armés dans la même mesure que les règles du droit international en vigueur. Au lieu de cela, elle a décidé de traiter la question sous l'angle de la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. S'il ne vise pas à régir les conséquences des conflits armés, le projet d'articles peut néanmoins s'appliquer dans des situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas.
