



# Assemblée générale

Distr. générale  
17 mars 2016  
Français  
Original : anglais

## Commission du droit international

### Soixante-huitième session

Genève, 2 mai-10 juin et 4 juillet-12 août 2016

## Huitième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe

**Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial\***

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	6
II. Commentaires et observations sur les projets d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, tels qu'adoptés en première lecture .....	10
A. Commentaires et observations d'ordre général .....	10
1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture .....	10
2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international .....	13
3. Recommandation du Rapporteur spécial .....	15
B. Projet d'article premier [1] : Champ d'application .....	16
1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture .....	16
2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international .....	18
3. Recommandation du Rapporteur spécial .....	18

\* Le Rapporteur spécial exprime sa profonde gratitude aux personnes ci-après pour leur aide lors de l'élaboration du présent rapport : aux coordonnateurs du projet « Droit international des catastrophes », en particulier le professeur Giulio Bartolini (Université Roma Tre, Italie), secondé par le professeur Federico Casolari (Université de Bologne, Italie), ainsi qu'Emanuele Sommaro (École supérieure Sainte-Anne de Pise, Italie) et Flavia Zorzi Giustiniani (Université Uninettuno, Italie), maîtres de conférences, à Julian S. Kramer (BSc., L. L. B., candidat L. L. M., Université de Leyde, Pays-Bas) et à Paul R. Walegur (La Haye, Pays-Bas).



---

C.	Projet d'article 2 [2] : Objet . . . . .	19
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	19
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	20
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	21
D.	Projet d'article 3 [3] : Définition du terme « catastrophe » . . . . .	21
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	22
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	24
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	26
E.	Projet d'article 4 : Termes employés . . . . .	26
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	27
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	29
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	31
F.	Projet d'article 5 [7] : Dignité humaine . . . . .	32
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	32
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	34
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	34
G.	Projet d'article 6 [8] : Droits de l'homme . . . . .	35
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	35
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	37
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	38
H.	Projet d'article 7 [6] : Principes humanitaires . . . . .	39
1.	Commentaires et observations formulées avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	39
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	43
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	44

I.	Projet d'article 8 [5] : Obligation de coopérer . . . . .	45
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	45
2.	Observations reçues en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	46
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	48
J.	Article 9 [5 bis] : Formes de coopération . . . . .	48
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	49
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	50
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	51
K.	Article 10 [5 ter] : Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe . . .	51
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	51
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	52
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	53
L.	Article 11 [16] : Obligation de prévention des risques de catastrophe . . . . .	53
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	54
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	58
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	59
M.	Article 12 [9] : Rôle de l'État affecté . . . . .	60
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	60
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	62
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	63
N.	Projet d'article 13 [10] : Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure . . . . .	63
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	64
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	66
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	67

---

O.	Projet d'article 14 [11] : Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure . . . . .	68
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	68
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	72
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	73
P.	Projet d'article 15 [13] : Conditions de fourniture de l'assistance extérieure . . . . .	75
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	75
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	79
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	80
Q.	Projet d'article 16 [12] : Offres d'assistance extérieure . . . . .	80
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	80
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	83
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	84
R.	Projet d'article 17 [14] : Facilitation de l'assistance extérieure . . . . .	85
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	85
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	87
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	87
S.	Projet d'article 18 : Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours . . . . .	88
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	88
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	89
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	90
T.	Projet d'article 19 [15] : Cessation de l'assistance extérieure . . . . .	90
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture . . . . .	91
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international . . . . .	92
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	93

U.	Projet d'article 20 : Relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international. . . . .	93
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture. . . . .	93
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international. . . . .	94
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	94
V.	Projet d'article 21 [4] : Relation avec le droit international humanitaire . . . . .	95
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture. . . . .	95
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international. . . . .	97
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	98
III.	Projet de préambule. . . . .	98
A.	Introduction. . . . .	98
	Recommandation du Rapporteur spécial. . . . .	99
B.	Premier alinéa . . . . .	100
C.	Deuxième alinéa . . . . .	100
D.	Troisième alinéa . . . . .	102
E.	Quatrième alinéa . . . . .	102
F.	Cinquième alinéa . . . . .	104
G.	Sixième alinéa. . . . .	105
H.	Autres alinéas possibles . . . . .	105
IV.	Forme finale du projet d'articles . . . . .	106
1.	Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture. . . . .	106
2.	Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international. . . . .	107
3.	Recommandation du Rapporteur spécial . . . . .	108
Annexe		
	Préambule et texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, tels que proposés par le Rapporteur spécial dans son huitième rapport . . . . .	110

## I. Introduction

1. Le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe élaboré par la Commission du droit international entre 2008 et 2014 a été adopté en première lecture en 2014. Dès son adoption, la Commission a décidé, conformément aux articles 16 à 21 de son statut, de le transmettre, par l'entremise du Secrétaire général, aux gouvernements, aux organisations internationales concernées, au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), pour commentaires et observations, en les priant de faire parvenir ces commentaires et observations au Secrétaire général avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle a indiqué en outre qu'il serait bienvenu que les commentaires et observations émanant de l'ONU, notamment du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat et du Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, lui parviennent dans le même délai<sup>1</sup>.

2. Au cours de l'élaboration du projet, lors des débats annuels de la Sixième Commission qui se sont succédés de la soixante-troisième à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale, des commentaires et observations ont été formulés par les délégations de 61 États (Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Bélarus, Brésil, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Cuba, Danemark (au nom des pays nordiques, à savoir Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), Égypte, El Salvador, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande (au nom des pays nordiques), France, Ghana, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran (République islamique d'), Irlande, Israël, Italie, Jamaïque, Japon, Malaisie, Mexique, Monaco, Mongolie, Myanmar, Niger, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, République de Corée, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka, Soudan, Suisse, Thaïlande, Tonga (au nom des 12 petits États insulaires en développement du Pacifique, à savoir Fiji, Kiribati, Îles Marshall, Îles Salomon, Micronésie, Nauru, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu), Trinité-et-Tobago, Turquie, Venezuela et Zambie. Des déclarations ont également été faites par les délégations de l'Union européenne, également au nom de ses États membres, et la FICR, qui ont le statut d'observateur. D'autres commentaires et observations, qui peuvent être consultés auprès de la Division de la codification, avaient été reçus par écrit avant 2014 de la part de six États, à savoir l'Allemagne (26 février 2009), la Belgique (8 mai 2012), Cuba (5 janvier 2011 et 1<sup>er</sup> octobre 2012), El Salvador (17 janvier 2011), la Malaisie (26 août 2009) et le Mexique (5 novembre 2008).

3. À la lumière de l'expérience passée de la Commission concernant la présentation de commentaires et d'observations sur d'autres projets adoptés en première lecture, nous nous étions fixé un délai prorogé de deux mois et demi, jusqu'au 15 mars 2016, pour élaborer le présent rapport, afin de pouvoir prendre en considération les réponses susceptibles de nous parvenir bien après l'expiration du délai initial. À la date de rédaction du rapport, des commentaires et observations sur le projet d'articles adopté en première lecture ont été reçus en réponse à la demande de la Commission de la part des États suivants : Allemagne (29 mai 2015), Australie

---

<sup>1</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-neuvième session, Supplément n° 10* (A/69/10), par. 53.

(8 janvier 2016), Autriche (12 janvier 2016), Cuba (2 février 2016), Équateur (11 février 2015), Finlande (au nom des pays nordiques) (18 décembre 2015), Pays-Bas (30 décembre 2015), Qatar (12 mars 2015), République tchèque (1<sup>er</sup> janvier 2016) et Suisse (12 janvier 2016). Des réponses ont également été reçues de l'Association des États de la Caraïbe (28 janvier 2016), de la Banque mondiale (3 novembre 2014), du Conseil de l'Europe (25 novembre 2014), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (14 janvier 2016), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) (18 janvier 2016) et de l'Union européenne (17 décembre 2015), ainsi que du CICR (19 janvier 2016) et de la FICR (21 janvier 2016). Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (23 décembre 2015), le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (8 décembre 2015) et le Programme alimentaire mondial (PAM) (21 janvier 2016) ont également formulé des commentaires et observations. Ceux qui ont été obtenus en réponse à la demande de la Commission sont reproduits tels qu'ils ont été soumis dans un rapport séparé du Secrétaire général établi par le Secrétariat<sup>2</sup>.

4. Afin de faciliter la seconde lecture du projet d'articles par la Commission, le présent rapport contient des résumés, par thème et par article, de tous les commentaires et observations formulés oralement ou par écrit depuis 2008. Pour chaque thème et article traité, le texte de l'article concerné tel qu'adopté en première lecture précède les résumés des commentaires et observations pertinents formulés avant l'adoption de la résolution de l'Assemblée générale invitant à présenter des observations écrites, ces résumés étant séparés des commentaires et observations reçus en réponse à cette demande. Alors que les premiers sont, dans la mesure du possible, regroupés, les seconds sont présentés dans des paragraphes séparés pour en faciliter la lecture. La plupart des commentaires et observations formulés tendent à enrichir de précisions supplémentaires les explications figurant dans les commentaires accompagnant les différents projets d'article, lesquels commentaires ont également été adoptés par la Commission. Si bon nombre de ces propositions sont intéressantes, il convient toutefois de rappeler que, conformément à la pratique constante de la Commission, la rédaction des commentaires ne peut intervenir que lorsque le texte provisoire et, a fortiori, le texte définitif du projet d'articles ont été adoptés. En conséquence, et dans un souci d'efficacité, nous n'aborderons pas dans le présent rapport les propositions touchant au texte des commentaires mais attendrons l'adoption du projet d'articles par la Commission en seconde lecture pour insérer, comme il conviendra, dans les projets de commentaire qui l'accompagnent – de la rédaction desquels nous sommes initialement chargés – les propositions qui pourront encore être formulées au sein de la Commission et celles qui ont déjà été faites par les États, les organisations internationales et d'autres entités.

5. Par conséquent, le présent rapport sera axé sur des propositions concrètes tendant à modifier le texte des projets d'article tels qu'ils ont été adoptés en première lecture. Le préambule et les articles du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, tels qu'établis par le Rapporteur spécial sur la base de ces paragraphes, sont regroupés dans l'annexe du présent rapport.

---

<sup>2</sup> A/CN.4/696. Le texte intégral des différents commentaires et observations peut également être consulté (dans la langue originale) sur le site Web de la Commission à l'adresse suivante : [http://legal.un.org/ilc/guide/6\\_3.shtml](http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml).

6. Étant donné que les commentaires et observations écrits devaient être présentés au début de 2016, la Commission n'a pas examiné le présent sujet lors de la session qu'elle a tenue en 2015. Toutefois, en 2015, les catastrophes et, en particulier, celles qui se sont produites après l'adoption du projet d'articles en première lecture ont suscité une attention considérable, notamment lors d'un certain nombre de conférences et de réunions internationales intergouvernementales et non intergouvernementales, ainsi qu'au sein des cercles universitaires. Tel a, par exemple, été le cas dans le cadre : de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe tenue à Sendai, au Japon, du 14 au 18 mars 2015 à l'issue de laquelle a été adopté le « Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 » (Cadre de Sendai)<sup>3</sup>; de la réunion organisée par l'Union interparlementaire à l'occasion de la Conférence de Sendai, à Sendai le 13 mars 2015, qui a donné lieu à l'adoption d'une déclaration finale sur la gouvernance et la législation en matière de réduction des risques de catastrophe<sup>4</sup>; de la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques et de la onzième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto, réunies lors de la conférence sur les changements climatiques tenue à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015, à l'issue de laquelle a été adopté l'Accord de Paris<sup>5</sup>; de la trente-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge organisée à Genève du 8 au 10 décembre 2015, qui a notamment adopté la résolution n° 6<sup>6</sup>; du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, tenu au Siège des Nations Unies à New York du 25 au 27 septembre 2015, lors duquel a été adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>7</sup>; de la soixante-dixième session de l'Assemblée générale dans le cadre de laquelle ont été adoptées plus de 25 résolutions<sup>8</sup> touchant directement ou indirectement aux catastrophes et aux questions connexes traitées dans le projet d'articles de la Commission, notamment les résolutions 70/106 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies, 70/107 sur la coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles, de la phase des secours à celle de l'aide au développement, et 70/204 sur la Stratégie internationale de prévention des catastrophes; de la Consultation mondiale de l'Initiative Nansen tenue à Genève les

<sup>3</sup> *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030*, troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, du 14 au 18 mars 2015, Sendai, Miyagi, Japon (A/CONF.224/CRP).

<sup>4</sup> *Déclaration finale, La réduction des risques de catastrophe – Gouvernance et législation*, Réunion parlementaire à l'occasion de la troisième Conférence mondiale de l'ONU sur la réduction des risques de catastrophe, 13 mars 2015, Sendai, Miyagi, Japon.

<sup>5</sup> *Accord de Paris élaboré au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, vingt et unième session de la Conférence des Parties, 12 décembre 2015, Paris (France), tel qu'il figure dans le rapport de la Conférence des Parties, FCCC/CP/2015/10/Add.1, décision 1/CP.21.

<sup>6</sup> Trente-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du 8 au 10 décembre 2015, résolution 6 sur le renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques de catastrophe et aux premiers secours.

<sup>7</sup> Résolution 70/1 de l'Assemblée générale.

<sup>8</sup> Par exemple, résolutions 70/104, 70/105, 70/106, 70/107, 70/110, 70/114, 70/134, 70/135, 70/147, 70/150, 70/153, 70/154, 70/165, 70/169, 70/194, 70/195, 70/197, 70/202, 70/203, 70/204, 70/205, 70/206, 70/208, 70/222, 70/224 et 70/235 de l'Assemblée générale.



12 et 13 octobre 2015, lors de laquelle a été adopté l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques<sup>9</sup>; des consultations régionales sur le droit des catastrophes organisées par la FICR notamment à Toluca (Mexique), les 13 et 14 novembre 2014, et Addis-Abeba, les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2015; de la Consultation d'experts sur l'accélération des progrès concernant la facilitation et le renforcement de la réglementation de l'assistance internationale en cas de catastrophe, organisée à Genève le 15 juin 2015, par la FICR et le Gouvernement suisse; du Groupe d'étude sur les catastrophes et le droit réuni à Genève en août 2015 par l'Organisation mondiale de la Santé; du projet « Droit international des catastrophes » des universités italiennes de Rome Tre, de Bologne, de l'École supérieure Sainte-Anne de Pise et de l'Uninettuno; du projet de recherche de la faculté de droit de l'Université de Buenos Aires qui a abouti à la publication de l'ouvrage *Respuestas del Derecho Internacional a Desastres y otras Consecuencias de Fenómenos Naturales*<sup>10</sup>; des consultations d'experts organisées conjointement par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, ainsi que l'Oxford Martin Programme on Human Rights for Future Generations, les 10 et 11 juillet 2014, qui ont donné lieu à l'adoption des directives sur le droit des opérations humanitaires de secours dans une situation de conflit armé (*Guidance on the Law relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*); du forum « Disaster Relief Thought Leadership: Advancing the International Program for Disaster Relief – Challenges for Lawyers and Policy Makers » (forum de leaders d'opinion sur les secours en cas de catastrophe : défis à relever par les juristes et les décideurs pour promouvoir le programme international d'action en faveur des secours en cas de catastrophe), tenu à la faculté de droit Dickson Poon du King's College de Londres le 30 octobre 2014, à l'issue duquel a été présenté l'ouvrage *International Law of Disaster Relief*, publié sous la direction de David D. Caron, Michael J. Kelly et Anastasia Telesetsky; de la conférence « Désastres et droits fondamentaux » organisée par l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) au siège de l'UNESCO à Paris, le 24 juin 2014, sur la base du rapport final et des conclusions du projet de recherche sur les catastrophes et les droits de l'homme de l'Université de Limoges; de la Conférence internationale sur les catastrophes et les risques organisée par le Forum mondial sur les risques à Davos (Suisse) du 24 au 28 août 2014; de la première Conférence nord-européenne sur la recherche en matière de situations d'urgence et de catastrophe organisée par le projet Changing Disaster (Les catastrophes, facteurs de changement) de l'Université de Copenhague, dans cette ville, du 9 au 11 décembre 2015; de la session d'été sur le droit européen des secours en cas de catastrophe dans un contexte international organisée par l'Université de Milan (Università degli Studi) du 7 au 11 septembre 2015; des recherches menées à la faculté de droit de l'Université de Reading qui ont donné lieu à la publication d'un ouvrage intitulé *Research Handbook on Disasters*

<sup>9</sup> *L'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques*, Projet définitif, consultation mondiale de l'Initiative Nansen, 6 octobre 2015, Genève.

<sup>10</sup> Silvina Sandra González Napolitano *et al.*, *Respuestas del Derecho Internacional a Desastres y otras Consecuencias de Fenómenos Naturales*, 1<sup>re</sup> éd., Université de Buenos Aires, Avellaneda : SGN Editora, 2015.

*and International Law*<sup>11</sup>; de la session annuelle de cours de l'Institut international de droit humanitaire de San Remo (Italie), consacrée au droit international des catastrophes; de l'atelier sur le droit international des catastrophes dans la région Asie-Pacifique organisé à l'Université de Nouvelle-Galles du Sud le 24 juillet 2015<sup>12</sup>; ainsi que de la création en 2015 d'un groupe d'intérêt au sein de l'American Society of International Law sur le droit des catastrophes. Plus récemment, en février 2016, un document de travail consacré au projet d'articles de la Commission du droit international sur la protection des personnes en cas de catastrophe a été établi au terme du projet de recherche du centre des droits de l'homme de la Queen's University de Belfast<sup>13</sup>; et une conférence internationale sur le thème « Protection des personnes en période de catastrophe – perspectives juridiques internationales et européennes », s'est tenue à Rome les 3 et 4 mars 2016, sous les auspices du projet italien « Droit international des catastrophes ». Nous souhaitons exprimer une reconnaissance particulière aux organisateurs des réunions d'experts mentionnées ci-après, qui ont été consacrées au projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe tel qu'il a été adopté en première lecture : le colloque intitulé « This is not a drill: confronting legal issues in the wake of international disasters » (Ceci n'est pas un exercice. Problèmes juridiques qui se posent au lendemain des catastrophes internationales) tenu à la faculté de droit de l'Université Vanderbilt à Nashville, États-Unis, le 13 février 2015; la réunion d'experts sur le projet d'articles de la Commission du droit international sur la protection des personnes en cas de catastrophe organisée par la faculté de droit de l'Université de Rome Tre les 8 et 9 juin 2015<sup>14</sup>; et le colloque sur le même thème organisé à Genève le 11 juillet 2014 par l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève.

## **II. Commentaires et observations sur les projets d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, tels qu'adoptés en première lecture**

### **A. Commentaires et observations d'ordre général**

#### **1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture**

7. Le projet d'articles proposé par la Commission a donné lieu à des commentaires et observations d'ordre général, formulés dans le cadre de son examen par la Sixième Commission, qui s'est déroulé de la soixante-quatrième à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>11</sup> S. Breau, K. L. H. Samuel (éd.), *Research Handbook on Disasters and International Law*, Edward Elgar Publishing, Royaume-Uni, 2016.

<sup>12</sup> *Report of the Workshop held 24 July 2015 Faculty of Law UNSW Australia – Disasters and International Law in the Asia-Pacific Workshop*, Australian Human Rights Centre, UNSW Australia, University of Technology de Sydney, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Croix-Rouge australienne, 24 juillet 2015.

<sup>13</sup> R. Connolly, E. Flaux et A. Wu, « Working Paper on the ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the event of Disasters », Human Rights Centre, Queen's University de Belfast, février 2016.

<sup>14</sup> Voir Giulio Bartolini, Tommaso Natoli et Alice Riccardi, Report of the Expert Meeting on the ILC's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, International Law and Disasters Working Papers Series 03, 2015, p. 96.

8. De manière générale, l'Espagne<sup>15</sup>, la Grèce<sup>16</sup>, l'Irlande<sup>17</sup>, le Japon<sup>18</sup>, la Nouvelle-Zélande<sup>19</sup>, le Portugal<sup>20</sup>, la Slovaquie<sup>21</sup>, la Slovénie<sup>22</sup>, le Royaume-Uni<sup>23</sup> et l'Union européenne<sup>24</sup> se sont félicités de l'équilibre du projet d'articles adopté en première lecture. La Slovénie a mis en garde contre une réouverture du débat sur des questions controversées, qui pourrait mettre à mal l'équilibre du texte tel qu'il a été adopté<sup>25</sup>. La Chine a, en revanche, estimé que le projet d'articles privilégiait la *lex ferenda* au détriment de la *lex lata* au sens où certains articles n'étaient pas étayés par une pratique générale des États et où les commentaires correspondants renvoyaient principalement à des instruments juridiques non contraignants<sup>26</sup>.

9. Le Chili<sup>27</sup>, Cuba<sup>28</sup> et le Myanmar<sup>29</sup> ont rappelé qu'il était essentiel d'appliquer et de respecter pleinement le principe de non-intervention tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies. Cuba a estimé que le projet d'articles ne devait en aucune circonstance donner lieu à des interprétations contraires à ce principe<sup>30</sup>. L'Indonésie s'est inquiétée de ce que l'équilibre entre les principes fondamentaux de souveraineté et de non-ingérence et l'obligation de protéger les personnes en cas de catastrophe ne soit pas encore pleinement réalisé<sup>31</sup>. L'Union européenne a exprimé son soutien aux efforts déployés pour trouver un équilibre entre la nécessité de préserver la souveraineté nationale des États affectés d'un côté, et les exigences de la coopération internationale en matière de protection des personnes en cas de catastrophe de l'autre, et elle a souligné qu'en cas d'urgence humanitaire, les principes humanitaires et les droits de l'homme devaient être pleinement respectés<sup>32</sup>.

10. La décision de la Commission d'exclure la notion de « responsabilité de protéger » du champ d'application du projet d'articles a été approuvée par la Chine<sup>33</sup>, la Colombie<sup>34</sup>, Cuba<sup>35</sup>, l'Espagne<sup>36</sup>, la Fédération de Russie<sup>37</sup>, le Ghana<sup>38</sup>,

<sup>15</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 117.

<sup>16</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 19.

<sup>17</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 172.

<sup>18</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 53.

<sup>19</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 31.

<sup>20</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 156.

<sup>21</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 73.

<sup>22</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 40.

<sup>23</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 166.

<sup>24</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 72.

<sup>25</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 125.

<sup>26</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 24.

<sup>27</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 10, et A/C.6/68/SR.24, par. 69.

<sup>28</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 27, A/C.6/67/SR.20, par. 43, A/C.6/68/SR.25, par. 67, et A/C.6/69/SR.21, par. 54.

<sup>29</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 2.

<sup>30</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 27, et A/C.6/67/SR.20, par. 43.

<sup>31</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 70.

<sup>32</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 69.

<sup>33</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 22, et A/C.6/66/SR.23, par. 42.

<sup>34</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 25.

<sup>35</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 10.

<sup>36</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 48.

<sup>37</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 46.

<sup>38</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 12.

l'Irlande<sup>39</sup>, Israël<sup>40</sup>, le Japon<sup>41</sup>, le Myanmar<sup>42</sup>, la République islamique d'Iran<sup>43</sup>, la République tchèque<sup>44</sup>, Sri Lanka<sup>45</sup>, la Thaïlande<sup>46</sup> et le Venezuela<sup>47</sup>. À l'inverse, la Pologne<sup>48</sup> était d'avis que cette notion devrait être applicable aux situations de catastrophe. La Hongrie<sup>49</sup>, la Finlande (au nom des pays nordiques)<sup>50</sup> et le Portugal<sup>51</sup> ont proposé de la garder à l'esprit. L'Autriche, tout en reconnaissant que la Commission l'avait exclue, a fait observer qu'il était possible que le droit international évolue<sup>52</sup>.

11. Les États-Unis<sup>53</sup> et Israël<sup>54</sup> ont exprimé des réserves concernant l'adoption d'une approche fondée sur les droits et obligations et estimé que l'on devrait plutôt s'efforcer de fournir des orientations pratiques aux pays qui offrent des secours en cas de catastrophe, ou qui ont besoin de ces secours. Trinité-et-Tobago<sup>55</sup> a souscrit à l'approche fondée sur les droits et obligations, tout en estimant qu'elle ne peut s'appliquer qu'entre l'État affecté et sa population. L'Afrique du Sud a incité la Commission à renforcer les droits et obligations qui lient les États et les populations affectées par les catastrophes, par exemple, en encourageant vigoureusement les États à conclure au niveau national, multilatéral, régional et bilatéral des accords qui garantiraient qu'au cas où un État affecté ne peut apporter les secours et l'assistance voulus à sa population parce qu'il manque de ressources, les États parties à ces accords auraient l'obligation juridiquement contraignante de lui prêter assistance<sup>56</sup>.

12. La Slovénie a indiqué que la Commission devrait établir un ensemble de principes et de règles régissant les secours internationaux en cas de catastrophe, fondés sur la reconnaissance des droits et obligations des États en cause<sup>57</sup>.

13. L'Union européenne a recommandé de faire figurer dans les projets de texte ou les commentaires y afférents une référence aux organisations d'intégration régionale<sup>58</sup>.

<sup>39</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 14.

<sup>40</sup> A/C.6/64/SR.23, par. 40.

<sup>41</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 26.

<sup>42</sup> Déclaration du 30 octobre 2009, 21<sup>e</sup> séance, soixante-quatrième session de l'Assemblée générale.

<sup>43</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 82, et A/C.6/65/SR.24, par. 36.

<sup>44</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 43.

<sup>45</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 53, et A/C.6/66/SR.27, par. 18.

<sup>46</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 16; A/C.6/66/SR.24, par. 89; et A/C.6/67/SR.19, par. 40.

<sup>47</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 41.

<sup>48</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 76; A/C.6/65/SR.23, par. 101; A/C.6/66/SR.21, par. 85; et A/C.6/68/SR.24, par. 108.

<sup>49</sup> A/C.6/65/SR.21, par. 33.

<sup>50</sup> A/C.6/63/SR.22, par. 55.

<sup>51</sup> A/C.6/63/SR.25, par. 6.

<sup>52</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 39.

<sup>53</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 15, et A/C.6/68/SR.23, par. 48.

<sup>54</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 76, et A/C.6/69/SR.20, par. 66.

<sup>55</sup> A/C.6/69/SR.26, par. 116.

<sup>56</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 106.

<sup>57</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 129.

<sup>58</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 32.

14. L'Équateur a appelé à inclure dans le projet des dispositions reconnaissant le droit des personnes déplacées à la protection et à la sécurité dans les situations de catastrophe<sup>59</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

15. L'Australie a formulé l'espoir que les travaux de la Commission, mettant en lumière l'éventail complexe de problèmes inhérents aux efforts internationaux déployés en matière de réduction des risques de catastrophe et d'intervention en cas de catastrophe, ainsi que l'adoption en mars 2015 du Cadre de Sendai, allaient permettre d'intensifier encore la coopération internationale dans ces domaines. Elle a aussi encouragé la poursuite des discussions sur le point de savoir si l'approche la plus efficace consistait à créer, comme l'envisageait la Commission, de nouvelles obligations pour les États ou à appliquer des principes tirés d'autres domaines. Elle a en outre appelé la Commission à bien peser l'opportunité d'introduire dans le projet d'articles des éléments qui pourraient empiéter sur les principes essentiels du droit international que sont la souveraineté de l'État et la non-intervention, au regard de la probabilité que la mise en œuvre de ces éléments contribue efficacement à favoriser de manière tangible et concrète la réduction des risques de catastrophe, à en limiter les effets ou à renforcer l'efficacité des mesures de relèvement après une catastrophe.

16. Selon la République tchèque, la Commission avait trouvé un juste équilibre entre, d'une part, les principes de non-intervention et de souveraineté et, de l'autre, les principes humanitaires et des droits de l'homme qui guident la fourniture d'une assistance par les acteurs prêtant assistance à l'État affecté.

17. La Finlande, au nom des pays nordiques, a affirmé que le projet d'articles offrait un ensemble cohérent de normes codifiées dans un domaine du droit international public d'importance croissante. Elle estimait en outre que le projet d'articles énonçait clairement l'obligation incombant à l'État affecté par une catastrophe de prendre l'initiative des opérations et d'organiser, de coordonner et de mettre en œuvre l'assistance extérieure sur son territoire en tant que de besoin et, s'il n'avait pas lui-même la capacité ou la volonté d'intervenir, de rechercher une aide extérieure pour faire en sorte que les besoins humanitaires des personnes touchées soient satisfaits dans les meilleurs délais. Les pays nordiques ont salué l'attention particulière accordée aux besoins des individus touchés par des catastrophes et au plein respect de leurs droits et appelé l'attention sur la nécessité de mesures spéciales de protection et d'assistance en faveur des personnes particulièrement vulnérables. Ils ont également mentionné la diversité des rôles joués par d'autres acteurs, notamment les organisations intergouvernementales, régionales et non gouvernementales pertinentes ou d'autres entités comme la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge.

18. L'Allemagne a déclaré que, de manière générale, le projet d'articles contenait de bonnes recommandations à l'appui de la pratique internationale et de la législation interne.

---

<sup>59</sup> Commentaires présentés par écrit, 11 février 2015.

19. Selon les Pays-Bas, le projet d'articles était appelé à jouer un rôle important, particulièrement dans des situations où l'échelle d'une catastrophe dépassait les capacités d'intervention de l'État affecté.

20. Le Conseil de l'Europe s'est déclaré satisfait du projet d'articles qu'il considérait comme un premier pas vers la protection des droits des personnes dans des situations d'urgence liées à des catastrophes. Dans le même temps, il a invité la Commission à accorder davantage d'attention aux groupes vulnérables, ainsi qu'à la prévention, y compris l'éducation aux risques et la préparation. Il a en outre jugé que le droit des victimes à recevoir une aide pour retrouver une vie normale après une catastrophe était important.

21. L'Union européenne, tout en saluant le projet d'articles en ce qu'il apporte une contribution importante au droit international relatif aux catastrophes, a appelé la Commission à ménager dans son texte une marge suffisante pour tenir compte des particularités de l'Union en tant qu'organisation d'intégration régionale.

22. Le CICR a félicité la Commission pour ses travaux sur le projet d'articles et les commentaires y afférents et affirmé qu'ils constituaient une contribution importante au droit international contemporain, à la mesure du rôle de premier plan joué par la Commission en matière de codification et de développement progressif du droit international. L'essentiel des observations du CICR a porté sur la préservation de l'intégrité du droit international humanitaire et sur l'aptitude des organisations humanitaires à mener leurs activités pendant un conflit armé (international ou non, même s'il a lieu en même temps qu'une catastrophe naturelle), selon une approche neutre, indépendante, impartiale et humanitaire.

23. Si la FICR estimait que le projet d'articles comportait un certain nombre de points forts, notamment l'accent mis sur la dignité humaine, les droits de l'homme, la coopération et le respect de la souveraineté, ainsi que sur la prévention des catastrophes, elle a cependant jugé qu'il pourrait être renforcé à plusieurs égards. Selon elle, dans leur libellé actuel, les projets d'articles n'avaient pas un caractère suffisamment opérationnel pour avoir une incidence directe sur les aspects de l'intervention internationale qui posent le plus de problèmes de réglementation et le projet était également trop prudent sur la question de la protection. Elle estimait toutefois que la mention des acteurs humanitaires non étatiques constituait une évolution positive compte tenu des contributions importantes que ceux-ci apportent lors des interventions en cas de catastrophe.

24. L'OIM considérait, en premier lieu, que les projets d'articles et les commentaires y afférents ne reflétaient pas l'importance des questions liées à la mobilité des personnes dans les situations de catastrophe. En second lieu, elle s'est dite préoccupée par les difficultés particulières rencontrées par les migrants dans les situations de catastrophe – question qui suscitait une attention accrue de la part des États. Elle a noté que, s'il était précisé dans le commentaire du projet d'article premier que le projet d'articles s'applique à toutes les personnes présentes sur le territoire de l'État affecté, quelle que soit leur nationalité, les articles suivants ne prenaient pas pleinement en considération la vulnérabilité particulière, dans une situation de catastrophe, des personnes touchées qui n'ont pas la nationalité de l'État affecté. En outre, la nécessité de garantir l'accès des États étrangers à leurs nationaux, y compris à des fins d'évacuation lorsque la protection et l'assistance sur place ne peuvent être assurées, n'était aucunement mentionnée.

25. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a indiqué qu'il était globalement en accord avec le contenu du projet d'articles et appuyé l'idée selon laquelle il convenait de mettre l'accent sur les personnes ayant besoin de protection dans le cadre d'une approche fondée sur les droits.

26. Selon le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, les travaux de la Commission sur le sujet à l'examen représentaient une contribution essentielle qui était à point nommé les efforts déployés par les États et les autres parties prenantes en vue de gérer les risques liés aux catastrophes. Il estimait que, de manière générale, le projet d'articles et le Cadre de Sendai étaient étroitement corrélés et complémentaires, et qu'il existait entre eux un lien fonctionnel, en ce sens que le premier énonçait l'obligation de réduire le risque de catastrophe et de coopérer, tandis que le second établissait les modalités et les mesures que les États devaient prévoir aux fins de s'acquitter de cette obligation.

27. Le Programme alimentaire mondial a accueilli le projet d'articles avec satisfaction dans la mesure où il partageait son objectif, à savoir la protection des personnes en cas de catastrophe. Il s'est notamment félicité de l'avancée réelle à laquelle le projet d'articles pourrait donner lieu, en faisant progresser l'élaboration de règles dans ce domaine, ainsi que dans les domaines de la prévention des catastrophes et des opérations de secours. Il a également déclaré qu'il souhaitait que se poursuivent les discussions concernant l'adoption de normes internationales communes, grâce soit à l'élaboration d'annexes techniques supplémentaires portant sur les différents aspects de l'assistance en cas de catastrophe, soit à la création d'un organe technique spécialisé composé d'experts des États parties, ou d'un secrétariat chargé de la mission supplémentaire de mettre au point des normes techniques.

### **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

28. Il est inutile à ce stade avancé de l'examen du sujet, alors que la Commission s'apprête à entamer la seconde lecture, de formuler une recommandation fondée sur les commentaires et observations généraux portant sur l'approche adoptée, à laquelle la Commission a souscrit pour l'essentiel à l'issue de discussions difficiles et les États et les organisations internationales, largement adhérents. Par conséquent, dans un souci d'efficacité, et sans préjudice de l'exercice par la Commission de sa liberté d'organiser la seconde lecture comme elle l'entend, nous ne traiterons pas dans le présent rapport de diverses propositions de modification du texte du projet d'articles, concernant soit le projet dans son ensemble, soit des articles précis, qui visent à raviver un débat largement dépassé dans le but de modifier en profondeur l'approche fondamentale de la Commission; nous ne traiterons pas davantage de certaines propositions qui, par leur répétition constante, visent à faire basculer dans une direction donnée l'équilibre délicat trouvé dans l'ensemble du projet entre, d'un côté, les principes fondamentaux de souveraineté et de non-intervention et, de l'autre, la protection, non moins essentielle, des individus touchés par une catastrophe. D'autres propositions de modification du texte qui concernent des aspects généraux du projet, comme celle de mentionner le « déplacement » de population, seront traitées ci-dessous avec les dispositions pertinentes du projet d'articles adoptées en première lecture.



## B. Projet d'article premier [1] : Champ d'application

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

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

29. Le projet d'article premier [1] tel qu'il a été proposé par la Commission a été examiné par la Sixième Commission, lors des soixante-quatrième, soixante-cinquième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale. Les pays nordiques<sup>60</sup>, le Chili<sup>61</sup>, la Fédération de Russie<sup>62</sup>, les Pays-Bas<sup>63</sup>, l'Irlande<sup>64</sup> et l'Espagne<sup>65</sup> s'en sont déclarés satisfaits. L'Allemagne<sup>66</sup> et les pays nordiques<sup>67</sup> ont également convenu que le fait de distinguer strictement les catastrophes naturelles de celles qui sont provoquées par l'homme n'aurait pas de sens du point de vue de la personne touchée et qu'une telle distinction pourrait être artificielle et difficile à opérer en pratique, étant donné l'interaction complexe de différentes causes conduisant aux catastrophes.

30. La Hongrie<sup>68</sup>, l'Autriche<sup>69</sup>, le Chili<sup>70</sup> et le Royaume-Uni<sup>71</sup> ont en outre souscrit à la décision de la Commission d'indiquer l'objet du projet d'articles dans une disposition séparée (projet d'article 2 [2]). El Salvador<sup>72</sup> a recommandé de compléter le contenu du projet d'article premier [1] en précisant le champ d'application *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* et *ratione loci* du projet d'articles. En outre, la délégation d'observateurs de la FICR<sup>73</sup> a proposé qu'il soit précisé que le projet d'articles entend traiter des réactions tant nationales qu'internationales face aux catastrophes car l'omission de cette précision pourrait avoir une incidence négative sur les autres projets d'article, par exemple les projets 5 [7] et 6 [8], qui semblent viser exclusivement les réactions internationales.

31. Le Ghana<sup>74</sup> a proposé que le terme « protection » soit éclairci. Le Royaume-Uni<sup>75</sup> et la République islamique d'Iran<sup>76</sup> ont estimé qu'il serait préférable d'employer dans le projet d'article premier [1] les termes « assistance » ou « assistance et secours », plutôt que celui de « protection ». Le Royaume-Uni<sup>77</sup> a dit

<sup>60</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 7.

<sup>61</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 28.

<sup>62</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 45.

<sup>63</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 90.

<sup>64</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 14.

<sup>65</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 39.

<sup>66</sup> Commentaires présentés par écrit, 26 février 2009.

<sup>67</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 7.

<sup>68</sup> A/C.6/64/SR.18, par. 60.

<sup>69</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 12.

<sup>70</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 28.

<sup>71</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 39.

<sup>72</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 63.

<sup>73</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 48.

<sup>74</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 11.

<sup>75</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 39.

<sup>76</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 80.

<sup>77</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 39 et 40.



qu'à son sens, l'assistance fournie par les États à leurs ressortissants à l'étranger et l'assistance consulaire étaient exclues du champ d'application du projet d'articles.

32. La Chine<sup>78</sup> et la Fédération de Russie<sup>79</sup> ont appuyé la démarche en deux temps adoptée par la Commission, selon laquelle elle considère d'abord les droits et les obligations des États les uns envers les autres. Le Portugal<sup>80</sup> s'est toutefois interrogé sur la pertinence de cette approche, en se félicitant, comme la Suisse<sup>81</sup> et l'Espagne<sup>82</sup>, de ce que la Commission ait mis l'accent sur la protection des personnes touchées dans le projet d'article premier [1]. La France<sup>83</sup> et le Sri Lanka<sup>84</sup> ont invité la Commission à indiquer clairement quels étaient les droits et obligations spécifiques des États et ceux des individus applicables dans les situations de catastrophe.

33. Le Mexique<sup>85</sup> et l'Irlande<sup>86</sup> ont dit préférer que le champ d'application *ratione personae* demeure limité aux seules personnes physiques touchées par les catastrophes, à l'exclusion des personnes morales. La Chine<sup>87</sup> et la République islamique d'Iran<sup>88</sup> ont déclaré que le projet d'articles devrait porter exclusivement sur les États. Le Royaume-Uni<sup>89</sup>, la Fédération de Russie<sup>90</sup> et l'Irlande<sup>91</sup> ont appuyé la décision de la Commission de consacrer son attention aux activités des États avant d'examiner le rôle d'autres acteurs. Le Portugal<sup>92</sup> a souligné le rôle important joué par les acteurs non étatiques et la FICR<sup>93</sup> a fait observer que l'absence de règles clairement énoncées concernant l'intervention des acteurs de la société civile [avait] constitu[é] un problème majeur des secours internationaux en cas de catastrophe. L'Union européenne<sup>94</sup>, tout en se félicitant que le projet d'articles soit applicable aux organisations internationales et à d'autres acteurs humanitaires, a proposé de mentionner expressément les organisations d'intégration régionale dans son corps même ou dans les commentaires qui l'accompagnent.

34. Sur le plan *ratione temporis*, l'importance de couvrir toutes les phases de la catastrophe, y compris la phase préventive, a été soulignée par le Chili<sup>95</sup>, la Fédération de Russie<sup>96</sup>, la Pologne<sup>97</sup>, le Ghana<sup>98</sup>, l'Allemagne<sup>99</sup>, la Thaïlande<sup>100</sup>,

<sup>78</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 22.

<sup>79</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 45.

<sup>80</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 82.

<sup>81</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 36.

<sup>82</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 39.

<sup>83</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 19.

<sup>84</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 53.

<sup>85</sup> Commentaires présentés par écrit, 5 novembre 2008.

<sup>86</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 53, et A/C.6/69/SR.19, par. 173.

<sup>87</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 22.

<sup>88</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 36.

<sup>89</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 38.

<sup>90</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 46.

<sup>91</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 14.

<sup>92</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 82.

<sup>93</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 47.

<sup>94</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 57, et A/C.6/67/SR.18, par. 73.

<sup>95</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 28.

<sup>96</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 46.

<sup>97</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 75; A/C.6/65/SR.23, par. 99; A/C.6/68/SR.24, par. 106.

<sup>98</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 9 et 11.

<sup>99</sup> Commentaires présentés par écrit, 26 février 2009.

<sup>100</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 71.

Cuba<sup>101</sup>, l'Union européenne<sup>102</sup>, les pays nordiques<sup>103</sup>, Israël<sup>104</sup>, la Chine<sup>105</sup> et les 12 petits États insulaires en développement du Pacifique<sup>106</sup>. La Malaisie<sup>107</sup> a suggéré que le mot « catastrophe » dans le projet d'article premier [1] s'entende inclusivement de la phase préalable à la catastrophe. Le Conseil de l'Europe a appuyé l'idée que l'ensemble du cycle de la catastrophe devrait être pris en considération (préparation, intervention d'urgence et relèvement)<sup>108</sup>. L'Irlande<sup>109</sup> a souscrit à l'adoption d'une conception souple du champ d'application *ratione loci*, qui ne se limite pas aux activités menées dans la zone de la catastrophe mais vise également les activités des États qui apportent une aide et des États de transit<sup>110</sup>.

## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

35. Le Qatar a proposé l'ajout du membre de phrase « et d'autres événements similaires » à la fin du projet d'article.

36. L'OIM a proposé qu'il soit rappelé dans le commentaire que les États ont l'obligation de protéger toutes les personnes qui se trouvent sur leur territoire, quels que soient non seulement leur nationalité mais aussi leur statut juridique. Elle estimait également que l'accent mis sur les droits et obligations des États les uns envers les autres et la moindre place accordée aux droits des individus n'étaient pas justifiés au regard tant du sujet, qui porte sur la protection des personnes en cas de catastrophe, que de la reconnaissance qui est aujourd'hui accordée à l'importance de la protection des droits de l'homme dans les situations de catastrophe. Le projet d'articles était une occasion majeure de préciser la manière dont le cadre des droits de l'homme s'applique dans le contexte des catastrophes. L'OIM a fait d'autres propositions en vue d'améliorer le libellé du commentaire.

## 3. Recommandation du Rapporteur spécial

37. Nous recommandons le renvoi au Comité de rédaction du projet d'article premier [1], tel qu'il a été adopté en première lecture. Étant donné que la définition du terme « catastrophe » figurant au projet d'article 3 [3], tel qu'adopté en première lecture, est formulée de manière très générale, il est inutile d'ajouter pour la préciser le membre de phrase « et d'autres événements similaires » à la fin du projet d'article premier [1].

<sup>101</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 94; A/C.6/68/SR.25, par. 67; et A/C.6/69/SR.21, par. 53. Voir également commentaires présentés par écrit, 5 janvier 2011.

<sup>102</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 30.

<sup>103</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 39.

<sup>104</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 75.

<sup>105</sup> A/C.6/68/SR.26, par. 11.

<sup>106</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 84, et A/C.6/69/SR.20, par. 3.

<sup>107</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 38.

<sup>108</sup> Commentaires présentés par écrit, 25 novembre 2014.

<sup>109</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 53.

<sup>110</sup> L'insertion d'une disposition sur les États de transit à l'article 4 également (termes employés) a été proposée par l'Équateur. Voir *infra*, sous cet article, les commentaires et observations écrites de ce pays en date du 11 février 2015.

## C. Projet d'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.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

38. Le projet d'article 2 [2], portant sur l'objet du projet d'articles, a été examiné par la Sixième Commission aux soixante-quatrième et soixante-cinquième, puis de la soixante-septième à la soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale. Les États nordiques<sup>111</sup>, la Fédération de Russie<sup>112</sup> et l'Irlande<sup>113</sup> ont approuvé la formulation du projet d'article.

39. En ce qui concerne l'opposition entre l'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les besoins, les États nordiques<sup>114</sup>, l'Autriche<sup>115</sup>, la Fédération de Russie<sup>116</sup>, l'Espagne<sup>117</sup>, la Thaïlande<sup>118</sup>, la France<sup>119</sup>, la Slovénie<sup>120</sup>, la Pologne<sup>121</sup>, l'Irlande<sup>122</sup>, la Nouvelle-Zélande<sup>123</sup>, l'Union européenne<sup>124</sup> et la FICR<sup>125</sup> ont salué la proposition équilibrée de la Commission qui met en évidence l'importance de répondre aux besoins des victimes tout en affirmant qu'elles peuvent prétendre au plein respect de leurs droits. Les Pays-Bas<sup>126</sup>, les États-Unis d'Amérique<sup>127</sup>, le Royaume-Uni<sup>128</sup>, le Myanmar<sup>129</sup>, la Malaisie<sup>130</sup>, la République islamique d'Iran<sup>131</sup> et Israël<sup>132</sup> doutaient de l'utilité, sur le plan pratique, de l'approche fondée sur les droits et souligné qu'il importait de prendre en compte les besoins des victimes dans les situations de catastrophe. En revanche, le Portugal<sup>133</sup>, la Grèce<sup>134</sup> et la Roumanie<sup>135</sup> se sont dit favorables à une approche fondée sur les droits. La Chine<sup>136</sup>

<sup>111</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 8.

<sup>112</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 45.

<sup>113</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 14.

<sup>114</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 8.

<sup>115</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 11.

<sup>116</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 45.

<sup>117</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 49.

<sup>118</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 14.

<sup>119</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 21.

<sup>120</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 68.

<sup>121</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 74.

<sup>122</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 172.

<sup>123</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 71.

<sup>124</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 72.

<sup>125</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 30.

<sup>126</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 90.

<sup>127</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 101, et A/C.6/65/SR.25, par. 15.

<sup>128</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 38, et A/C.6/67/SR.19, par. 66.

<sup>129</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 2.

<sup>130</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 38.

<sup>131</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 81.

<sup>132</sup> A/C.6/64/SR.23, par. 40.

<sup>133</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 82.

<sup>134</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 45.

<sup>135</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 24.

<sup>136</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 21.

et le Japon<sup>137</sup> ont déclaré qu'il était nécessaire de préciser en quoi consistait l'approche fondée sur les droits. L'Autriche<sup>138</sup>, la République islamique d'Iran<sup>139</sup>, le Pakistan<sup>140</sup> et l'Espagne<sup>141</sup> ont appelé l'attention sur la nécessité de prendre également en compte les droits et les obligations des États. Le Chili<sup>142</sup>, la Fédération de Russie<sup>143</sup> et la Thaïlande<sup>144</sup> ont rappelé qu'il était important de mentionner toutes les catégories de droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels.

40. S'agissant des termes « adéquate et efficace » qualifiant la réaction aux catastrophes, la France<sup>145</sup> et El Salvador<sup>146</sup> estimaient qu'il valait la peine de préciser que la réaction devait être « efficace ». El Salvador<sup>147</sup> a également noté que le qualificatif « efficace » avait une dimension temporelle. Si la Malaisie<sup>148</sup>, pour sa part, a suggéré de clarifier les adjectifs « adéquate et efficace », l'emploi du terme « efficace » a inquiété la délégation de la Fédération de Russie<sup>149</sup>, car il pourrait impliquer, selon elle, l'obligation pour l'État affecté d'accepter l'assistance d'autres acteurs. Le Royaume-Uni<sup>150</sup>, quant à lui, a proposé de remplacer les termes « adéquate et efficace » par « en temps utile et efficace ».

41. La France<sup>151</sup> était d'avis que l'expression « besoins essentiels » appelait des éclaircissements. El Salvador<sup>152</sup> a approuvé la mention du « plein respect de leurs droits », et la France<sup>153</sup> estimait que ce serait au vu du respect de ces droits que se jugerait l'utilité du projet d'articles. Le Mexique<sup>154</sup> a suggéré d'ajouter le membre de phrase « notamment des mesures de prévention des risques de catastrophe » à la fin du projet d'article. Cuba a proposé une formulation semblable à celle qui a été adoptée par la suite en tant qu'article 2 [2], mais avec la mention supplémentaire de « toutes les phases de la catastrophe »<sup>155</sup>.

## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

42. L'Autriche a fait observer que le projet d'articles ne mentionnait pas la prévention des risques de catastrophe, qui faisait pourtant l'objet des projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16].

<sup>137</sup> A/C.6/64/SR.23, par. 27.

<sup>138</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 11.

<sup>139</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 81, et A/C.6/65/SR.24, par. 36.

<sup>140</sup> Déclaration du 29 octobre 2010, 24<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>141</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 87.

<sup>142</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 28.

<sup>143</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 45.

<sup>144</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 14.

<sup>145</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 22.

<sup>146</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 63.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 38.

<sup>149</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 46.

<sup>150</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 39.

<sup>151</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 21.

<sup>152</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 63.

<sup>153</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 22.

<sup>154</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 11.

<sup>155</sup> Commentaires présentés par écrit, le 5 janvier 2011.

43. Le Qatar a proposé que l'article fasse mention du « respect sans restriction » dû aux droits des personnes intéressées.

44. L'Union européenne a réaffirmé son appui à la formulation équilibrée de la disposition et convenu que les approches fondées sur les besoins et sur les droits n'étaient pas exclusives l'une de l'autre, mais complémentaires.

45. L'OIM a suggéré d'ajouter un paragraphe dans le commentaire aux fins de bien préciser que les personnes déplacées à la suite d'une catastrophe doivent aussi être considérées comme directement touchées. Elle a également fait observer que la définition du terme « catastrophe » pourrait influencer sur celle des « personnes intéressées ». Si l'on considérerait qu'une catastrophe est la conséquence d'un aléa, cela permettrait de prendre en compte un plus vaste ensemble de personnes touchées incluant celles qui ont été déplacées à cause non seulement de l'aléa proprement dit mais aussi des perturbations générales ayant entravé le fonctionnement de la communauté par suite de la catastrophe, celles pour qui la catastrophe ne saurait pas être considérée comme la seule cause de déplacement, et les communautés d'accueil touchées par l'afflux de personnes déplacées. L'OIM a également proposé que, en plus des personnes directement touchées, le commentaire mentionne les personnes susceptibles de l'être. Elle estimait aussi qu'il était difficilement justifiable d'exclure du champ d'application du projet d'articles les pertes économiques que subirait par suite d'une catastrophe des personnes non présentes sur les lieux de celle-ci. Selon elle, le critère déterminant devrait être l'impact de la catastrophe sur les personnes et pas nécessairement la présence physique des personnes dans la zone touchée. Tout en prenant note du choix de la Commission de ne pas dresser une liste de droits pour éviter toute interprétation *a contrario*, l'OIM a fait valoir que, pour faciliter le travail des organisations internationales et leur rôle de sensibilisation, il serait utile de disposer d'une liste non exhaustive de droits pertinents.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

46. Nous recommandons que le texte du projet d'article 2 [2] soit renvoyé au Comité de rédaction tel qu'adopté en première lecture. Le terme couramment utilisé « plein » ayant un caractère global, il n'y a pas lieu de le remplacer par un terme plus restreint tel que « sans réserve », ou de l'y adjoindre. Par ailleurs, bien que le terme « réaction » ne soit pas nécessairement synonyme de « secours », il désigne principalement les mesures prises à la suite d'une catastrophe, sans exclure, par là même, les mesures prises pour prévenir ou diminuer le risque d'un tel événement. Partant, il est inutile de mentionner expressément la « prévention des risques de catastrophe » dans le texte.

## D. Projet d'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.

## 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

47. Le projet d'article 3 [3] a été examiné par la Sixième Commission aux soixante-quatrième, soixante-cinquième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale. Les États nordiques<sup>156</sup>, la Chine<sup>157</sup>, le Chili<sup>158</sup>, la Thaïlande<sup>159</sup>, l'Irlande<sup>160</sup> et El Salvador<sup>161</sup> ont souscrit à l'approche générale adoptée par la Commission consistant à ne pas séparer strictement les catastrophes naturelles et les catastrophes d'origine humaine, une distinction jugée artificielle et difficile à maintenir dans la pratique. Tout en étant d'accord sur le principe, l'Autriche a noté qu'une telle distinction pourrait être nécessaire eu égard aux éventuelles obligations résultant d'actes contraires au droit et ayant provoqué des catastrophes<sup>162</sup>. Quant à la France, elle a considéré que la définition était suffisamment générale, mais a recommandé qu'il soit précisé qu'elle était uniquement donnée aux fins des projets d'article<sup>163</sup>. Inversement, la Malaisie a dit préférer limiter la définition de la « catastrophe » aux catastrophes naturelles<sup>164</sup>.

48. La Pologne<sup>165</sup> a fait valoir que la définition figurant dans les projets d'articles devrait prendre modèle sur celle que l'on trouve dans la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (la Convention de Tampere), de 1998<sup>166</sup>. Le Portugal s'est toutefois demandé s'il était pertinent de se référer à la définition de la Convention de Tampere étant donné que celle-ci n'avait pas le même champ d'application<sup>167</sup>.

49. L'Autriche<sup>168</sup> et l'Irlande<sup>169</sup> ont appuyé le fait que la définition d'une « catastrophe » englobe à la fois celles qui ont des effets transfrontières et celles qui n'en ont pas.

50. La Fédération de Russie a exprimé son appui à la mention de ce qu'une catastrophe puisse s'entendre d'événements qui s'enchaînent<sup>170</sup>. La France est convenue qu'il ressort de la définition de « catastrophe » donnée aux fins des projets d'articles qu'un seuil relativement élevé de gravité et de massivité est atteint<sup>171</sup>. L'Inde s'est félicitée de la mention de la « calamité » qui met en évidence le caractère grave et exceptionnel des situations auxquelles s'appliquent les projets d'articles<sup>172</sup>.

<sup>156</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 7.

<sup>157</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 23.

<sup>158</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 29.

<sup>159</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 15.

<sup>160</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 17.

<sup>161</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 64.

<sup>162</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 13.

<sup>163</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 23.

<sup>164</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 38.

<sup>165</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 73.

<sup>166</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, p. 5.

<sup>167</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 84.

<sup>168</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 16.

<sup>169</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 17.

<sup>170</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 47.

<sup>171</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 23.

<sup>172</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 34.

51. La Thaïlande a proposé d'insérer l'expression « entre autres choses » avant « des pertes massives en vies humaines » afin de suivre de plus près l'explication donnée dans le commentaire selon laquelle les trois effets possibles envisagés dans le projet d'article ne sont pas exclusifs et qu'ils ont été mentionnés à titre indicatif<sup>173</sup>.

52. L'Autriche a approuvé l'insertion dans la définition non seulement des pertes en vies humaines mais aussi des dommages matériels et environnementaux, et recommandé d'examiner si les différents types d'effets des catastrophes impliquaient également différents types d'obligations<sup>174</sup>. La Malaisie<sup>175</sup>, la Grèce<sup>176</sup> et la Pologne<sup>177</sup> ont approuvé la mention des dommages matériels et environnementaux. L'Irlande estimait qu'un événement causant « des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur » devrait suffire, sans qu'il y ait besoin d'un impact sur la vie humaine, pour déclencher l'applicabilité des projets d'articles<sup>178</sup>.

53. L'Autriche s'est demandé si l'exigence d'une grave perturbation du fonctionnement de la société était appropriée, sachant que la capacité de prendre des mesures de secours conformément à des plans d'intervention d'urgence bien préparés pouvait précisément être la preuve du bon fonctionnement de la société dans une situation de catastrophe. Une catastrophe, dans ces conditions, serait apparemment exclue du champ d'application de la définition<sup>179</sup>. L'Autriche a proposé que celle-ci soit reformulée pour désigner une « situation de grande détresse » ou « un événement soudain » de manière à inclure un plus large éventail de catastrophes, notamment celles qui n'ont pas perturbé gravement la société d'un État tout entier<sup>180</sup>. Ce point de vue a également été défendu par la Grèce qui a estimé que l'exigence d'une grave perturbation restreignait excessivement le champ d'application des projets d'articles, et recommandé qu'on lui substitue une définition plus large<sup>181</sup>. Tout en appuyant le principe dudit critère, la Suisse a dit craindre que l'éventualité de pertes massives en vies humaines, par exemple lors d'une catastrophe survenant dans une région reculée, dans des circonstances où le fonctionnement de la société ne serait pas perturbé, ne conduise à l'inapplicabilité du projet d'articles<sup>182</sup>. La Thaïlande a exprimé une opinion similaire en indiquant que l'exigence d'une grave perturbation du fonctionnement de la société était un seuil de mise en œuvre du projet d'articles trop élevé<sup>183</sup>. L'Irlande a exprimé l'idée selon laquelle la notion de « société » pouvait exclure une catastrophe touchant une ou plusieurs régions d'un État, mais non pas cet État tout entier, et qu'il n'était pas

<sup>173</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 72.

<sup>174</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 16.

<sup>175</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 38.

<sup>176</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 45.

<sup>177</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 73.

<sup>178</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 17.

<sup>179</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 14.

<sup>180</sup> Ibid., par. 15.

<sup>181</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 45. Voir aussi Portugal, A/C.6/64/SR.21, par. 84 (« la définition [d'une catastrophe] devrait être aussi large que possible »).

<sup>182</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 36.

<sup>183</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 72.

clair si la notion pouvait inclure suffisamment les conditions dans lesquelles une catastrophe avait des effets transfrontières<sup>184</sup>.

54. La Chine a recommandé que mention soit également faite du « dépassement des capacités et ressources locales disponibles pour les secours » de manière à autoriser une certaine souplesse face à des États dotés de capacités variables en matière de secours<sup>185</sup>. Le Venezuela a appuyé l'insertion du critère du dépassement des capacités de réaction d'un État face à l'événement pour que celui-ci puisse être qualifié de catastrophe aux fins du projet d'articles<sup>186</sup>.

55. La Fédération de Russie<sup>187</sup> et le Venezuela<sup>188</sup> ont préconisé qu'une catastrophe soit définie par ses effets et non par ses causes.

56. L'Espagne s'est dite favorable à la fusion du projet d'article 3 [3] avec le projet d'article 4 sur les termes employés<sup>189</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

57. L'Autriche s'est interrogée sur l'emploi du terme « calamité » qui lui semblait être superflu, voire même prêter à confusion. Elle a par ailleurs noté que la définition semblait exclure les situations résultant de l'apparition d'une maladie infectieuse, sous forme d'épidémie ou de pandémie, que l'on ne pouvait pas toujours attribuer à un événement spécifique. Elle s'est également demandé si l'élément concernant la perturbation du fonctionnement de la société était approprié. De son point de vue, il était douteux qu'un tremblement de terre, une avalanche, une inondation ou un tsunami réponde nécessairement au critère d'une perturbation grave du fonctionnement de la société. Elle préférerait par conséquent une définition plus large, comprenant toutes les catastrophes, même si elles ne perturbaient pas gravement la société d'un État tout entier.

58. La République tchèque a indiqué qu'à son avis, la définition était bien équilibrée. Elle a cependant demandé à la Commission de préciser dans le commentaire, en donnant des exemples, ce qu'elle entendait par « perturber gravement le fonctionnement de la société », car une définition d'une telle généralité rendait difficile la détermination du seuil d'application du projet d'articles.

59. Cuba a recommandé que la définition soit alignée sur celle du Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, selon laquelle une catastrophe est une « rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources »<sup>190</sup>.

<sup>184</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 17; A/C.6/65/SR.24, par. 54; et A/C.6/69/SR.19, par. 173.

<sup>185</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 23.

<sup>186</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 41.

<sup>187</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 47.

<sup>188</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 41.

<sup>189</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 41.

<sup>190</sup> Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *2009 UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, Genève, mai 2009.



60. L'Équateur s'est dit favorable à la mention expresse de facteurs de causalité afin que la définition témoigne d'une approche holistique de la gestion des risques.
61. L'Allemagne a proposé de faire mention d'un « processus prolongé » pour inclure les catastrophes à évolution lente, comme les sécheresses.
62. Les Pays-Bas ont redit qu'ils préféreraient que les projets d'articles 3 [3] et 4 soient fusionnés.
63. L'Union européenne considérait que telle que la disposition était formulée, il était difficile de déterminer le seuil qui déclenchait l'application du projet d'articles, ce qui serait problématique si celui-ci devait devenir un instrument juridiquement contraignant. Elle a ajouté que, bien que cette définition ait été tirée de la Convention de Tampere, elle ne correspondait pas nécessairement à d'autres définitions en usage dans le droit international, telles que celles adoptées par l'Union européenne.
64. Le CICR a constaté avec préoccupation que les situations de conflit armé n'étaient plus exclues de façon expresse de la définition. Il a fait valoir qu'une telle approche entraînerait des chevauchements et des contradictions entre les règles du droit international humanitaire et le projet d'articles, ce qui créerait de la confusion et de possibles conflits de normes si le projet d'articles devait déboucher sur un instrument international juridiquement contraignant. Cependant, on pouvait faire en sorte que le projet d'articles ne contredise pas les règles du droit international humanitaire soit par l'ajout d'une telle exclusion au projet d'article 3 [3] soit en veillant à ce que le commentaire du projet d'article 21 [4] reflète fidèlement la règle de droit élémentaire énoncée dans le projet d'article correspondant.
65. La FICR a recommandé que le commentaire du projet d'article 3 [3] indique qu'une catastrophe pouvait s'entendre aussi bien d'un événement soudain, comme un tremblement de terre ou un tsunami, que d'un phénomène à évolution lente, comme une sécheresse ou une inondation progressive. En outre, le commentaire pourrait préciser que « de graves souffrances humaines et une détresse aiguë » pouvaient également être occasionnées par des blessures non mortelles, des maladies ou d'autres problèmes de santé causés par une catastrophe, et pas seulement par les déplacements de populations.
66. L'OIM a proposé d'insérer la mention du déplacement de population dans la définition d'une catastrophe, de façon à mieux faire ressortir la question de la mobilité humaine et à indiquer que, lorsqu'ils s'acquittent des autres obligations énoncées dans le projet d'articles, les États devraient toujours prendre en compte la dimension des déplacements de populations. L'OIM a en outre appelé à faire un usage plus précis du terme « calamité » pour fixer le seuil qui déclenche l'application du projet d'articles. Elle a proposé de faire figurer une définition du terme dans le commentaire, et d'y inclure des événements de faible ampleur qui peuvent néanmoins avoir des conséquences catastrophiques.
67. De l'avis du Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, la définition fixait un seuil de déclenchement assez élevé qui excluait les catastrophes à petite échelle, lesquelles étaient couvertes par le Cadre de Sendai. Il a fait observer que la recherche et l'expérience avaient montré que les catastrophes à petite échelle causaient de lourdes pertes, notamment sur le plan économique, et qu'ainsi, elles avaient une incidence négative sur la résilience, amplifiaient les vulnérabilités existantes et pouvaient ralentir considérablement le développement

humain. C'est pourquoi, il a proposé que la Commission reconsidère les qualificatifs « massives », « graves », « aiguës » et « de grande ampleur », ajoute le mot « économiques » après « environnementaux » et modifie le commentaire en conséquence.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

68. Étant donné que le projet d'articles a pour objectif d'établir le cadre juridique international garantissant la protection des personnes en cas de catastrophe, la définition de ce terme revêt une importance capitale pour l'économie du projet dans son ensemble et doit donc faire l'objet d'une disposition distincte et autonome. Sa définition ne saurait être mise sur le même pied que celles des termes dérivés employés aux fins du projet d'articles, qui font l'objet du projet d'article 4.

69. Comme indiqué plus haut à propos du projet d'article 1 [1], la définition du terme « catastrophe » donnée dans le projet d'article 3 [3] a une portée générale. Elle englobe aussi bien les catastrophes naturelles que celles qui sont provoquées par l'homme, les événements soudains que ceux à évolution lente, et ceux de grande comme de faible ampleur. Si un lien de causalité est établi entre l'événement, qualifié de « calamité » pour le mettre en relief, et ses conséquences, l'important n'est pas celle-là mais celles-ci. Une calamité, quelle que soit sa nature et son ampleur, devient une catastrophe aux fins du projet d'articles en raison des effets qu'elle produit, tels qu'indiqués dans le projet d'article 3 [3]. Il est envisagé que la « [perturbation du] fonctionnement de la société » qui en résulte peut concerner non seulement la nation dans son ensemble mais aussi les régions et les différentes communautés qui la composent. Compte tenu de ce qui précède, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de changer la place du projet d'article 3 [3], ni d'en modifier le texte sauf à deux égards. Afin de tenir compte d'un phénomène socioéconomique relativement récent et d'ampleur croissante, qui touche les personnes et les nations du monde entier, nous estimons qu'il est opportun d'ajouter les termes « déplacements de population » et « économiques » au texte du projet d'article.

70. Nous recommandons donc que le texte du projet d'article 3 [3] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec ces deux ajouts et libellé comme suit :

#### **Projet d'article 3**

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

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

### **E. Projet d'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 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 couchage, les véhicules, ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours et d'assistance ou à la prévention des risques de catastrophe.

## 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

71. Le projet d'article 4, sur les termes employés, a été examiné par la Sixième Commission principalement à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale. À cette occasion, les Pays-Bas ont, d'une manière générale, approuvé cette disposition<sup>191</sup>. Les Pays-Bas<sup>192</sup> et l'Espagne<sup>193</sup> ont de plus recommandé qu'elle soit fusionnée avec le projet d'article 3 [3], qui concerne la définition du terme « catastrophe ».

72. La Finlande, au nom des pays nordiques<sup>194</sup>, l'Irlande<sup>195</sup> et l'Inde<sup>196</sup> ont acquiescé à la définition des « États affectés » telle qu'elle figure à l'alinéa a), qui couvre également les situations complexes où un État contrôle de facto un territoire autre que le sien.

73. S'agissant de l'« État prêtant assistance » qui fait l'objet de l'alinéa b), l'Autriche était d'avis que l'expression « à la demande ou avec le consentement de ce dernier » était inutile car de telles conditions étaient le résultat de l'application des dispositions de fond du projet d'articles et non de la définition<sup>197</sup>. L'Afrique du Sud préférerait garder la mention du « consentement » pour bien marquer que le

<sup>191</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 12.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 41.

<sup>194</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 78.

<sup>195</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 174.

<sup>196</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 70.

<sup>197</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 122.

consentement formel de l'État affecté devait être une condition *sine qua non* de toute forme d'assistance extérieure<sup>198</sup>.

74. S'agissant des termes « autre acteur prêtant assistance » définis à l'alinéa c), l'Union européenne a recommandé que le commentaire de la disposition indique que l'expression « organisation intergouvernementale compétente » englobe les organisations internationales régionales<sup>199</sup>. La Finlande, au nom des pays nordiques, a souscrit à l'opinion selon laquelle un État ne pouvait être qualifié d'« État prêtant son assistance » qu'une fois que l'assistance est ou a été fournie<sup>200</sup>. Elle a indiqué qu'il importait aussi de reconnaître le rôle des divers « autres acteurs prêtant assistance », notamment les organisations intergouvernementales compétentes, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales pertinentes, ou tout autre personne ou entité, telle que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge<sup>201</sup>. Le Portugal, tout en appuyant la formulation de la disposition, a exprimé des doutes quant à son interaction avec d'autres projets d'article, dont certains ne mentionnent pas d'autres entités ou personnes<sup>202</sup>. La Thaïlande estimait que la notion d'« autre acteur prêtant assistance » ne devait pas inclure les acteurs nationaux qui offraient une assistance aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe<sup>203</sup>.

75. S'agissant des termes « assistance extérieure » qui font l'objet de l'alinéa d), l'Inde a recommandé de mentionner « la demande ou le consentement » de l'État affecté, en tant que fondements juridiques de la fourniture d'une telle assistance<sup>204</sup>.

76. L'Union européenne<sup>205</sup> et la Suisse<sup>206</sup> ont appelé l'attention sur le fait que la définition du « personnel de secours » qui fait l'objet de l'alinéa e), dans la mesure où elle ne concernait pas seulement le personnel civil mais aussi le personnel militaire, s'écartait des Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo)<sup>207</sup> et des Directives concernant l'utilisation de ressources de défense militaires et civiles à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes<sup>208</sup>, aux termes desquelles les moyens militaires internationaux ne devaient être utilisés qu'en dernier recours, lorsque les possibilités civiles ont été épuisées. L'Allemagne a proposé d'insérer le membre de phrase « dans des cas exceptionnels où l'assistance civile ne serait pas

<sup>198</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 102.

<sup>199</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 75. Voir également Espagne, A/C.6/69/SR.21, par. 40.

<sup>200</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 78.

<sup>201</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 78.

<sup>202</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 157.

<sup>203</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 69.

<sup>204</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 70.

<sup>205</sup> Déclaration du 27 octobre 2014, 19<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>206</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 130.

<sup>207</sup> Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe « Directives d'Oslo », Rev. 1, 27 novembre 2006.

<sup>208</sup> Directives concernant l'utilisation de ressources de défense militaire et civiles à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes « Directives RMPC », Rev. 1, janvier 2006, Bureau des Nations Unies de la coordination des affaires humanitaires.

suffisante »<sup>209</sup>. L'Autriche a fait observer que la définition devait être conciliée avec la pratique des États, car le personnel militaire demeurait pleinement sous le commandement de l'État prêtant assistance, indépendamment du contrôle opérationnel de l'État affecté, et donc que ces opérations de secours demeuraient attribuables à l'État prêtant assistance<sup>210</sup>. La Malaisie s'est dite préoccupée au sujet de cette disposition car la présence armée dans un État pouvait être interprétée comme une atteinte à sa souveraineté, et a indiqué que si la mention était maintenue, il devait être clair que l'État affecté conserverait la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance sur son territoire<sup>211</sup>. L'Inde a suggéré qu'il soit clairement établi que l'envoi de personnel, et surtout de personnel ou d'équipement militaire, comme forme d'assistance extérieure requérait « l'accord ou le consentement » préalable, exprès et informé de l'État affecté, et que ce consentement ne saurait être présumé par les États ou entités prêtant assistance<sup>212</sup>.

77. L'Union européenne a proposé de remanier la disposition de la manière suivante : par personnel de secours, « on entend le personnel civil et 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; les ressources militaires ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe aucune solution civile comparable et que seules ces ressources peuvent répondre à un besoin humanitaire critique<sup>213</sup> ».

78. S'agissant de la définition de « l'équipement et [d]es biens », qui fait l'objet de l'alinéa f), l'Inde a suggéré qu'il soit précisé que le fondement juridique de la fourniture d'une telle assistance était « la demande ou le consentement » de l'État affecté<sup>214</sup>.

79. La France a en outre recommandé d'insérer une définition de la notion de « réaction humanitaire »<sup>215</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

80. L'Autriche a de nouveau exprimé ses doutes quant à l'utilité de préciser, dans les définitions de « État prêtant assistance » et de « autre acteur prêtant assistance », qui font l'objet des alinéas a) et b), que cette assistance est prêtée « à [la] demande ou avec [le] consentement » de l'État affecté.

81. La République tchèque a suggéré que, dans le contexte de la définition de « État affecté », à l'alinéa a), la Commission recommande des critères applicables dans les cas où plusieurs États seraient susceptibles d'être des « États affectés ». Les Pays-Bas ont reconnu que la question du consentement de l'État affecté dans les situations où il y aurait plusieurs États affectés méritait davantage d'attention. Ils

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 122.

<sup>211</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 49.

<sup>212</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 70.

<sup>213</sup> Déclaration du 27 octobre 2014, 19<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>214</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 70.

<sup>215</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 84.

ont également souscrit à l'insertion du membre de phrase « ou sous la juridiction ou le contrôle » à l'alinéa a), qui a élargi le sens de l'expression « État affecté ».

82. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a indiqué qu'il approuvait la définition des termes « État affecté » donnée à l'alinéa a), dans la mesure où elle mettait en évidence le fait que la responsabilité de protéger les personnes, les biens et l'environnement des effets de la catastrophe revenait en premier lieu à l'État sur le territoire duquel celle-ci s'était produite et que cet État jouait un rôle premier à cet égard. Il approuvait également la mention des situations dans lesquelles un État exerce un contrôle *de facto* sur un autre territoire que le sien. Dans le même temps, il a jugé qu'il serait utile de préciser dans le commentaire que les termes « État affecté » ne sauraient s'entendre d'un État qui a, en vertu du droit international, juridiction sur des personnes touchées à titre individuel par une catastrophe survenue en dehors de son territoire.

83. S'agissant de l'alinéa c) où sont définis les « autres acteurs prêtant assistance », l'Union européenne a de nouveau demandé que les « organisations d'intégration régionale » soient mentionnées dans le texte ou dans le commentaire y relatif.

84. À propos de la définition de l'« assistance extérieure », à l'alinéa d), Cuba a proposé d'insérer à la fin le membre de phrase suivant : « à la demande ou avec le consentement de l'État affecté ou dans le cadre d'une coopération ou collaboration convenue précédemment ». La FICR a proposé d'ajouter le « soutien financier ».

85. En ce qui concerne la définition du « personnel de secours » qui fait l'objet de l'alinéa e), l'Autriche a rappelé son opinion selon laquelle cette définition avait besoin d'être conciliée avec la pratique des États, car le personnel militaire demeurait pleinement sous le commandement de l'État prêtant assistance, indépendamment du contrôle opérationnel de l'État affecté. C'est pourquoi les opérations de secours en cause demeuraient du ressort de l'État prêtant assistance. La République tchèque, l'Allemagne, l'Union européenne et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont recommandé à la Commission de tenir compte des Directives d'Oslo, qui prévoient que les ressources militaires internationales ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort, lorsque les possibilités civiles sont épuisées. Les Pays-Bas et l'Union européenne ont appelé à une plus grande cohérence terminologique entre les projets d'articles 4 et 17 [14].

86. La FICR a proposé d'inclure « matériel de télécommunications » et « médicaments » dans la liste de l'équipement et des biens donnée à l'alinéa f).

87. Le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes a préconisé de supprimer la mention de « la prévention des risques de catastrophe » qui figure aux alinéas d), e) et f), car ceux-ci concernent davantage la fourniture de secours et s'appliquent moins bien à la prévention des risques de catastrophe.

88. L'Équateur a proposé d'insérer une définition des « États de transit ». Cuba a demandé à la Commission de réexaminer sa décision de ne pas insérer une définition de la « prévention des risques de catastrophe », qui pourrait s'inspirer de celle du Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a proposé d'insérer une définition des « services ». Les Pays-Bas se sont rangés à la décision de ne pas insérer des définitions de « organisation non gouvernementale pertinente » et de « prévention des risques de catastrophe ».

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

89. Nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier le texte anglais des alinéas a), b) et c) du projet d'article 4. Lorsque plusieurs États sont frappés par la même catastrophe, chacun d'eux devient un « État affecté » au sens de l'alinéa a), avec, pour chacun d'eux, les conséquences qui découlent de cette qualification, telles que définies tout au long du projet d'articles. Le membre de phrase « à la demande de [l'État affecté] ou avec son consentement » qui figure aux alinéas b) et c) reflète un principe fondamental de l'ensemble du projet et renforce le délicat équilibre qui a pu être établi entre les principes de souveraineté et de non-intervention, d'une part, et la protection des personnes, d'autre part. À l'alinéa c), l'équivalent français du mot *relevant* qui, à l'heure actuelle, est « pertinente » pourrait être remplacé par « appropriée ».

90. S'agissant des alinéas d), e) et f), nous convenons que, compte tenu de l'objet principal du projet dans son ensemble, tel qu'il est exposé ci-dessus au projet d'article 2 [2], il n'est pas nécessaire de maintenir dans les trois alinéas la mention « ou de prévention des risques de catastrophe ». S'agissant de l'alinéa d), il n'est pas nécessaire non plus d'ajouter le membre de phrase « à la demande ou avec le consentement de l'État touché ». Cet élément est déjà importé dans l'alinéa, lequel mentionne expressément « les États ou les autres acteurs prêtant assistance » dont les définitions, aux alinéas b) et c), contiennent déjà le membre de phrase proposé.

91. S'agissant de l'alinéa e), nous nous rangeons aux suggestions de tenir compte des Directives d'Oslo dans le texte. Cela peut se faire en ajoutant à la fin de l'alinéa le membre de phrase « les ressources militaires ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire ».

92. Nous voyons également un intérêt à ajouter à l'alinéa f) la mention expresse du « matériel de télécommunications ». Quant au terme « médicaments », il est déjà sous-entendu dans les termes « fournitures médicales » qui figurent dans le texte.

93. Selon nous, il n'y a pas lieu d'insérer une définition de l'« État de transit » dans le projet d'article 4 dans la mesure où cette expression ne figure nulle part dans le projet d'articles. Il en va de même pour le mot « services » qui n'apparaît que comme un élément de la définition de « assistance extérieure » à l'alinéa d).

94. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons donc que le texte du projet d'article 4 adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec les modifications indiquées et libellé comme suit :

#### **Projet d'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 appropriée ou 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;

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; les ressources militaires ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire;

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 couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours et d'assistance.

## F. Projet d'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 inhérente à la personne humaine.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

95. Le projet d'article 5 [7] a été examiné par la Sixième Commission de la soixante-cinquième à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

96. Le projet d'article 5 [7], sous sa forme et à sa place actuelles, a été approuvé par la Suisse<sup>216</sup>, le Portugal<sup>217</sup>, le Pakistan<sup>218</sup>, l'Indonésie<sup>219</sup>, l'Espagne<sup>220</sup>, le Mexique<sup>221</sup>, le Sri Lanka<sup>222</sup>, la Colombie<sup>223</sup>, la République tchèque<sup>224</sup>, la Pologne<sup>225</sup>, le Chili<sup>226</sup> et El Salvador<sup>227</sup>. La FICR a également souscrit à cette disposition tout en formulant l'espoir que les projets d'article suivants permettraient de savoir plus précisément comment la notion de « dignité humaine » se traduisait, au niveau

<sup>216</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 37.

<sup>217</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 11.

<sup>218</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 57.

<sup>219</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 69.

<sup>220</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 87.

<sup>221</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 4.

<sup>222</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 43.

<sup>223</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 26.

<sup>224</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 9.

<sup>225</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 100, et A/C.6/67/SR.19, par. 73.

<sup>226</sup> Déclaration du 31 octobre 2014, 24<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>227</sup> Commentaires présentés par écrit, le 17 janvier 2011.



pratique, dans le traitement réservé aux personnes touchées<sup>228</sup>. Le Bélarus était d'avis que le texte demeurait déclaratif et quelque peu vague<sup>229</sup>.

97. Tout en approuvant le projet d'article 5 [7], certains États ont estimé que son libellé pourrait être modifié. Commentant les notions de dignité humaine et de droits de l'homme, la Chine<sup>230</sup> et la Fédération de Russie<sup>231</sup> ont appelé l'attention sur le fait que la survenance d'une catastrophe pourrait nécessiter une limitation ou une suspension des droits individuels, et ont fait valoir que cette possibilité devrait être mentionnée dans le texte du projet d'articles. La Fédération de Russie a également demandé des éclaircissements à propos des personnes auxquelles les obligations découlant de la disposition devaient s'appliquer, et a souligné que tous les acteurs qui s'efforçaient de remédier à une catastrophe, et pas seulement ceux qui étaient cités dans le projet d'article, devaient respecter la dignité humaine dans leurs interventions<sup>232</sup>. La France a proposé que la mention des organisations non gouvernementales soit précédée de l'adjectif « appropriées » plutôt que « pertinentes »<sup>233</sup>. La Pologne a considéré que l'inclusion des phases précédant et suivant une catastrophe dans le champ d'application du projet d'articles appelait à modifier le libellé d'autres projets d'article, tel que le projet d'article 7 [6], qui ne portait que sur la réaction en cas de catastrophe<sup>234</sup>.

98. Les Pays-Bas ont estimé qu'il serait nécessaire de préciser comment le projet d'article 5 [7] s'articule avec les projets d'article 7 [6] et 6 [8], et conclu qu'il serait peut-être utile de le fusionner avec le projet d'article 7 [6] qui énonce les principes humanitaires auxquels les interventions en cas de catastrophe doivent se conformer<sup>235</sup>. Le Bélarus a souligné le lien inextricable entre la protection de la dignité humaine et celle des droits de l'homme, et suggéré que le projet d'article 5 [7] soit fusionné avec le projet d'article 6 [8]<sup>236</sup>. Le Pakistan<sup>237</sup>, l'Indonésie<sup>238</sup> et le Mexique<sup>239</sup> ont jugé utile de préserver l'autonomie du projet d'article 5 [7], et rejeté l'idée de le fusionner avec d'autres dispositions.

99. L'Irlande a suggéré que, la dignité humaine et les droits de l'homme étant des principes fondamentaux, il serait préférable de les mentionner dans un préambule, et de garder les projets d'articles pour les questions opérationnelles<sup>240</sup>. La Grèce a maintenu qu'il serait indiqué de placer le projet d'article dans le corps du projet d'articles, dans le même esprit que l'approche adoptée pour le principe d'humanité<sup>241</sup>. La République de Corée a noté que, la dignité humaine et les droits

<sup>228</sup> Déclaration du 29 octobre 2010, 25<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>229</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 82.

<sup>230</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 64.

<sup>231</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 57, et A/C.6/69/SR.19, par. 100.

<sup>232</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 98.

<sup>233</sup> A/C.6/68/SR.17, par. 111.

<sup>234</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 106.

<sup>235</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 44.

<sup>236</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 82.

<sup>237</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 57.

<sup>238</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 69.

<sup>239</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 4.

<sup>240</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 55, et A/C.6/66/SR.25, par. 20.

<sup>241</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 51.

de l'homme étant des notions clefs pour l'ensemble du projet, il serait préférable de les placer en tête du texte<sup>242</sup>.

100. Enfin, la Hongrie a fait valoir que le projet d'article 5 [7] devrait être supprimé, la question de savoir si la dignité de la personne humaine signifiait quelque chose de plus que les droits de l'homme<sup>243</sup> n'étant pas bien tranchée.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

101. L'Autriche a exprimé l'avis que de par la formulation générale du projet d'article, l'obligation en question s'imposait également à des acteurs autres que ceux qui prêtent leur assistance en cas de catastrophe.

102. Cuba a recommandé d'ajouter à la fin de la disposition le membre de phrase suivant : « ainsi que le droit interne de l'État affecté et ses décisions souveraines relatives à l'assistance proposée ».

103. La FICR considérait la mise en valeur du principe de la dignité humaine comme une très bonne chose. De son point de vue, la mise en place d'une base juridique contraignante pour le respect des principes humanitaires en cas de catastrophe apportait un complément appréciable au cadre normatif international actuel.

104. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a approuvé l'inclusion du projet d'article 5 [7], tout en notant que, comme il ne mentionne pas les « autres entités ou personnes » qui figurent à l'alinéa c) du projet d'article 4, il serait préférable de faire mention des « États et des autres acteurs prêtant assistance » qui font l'objet de la définition de l'alinéa c) du projet d'article 4, pour être sûr que le projet d'article 5 [7] englobe tous les acteurs pertinents qui fournissent une « assistance extérieure ».

## **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

105. Selon nous, le fait que la « dignité humaine » fasse l'objet d'une disposition distincte et autonome, insérée dans le corps du projet sous la forme du projet d'article 5 [7], est un résultat significatif obtenu par la Commission, dont la portée dépasse le travail effectué sur la protection des personnes en cas de catastrophe. C'est pourquoi, nous ne pouvons pas approuver sa suppression et ne voyons aucun avantage à le fusionner avec l'un ou l'autre des projets d'article 6 [8] ou 7 [6], ou à le déplacer dans le préambule.

106. Étant donné la nature de la disposition, il serait hors de propos de faire figurer dans son libellé l'obligation de respecter et protéger le droit interne et les décisions souveraines de l'État affecté. Une telle mention existe déjà ailleurs dans le projet d'articles.

107. Par souci de cohérence, nous pouvons souscrire à la proposition de remplacer le membre de phrase « les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales pertinentes » par « et les autres acteurs prêtant assistance », une expression qui, conformément à sa définition à l'alinéa c) du projet

---

<sup>242</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 82.

<sup>243</sup> A/C.6/65/SR.21, par. 33.

d'article 4, comprend ces deux types d'organisations. Par suite, la proposition de remplacer dans la version française du texte de l'article 5 [7] « pertinentes » par « appropriées », qui a déjà été signalée ci-dessus à propos du projet de l'alinéa c) du projet d'article 4, serait sans objet.

108. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que le projet d'article 5 [7] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec la mention indiquée et libellé comme suit :

**Projet d'article 5**  
**Dignité humaine**

En réagissant aux catastrophes, les États et les autres acteurs prêtant assistance respectent et protègent la dignité de la personne humaine.

## **G. Projet d'article 6 [8] : Droits de l'homme**

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

### **1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture**

109. La Sixième Commission s'est penchée sur le projet d'article 6 [8] et a examiné la pertinence du droit international des droits de l'homme au regard du projet d'articles à la soixante-troisième, puis des soixante-cinquième à soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

110. Plusieurs États Membres ont approuvé le choix de la Commission de mentionner explicitement le respect des droits de l'homme parmi les éléments à prendre en compte. Le Chili a souligné que, dans ses travaux, la Commission devrait tenir compte de toutes les sources de droit pertinentes, y compris le droit international des droits de l'homme<sup>244</sup>. L'Autriche a fait valoir que le sujet étant étroitement lié au droit international des droits de l'homme, certains droits y afférents devraient tout particulièrement être pris en considération<sup>245</sup>. La Pologne<sup>246</sup>, la Jamaïque<sup>247</sup> et la République tchèque<sup>248</sup> considéraient également que le respect de la dignité humaine et du droit international des droits de l'homme faisaient partie du cadre juridique pertinent.

111. La Thaïlande<sup>249</sup> et les pays nordiques<sup>250</sup> ont indiqué que les droits de l'homme et les principes humanitaires étaient des sources d'inspiration importantes pour définir les opérations de secours. La République tchèque estimait que les intérêts et besoins des personnes affectées par les catastrophes ainsi que la nécessité de protéger leurs droits de l'homme fondamentaux devaient servir de fil directeur à

<sup>244</sup> A/C.6/63/SR.22, par. 15.

<sup>245</sup> A/C.6/63/SR.23, par. 10.

<sup>246</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 73.

<sup>247</sup> A/C.6/67/SR.22, par. 9.

<sup>248</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 9.

<sup>249</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 70.

<sup>250</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 52.

l'aide<sup>251</sup>. L'Union européenne a clairement indiqué qu'en cas d'urgence humanitaire, les principes humanitaires et les droits devaient être pleinement respectés<sup>252</sup>. L'Espagne<sup>253</sup>, le Brésil<sup>254</sup>, la Slovénie<sup>255</sup> et le Portugal<sup>256</sup> ont salué l'importance des travaux menés par la Commission en vue de trouver un juste équilibre entre souveraineté de l'État et droits de l'homme. La Slovénie a réaffirmé que les États affectés par des catastrophes naturelles avaient l'obligation de préserver la vie des victimes et de protéger les droits de l'homme, y compris le droit à la vie, à l'alimentation, à la santé et au logement<sup>257</sup>. Selon le Chili, la protection des divers droits de l'homme directement affectés en cas de catastrophe – droit à la vie, à l'alimentation, à la santé et à des soins médicaux, notamment – était un élément avec lequel il fallait compter<sup>258</sup>. La Grèce a de nouveau souligné l'intérêt que pourrait présenter le projet d'article en vue de déterminer si, au sens du projet d'article 14 [11], un État refusait de façon arbitraire de donner son consentement<sup>259</sup>.

112. La FICR a approuvé la présence du projet d'article 6 [8], mais a également fait part de son espoir de voir figurer, dans les prochaines versions, des orientations spécifiques quant au sens pratique des dispositions concernant le traitement réservé aux personnes affectées<sup>260</sup>. La Thaïlande a également demandé que soient apportées au commentaire des précisions supplémentaires permettant d'avoir une indication claire des mesures à entreprendre en ce qui concerne certains droits en particulier<sup>261</sup>. La Grèce a proposé que le droit à l'eau soit mentionné explicitement dans le commentaire<sup>262</sup>.

113. Tandis que le Sri Lanka<sup>263</sup> et la Suisse<sup>264</sup> se sont dits favorables au libellé du projet d'article 6 [8], le Japon l'a jugé trop vague et a proposé qu'il soit amélioré de manière à contenir des indications utiles au cas par cas<sup>265</sup>. D'après l'Algérie, ce libellé était trop général au sujet des catastrophes et des questions se posaient quant à sa portée et à son interprétation<sup>266</sup>. De l'avis de la Chine<sup>267</sup> et de la Fédération de Russie<sup>268</sup>, il convenait de modifier le libellé pour y introduire une certaine souplesse et tenir compte du fait que dans la réalité, il était possible de limiter ou de suspendre certains droits dans une situation de catastrophe. La Grèce a affirmé craindre qu'une lecture à rebours de l'article 6 [8] ne donne l'impression qu'il est nécessaire de confirmer l'applicabilité des droits de l'homme inscrits dans d'autres textes

<sup>251</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 9.

<sup>252</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 69.

<sup>253</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 87.

<sup>254</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 72.

<sup>255</sup> A/C.6/68/SR.21, par. 48.

<sup>256</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 156.

<sup>257</sup> A/C.6/66/SR.20, par. 11.

<sup>258</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 8.

<sup>259</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 25.

<sup>260</sup> Déclaration du 29 octobre 2010, 25<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>261</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 89.

<sup>262</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 25.

<sup>263</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 43.

<sup>264</sup> Déclaration du 1<sup>er</sup> novembre 2012, 18<sup>e</sup> séance, soixante-septième session de l'Assemblée générale.

<sup>265</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 40.

<sup>266</sup> A/C.6/66/SR.25, para. 32.

<sup>267</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 64.

<sup>268</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 57, et A/C.6/69/SR.19, par. 99 et 100.

internationaux, jetant ainsi le doute sur l'interaction entre ces dispositions et certaines dispositions bien connues des instruments relatifs aux droits de l'homme concernant des droits auxquels il serait possible de déroger dans des situations d'urgence<sup>269</sup>. El Salvador a jugé que le membre de phrase « ont droit » n'était pas assez catégorique et a proposé de reformuler le projet d'article afin qu'il dispose que les personnes affectées par les catastrophes « détiennent » certains droits de l'homme<sup>270</sup>.

114. La République de Corée estimait que le projet d'article concernait des principes clefs et qu'il convenait donc de le placer au début du texte<sup>271</sup>. La France<sup>272</sup> et l'Irlande<sup>273</sup>, tout en reconnaissant l'importance des droits de l'homme, ont soutenu que l'on pourrait se limiter à les mentionner dans le préambule. Le Bélarus a proposé de fusionner les projets d'articles 5 [7] et 6 [8], eu égard au lien indissoluble entre la protection de la dignité humaine et celle des droits de l'homme<sup>274</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

115. L'Australie s'est félicitée qu'il soit confirmé que les conventions relatives aux droits de l'homme continuent de s'appliquer dans les situations de catastrophe et a relevé que ces conventions contenaient des droits dérogeables, des droits non dérogeables, des droits absolus, ainsi qu'une obligation pour l'État de prendre des mesures, y compris sous la forme d'une assistance et d'une coopération internationales, dans la limite des ressources dont il dispose, afin de mettre progressivement en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels.

116. La Finlande, au nom des pays nordiques, a indiqué qu'elle considérait le principe établi dans le projet d'article 6 [8] comme absolument essentiel dans toute intervention humanitaire. De son point de vue, s'il n'était ni nécessaire ni souhaitable d'utiliser des termes très spécifiques et particulièrement restrictifs, il convenait de préciser davantage l'obligation en question. Elle a proposé, par exemple, de formuler le projet d'article comme suit : « Les États doivent faire en sorte que les droits que conférerait aux personnes affectées le droit international des droits de l'homme soient respectés, protégés et mis en œuvre sans discrimination ».

117. Le Qatar a proposé de faire référence aussi bien aux catastrophes se produisant dans des situations de conflit qu'à celles ayant lieu dans des États sous occupation.

118. De l'avis de la FAO, la prise en compte des droits de l'homme des personnes affectées par des catastrophes était absolument capitale. La FAO a observé que si le projet d'article se bornait à faire état de l'obligation de respecter les droits de l'homme, un certain nombre d'instruments internationaux imposaient également aux États d'autres obligations, comme par exemple celles de protéger ces droits, de les encourager et de leur donner effet (d'en faciliter l'exercice). En outre, dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe et de l'exercice du droit à

<sup>269</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 52.

<sup>270</sup> Commentaires présentés par écrit, le 17 janvier 2011.

<sup>271</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 82.

<sup>272</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 85.

<sup>273</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 55, et A/C.6/66/SR.25, par. 20.

<sup>274</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 82.

l'alimentation, il convenait d'accepter l'existence d'une obligation de distribuer des vivres.

119. La FIRC a de nouveau observé que cette disposition ne donnait aucune indication aux États et aux autres parties prenantes quant à la façon de protéger les personnes en cas de catastrophe et qu'il était donc peu probable qu'elle puisse peser sur leur comportement lors d'opérations. Elle était consciente qu'il serait impossible de dresser la liste de tous les droits qui pourraient s'avérer pertinents lors des interventions menées auprès des catastrophes et qu'en donnant des exemples, on risquerait d'inciter à une interprétation erronée selon laquelle les droits non mentionnés ne s'appliquent pas. Cependant, il pourrait être utile de mettre en évidence dans le projet d'articles des questions concernant certains droits qui se posaient fréquemment dans des situations de catastrophe, comme celles ayant trait aux droits suivants : le droit de bénéficier de l'aide humanitaire, le droit des groupes particulièrement vulnérables (femmes, enfants et personnes âgées ou handicapées, par exemple) de voir leurs besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance dûment pris en compte, le droit des communautés d'avoir voix au chapitre dans la planification et l'exécution des activités de réduction des risques, de secours et de relèvement, et le droit de toutes les personnes déplacées par des catastrophes de recevoir sans discrimination une aide leur permettant de remédier de façon durable à leur situation.

120. L'OIM a demandé qu'il soit fait référence de manière plus explicite dans le commentaire à des instruments non contraignants, tels que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays<sup>275</sup> et les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles établies par le Comité permanent interorganisations<sup>276</sup>. Il serait important de mentionner ces normes dans le projet d'articles, car cela permettrait de préciser davantage comment s'appliquent les instruments relatifs aux droits de l'homme dans des situations de catastrophe. L'OIM estimait également que le terme « respect », trop restrictif, ne recouvrait pas l'ensemble des obligations des États et autres acteurs et recommandait l'ajout d'une référence à la « protection » des droits. Elle a en outre pris bonne note des références à certains droits contenues dans les commentaires de certains projets d'article et suggéré de les regrouper dans celui du présent projet d'article. Elle a en outre proposé l'ajout d'une référence à l'incidence que pouvait avoir sur les déplacements de populations les violations des droits de l'homme, résultant d'actes ou omissions d'un État lors des phases antérieures et postérieures à une catastrophe.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

121. Bien qu'en l'espèce, il soit question de protéger les personnes dans une situation concrète, à savoir une situation de catastrophe, le propos de la Commission n'était pas de produire un instrument spécialisé relatif aux droits de l'homme. Le droit international des droits de l'homme étant une branche autonome et bien développée du droit international, la Commission a pris soin de s'assurer qu'aucune

<sup>275</sup> Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 22 juillet 1998, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109.

<sup>276</sup> Comité permanent interorganisations, Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, Projet Brookings–LSE sur le déplacement interne, janvier 2011.

disposition du présent projet, qui concerne un sujet différent, ne s'imisce sur le champ de ce corpus juridique. Dans cette optique, elle s'est limitée dans le projet d'article 6 [8] à faire une nécessaire référence d'ordre général aux différents droits de l'homme, sans les classer selon leur pertinence au regard des situations de catastrophe. La référence aux droits de l'homme dans le projet d'article 6 [8] renvoie au droit international des droits de l'homme dans son ensemble, y compris au traitement par celui-ci des droits dérogeables et indérogeables. Nous considérons de ce point de vue que la référence présentement faite aux droits de l'homme dans le projet d'article est suffisante.

122. C'est précisément en vue d'assurer la pleine conformité du présent projet avec le droit international des droits de l'homme que nous donnerons suite à la proposition de compléter le libellé du projet d'article 6 [8] en utilisant la formule consacrée « respect, protection et exercice » à la place du seul terme « respect ». Il convient de noter que les termes « ont droit », présents dans le libellé, se rapportent à ces trois notions et non à l'expression « droits de l'homme ».

123. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que le projet d'article 6 [8] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec les modifications indiquées et libellé comme suit :

**Projet d'article 6**  
**Droits de l'homme**

Les personnes affectées par les catastrophes ont droit au respect, à la protection et à l'exercice de leurs droits de l'homme.

## H. Projet d'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 la non-discrimination mais en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables.

### 1. Commentaires et observations formulées avant l'adoption du projet en première lecture

124. Le projet d'article 7 [6] a été examiné par la Sixième Commission de la soixante-cinquième à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale. La Grèce<sup>277</sup>, la Chine<sup>278</sup>, le Portugal<sup>279</sup>, la Nouvelle-Zélande<sup>280</sup>, la République tchèque<sup>281</sup>, Monaco<sup>282</sup>, la Pologne<sup>283</sup>, la République islamique d'Iran<sup>284</sup>, l'Irlande<sup>285</sup>, le Pakistan<sup>286</sup>,

<sup>277</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 50.

<sup>278</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 62.

<sup>279</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 11.

<sup>280</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 16.

<sup>281</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 24, et A/C.6/69/SR.20, par. 9.

<sup>282</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 87.

<sup>283</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 100, et A/C.6/67/SR.19, par. 73.

<sup>284</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 37, et A/C.6/69/SR.21, par. 24.

<sup>285</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 55.

<sup>286</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 57.

l'Indonésie<sup>287</sup>, l'Espagne<sup>288</sup>, les États-Unis d'Amérique<sup>289</sup>, l'Argentine<sup>290</sup>, Sri Lanka<sup>291</sup>, l'Inde<sup>292</sup>, la Jamaïque<sup>293</sup>, la Fédération de Russie<sup>294</sup> et la FICR<sup>295</sup> ont approuvé la référence aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité dans le projet d'article. La Nouvelle-Zélande<sup>296</sup> et le Pakistan<sup>297</sup> considéraient que ces principes étaient en rapport direct avec la protection des personnes et avec la facilitation d'une assistance et de secours immédiats.

125. Les États-Unis<sup>298</sup>, le Japon<sup>299</sup> et le Niger<sup>300</sup> ont demandé une analyse et des éclaircissements supplémentaires quant à la manière dont ces principes se rattachent précisément à la réaction aux catastrophes. La Pologne<sup>301</sup> a proposé que des précisions supplémentaires sur leur contenu soient données dans les commentaires. L'Irlande<sup>302</sup> a indiqué qu'il était nécessaire d'établir une claire distinction entre le projet d'article 7 [6] et les projets d'articles 5 [7] et 6 [8], concernant respectivement la dignité humaine et les droits de l'homme, et les Pays-Bas ont indiqué qu'il fallait bien le différencier des projets d'articles 6 [8] (droits de l'homme) et 8 [5] (obligation de coopérer)<sup>303</sup>. La France<sup>304</sup> a proposé que le titre de l'article soit modifié et maintienne les « principes de l'intervention humanitaire », afin d'éviter toute confusion avec le droit international humanitaire.

126. L'Algérie<sup>305</sup> s'est rangée à l'avis de la Commission selon lequel il n'était pas nécessaire de déterminer si les trois principes étaient des principes généraux du droit international. De son côté, l'Irlande<sup>306</sup> a souligné qu'il serait utile de définir les bases juridiques des principes dont il est question dans le projet d'article 7 [6].

127. Les Pays-Bas<sup>307</sup> ont accepté la proposition émanant de la Commission de distinguer le principe d'humanité des deux autres mentionnés dans le projet d'article, ces derniers étant selon eux d'une nature différente. La Grèce<sup>308</sup> n'a pas remis en doute l'importance capitale de ce principe, mais a observé qu'il n'était guère mesurable d'un point de vue juridique et qu'il conviendrait de le placer dans une partie déclarative du texte, qui serait selon toute vraisemblance un préambule.

<sup>287</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 68.

<sup>288</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 87.

<sup>289</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 16, et A/C.6/66/SR.21, par. 69.

<sup>290</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 25.

<sup>291</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 43.

<sup>292</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 19.

<sup>293</sup> A/C.6/67/SR.22, par. 9.

<sup>294</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 101.

<sup>295</sup> Déclaration du 29 octobre 2010, 25<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>296</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 16.

<sup>297</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 57.

<sup>298</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 16, et A/C.6/66/SR.21, par. 69.

<sup>299</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 40.

<sup>300</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 54.

<sup>301</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 100.

<sup>302</sup> Déclaration du 29 octobre 2010, 24<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>303</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 44.

<sup>304</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 84.

<sup>305</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 31.

<sup>306</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 55.

<sup>307</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 44.

<sup>308</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 50.



La France<sup>309</sup> a insisté sur le fait qu'il était nécessaire d'en préciser la portée afin de clairement le distinguer du principe de dignité humaine posé dans le projet d'article 5 [7].

128. La Suisse<sup>310</sup>, la Fédération de Russie<sup>311</sup>, Monaco<sup>312</sup>, le Pakistan<sup>313</sup>, le Mexique<sup>314</sup> et la Chine<sup>315</sup> ont souligné l'importance du principe de neutralité, qui garantissait le caractère apolitique de l'assistance. La Grèce<sup>316</sup>, le Portugal<sup>317</sup>, l'Autriche<sup>318</sup>, les Pays-Bas<sup>319</sup>, El Salvador<sup>320</sup>, l'Estonie<sup>321</sup>, l'Irlande<sup>322</sup>, le Royaume-Uni<sup>323</sup> et l'Inde<sup>324</sup> ont pour leur part émis des doutes quant à son utilité, dans la mesure où il était étroitement lié à la situation de conflit armé, qui n'entre pas dans le champ d'application du projet d'articles. De leur avis, en temps de paix, les principes d'impartialité et de non-discrimination couvriraient le même domaine. Les Pays-Bas<sup>325</sup>, l'Estonie<sup>326</sup> et le Chili<sup>327</sup> ont ainsi proposé l'ajout de précisions à ce sujet, notamment dans les commentaires. L'Autriche<sup>328</sup> a suggéré de ne pas mentionner le principe de neutralité mais uniquement celui d'impartialité, et cité en exemple le libellé de la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée en 2003 par l'Institut de droit international (« L'assistance humanitaire doit être offerte et, en cas d'acceptation, distribuée sans discrimination reposant sur des motifs prohibés, compte étant dûment tenu des besoins des groupes les plus vulnérables »)<sup>329</sup>. Le Chili a souligné qu'il était nécessaire de clairement délimiter le champ d'application du principe de neutralité au regard du principe d'impartialité<sup>330</sup>.

129. Pour ce qui est du principe d'impartialité, la Grèce<sup>331</sup>, les Pays-Bas<sup>332</sup> et Monaco<sup>333</sup> ont mis l'accent sur le fait qu'il était généralement reconnu par la communauté internationale et le Pakistan<sup>334</sup> a noté qu'il permettait d'encadrer les secours de manière à les détacher de toute considération politique et à les organiser uniquement en fonction des besoins de personnes affectées. En ce qui concerne

<sup>309</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 84.

<sup>310</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 37.

<sup>311</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 56.

<sup>312</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 87.

<sup>313</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 57.

<sup>314</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 5.

<sup>315</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 41.

<sup>316</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 50.

<sup>317</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 11.

<sup>318</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 38.

<sup>319</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 44.

<sup>320</sup> Commentaires présentés par écrit, le 17 janvier 2011.

<sup>321</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 68.

<sup>322</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 55.

<sup>323</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 64.

<sup>324</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 35.

<sup>325</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 44.

<sup>326</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 68.

<sup>327</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 11.

<sup>328</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 38.

<sup>329</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire, adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges, le 2 septembre 2003, art. II, al. 3.

<sup>330</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 11.

<sup>331</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 50.

<sup>332</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 44.

<sup>333</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 87.

<sup>334</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 57.

l'aspect de ce principe lié à la proportionnalité, la Chine<sup>335</sup> a estimé que les secours en cas de catastrophe devraient toujours être proportionnés aux besoins concrets des régions et des populations et aux moyens des États affectés. La Suisse<sup>336</sup> a souligné que les considérations économiques ne sauraient en aucun cas influencer sur la fourniture de l'aide. L'Irlande<sup>337</sup> a mis en doute l'utilité de faire référence au principe de proportionnalité, tandis que le Brésil<sup>338</sup> considérait que la proportionnalité pouvait être assurée au mieux par une évaluation au cas par cas.

130. Les Pays-Bas<sup>339</sup> et la FICR<sup>340</sup> estimaient qu'il n'était peut-être pas nécessaire de faire référence au principe de non-discrimination, déjà englobé à leur sens dans celui d'impartialité. La FICR a proposé, pour éviter toute confusion, d'ajouter « en particulier » après le mot « impartialité »<sup>341</sup>. Considérant la non-discrimination comme un principe juridique précieux et bien accepté, la Hongrie<sup>342</sup>, la Grèce<sup>343</sup> et l'Irlande<sup>344</sup> ont en revanche approuvé sa présence dans le projet d'article. L'Indonésie<sup>345</sup>, qui partageait cet avis, a toutefois indiqué que ce principe venait compléter ceux mentionnés dans le projet d'article 7 [6]. El Salvador a cherché à établir une distinction entre la non-discrimination et l'impartialité, en observant que la première était un principe de fond ayant trait à la protection des personnes en tant que telle, tandis que la seconde concernait les procédures de la protection<sup>346</sup>.

131. La France<sup>347</sup> a fait observer qu'il importait de souligner que le membre de phrase « en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables » ne signifiait pas que le fait de réserver un traitement différencié à des personnes qui se trouvent dans des situations différentes était discriminatoire. Le Niger<sup>348</sup> a proposé de préciser le sens de l'expression « personnes particulièrement vulnérables », en vue de déterminer qui évaluerait les besoins de ces personnes. El Salvador<sup>349</sup> a noté que cette notion était inévitablement vague, puisque l'identité des « personnes particulièrement vulnérables » varierait d'un cas à l'autre. Le Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de prêter davantage attention aux groupes vulnérables dans le projet d'articles<sup>350</sup>.

132. En ce qui concerne la prise en considération d'autres principes pertinents, la République tchèque<sup>351</sup> et la Thaïlande<sup>352</sup> ont proposé d'insérer un quatrième principe

<sup>335</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 63.

<sup>336</sup> Déclaration du 27 octobre 2010, 22<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>337</sup> Déclaration du 29 octobre 2010, 24<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>338</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 72.

<sup>339</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 44.

<sup>340</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 49.

<sup>341</sup> Ibid.

<sup>342</sup> A/C.6/65/SR.21, par. 33.

<sup>343</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 50.

<sup>344</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 55.

<sup>345</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 68.

<sup>346</sup> Commentaires présentés par écrit, le 17 janvier 2011.

<sup>347</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 84.

<sup>348</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 54.

<sup>349</sup> Commentaires présentés par écrit, le 17 janvier 2011.

<sup>350</sup> Commentaires présentés par écrit, le 25 novembre 2014.

<sup>351</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 24.

<sup>352</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 70.

humanitaire de base, à savoir l'indépendance, qui viendrait s'ajouter à l'humanité, la neutralité et l'impartialité. La Fédération de Russie<sup>353</sup>, la Malaise<sup>354</sup>, l'Inde<sup>355</sup>, l'Indonésie<sup>356</sup> et la République islamique d'Iran<sup>357</sup> ont souligné qu'il importait de respecter les principes de souveraineté, d'intégrité territoriale et de non-ingérence. Le Brésil<sup>358</sup> estimait qu'il fallait concilier la souveraineté des États et la protection des droits de l'homme. Cuba<sup>359</sup> et la Fédération de Russie<sup>360</sup> ont proposé l'ajout dans le projet d'article 2 [2] (Cuba) ou ailleurs dans le texte (Fédération de Russie), d'une référence aux principes de souveraineté des États et de non-intervention. L'Afrique du Sud<sup>361</sup> a pour sa part proposé l'ajout d'une mise en garde semblable à celle que contient l'article 5 (12) de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)<sup>362</sup>, qui prévoit qu'aucune des dispositions de ladite convention « ne peut porter atteinte aux principes de souveraineté et d'intégrité territoriale des États ». Enfin, le Portugal<sup>363</sup> a signalé que la mention du principe d'impartialité apportait déjà une réponse suffisante aux préoccupations quant à l'ingérence dans les affaires nationales.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

133. L'Équateur a proposé l'ajout d'une référence aux principes de non-malfaisance et d'indépendance.

134. Eu égard au principe de neutralité, la Finlande a observé, au nom des pays nordiques, qu'il était essentiel que dans les projets d'article pertinents établissent plus clairement la distinction entre le personnel militaire et les interventions humanitaires et soulignent le caractère financièrement civil de l'aide humanitaire. Considérant que la protection des groupes les plus vulnérables lors de catastrophes était un autre aspect à mettre en avant, elle s'est réjouie de ce que la Commission avait cité les besoins des personnes particulièrement vulnérables comme étant un important principe humanitaire. Elle a cependant fait valoir que des précisions supplémentaires permettraient d'améliorer l'intérêt pratique du projet d'article. Les pays nordiques ont eux aussi souligné qu'il importait de mentionner le principe de non-malfaisance.

135. L'Union européenne, bien que favorable aux principes énoncés dans le projet d'article 7 [6], a invité la Commission à envisager d'introduire également une référence au principe d'indépendance.

<sup>353</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 56.

<sup>354</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 112.

<sup>355</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 19.

<sup>356</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 60.

<sup>357</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 24.

<sup>358</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 72.

<sup>359</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 94, et A/C.6/66/SR.24, par. 27.

<sup>360</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 101.

<sup>361</sup> Déclaration du 1<sup>er</sup> novembre 2012, 19<sup>e</sup> séance, soixante-septième session de l'Assemblée générale.

<sup>362</sup> Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée le 22 octobre 2009.

<sup>363</sup> Déclaration du 28 octobre 2010, 23<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

136. La FICR a fait part de sa préoccupation quant à la confusion qui pourrait découler du fait de mentionner à la fois le principe de non-discrimination et le principe d'impartialité, la signification de ce dernier reposant essentiellement sur la non-discrimination. Elle a dès lors à nouveau proposé, pour éviter cet écueil, d'ajouter « en particulier » après le mot « impartialité ».

137. L'OIM a noté qu'il faudrait, eu égard au large champ d'application du projet d'articles, que l'expression « la réaction en cas de catastrophe » comprenne, lorsqu'il y a lieu, « la réduction des risques de catastrophe ». Le principe de non-discrimination revêtait également une importance particulière dans le contexte de la prévention des catastrophes. L'OIM s'est en outre félicitée de ce que la nationalité soit mentionnée parmi les motifs de non-discrimination, eu égard au risque de stigmatisation et d'exclusion que courent les ressortissants étrangers dans des situations d'intervention après une catastrophe.

138. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est déclaré satisfait de l'article 7 [6], mais a indiqué qu'il serait aussi favorable à l'ajout d'une référence à l'obligation qui incombe aux organisations humanitaires de respecter le principe d'indépendance, conformément à la résolution 58/114 de l'Assemblée générale. Il a par ailleurs noté que la participation des communautés à la détermination des besoins des personnes particulièrement vulnérables était un élément qui faisait défaut dans le projet d'article et dans le commentaire y relatif.

### **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

139. Nous rappelons que si les principes généraux d'égalité souveraine et de non-intervention dans les affaires intérieures d'autres États sont à la base de l'ensemble du texte, le projet d'article 7 [6] ne concerne que les principes strictement humanitaires. Ces principes, issus du droit humanitaire international et des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, sont couramment utilisés et reconnus dans le cadre de la réaction aux catastrophes. Nous considérons par conséquent qu'il y a lieu de modifier le titre du projet d'article pour l'intituler « Principes de l'intervention humanitaire ».

140. Dans ces conditions, il peut être utile de compléter ces principes, comme il a été suggéré, par une référence à deux notions souvent reprises à leurs côtés dans les instruments juridiques, à savoir : les principes d'indépendance et de non-malfaisance. Nous accédons également à la proposition, faite à plusieurs reprises, d'ajouter « en particulier » après le mot « impartialité ». Enfin, d'un point de vue strictement rédactionnel, nous souhaiterions remplacer l'expression « particulièrement vulnérables » par « les plus vulnérables ».

141. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que le projet d'article 7 [6] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec les modifications indiquées et libellé comme suit :

#### **Projet d'article 7 Principes de l'intervention humanitaire**

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

## I. Projet d'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 autres organisations non gouvernementales pertinentes.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

142. Le projet d'article 8 [5] a été examiné par la Sixième Commission des soixante-quatrième à soixante-septième et à la soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

143. Le Chili<sup>364</sup> et l'Estonie<sup>365</sup> étaient d'accord sur la nécessité de préciser davantage dans le projet d'article les obligations découlant de la responsabilité première de l'État affecté. En particulier, le Chili<sup>366</sup> a fait valoir qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur les liens entre le rôle de premier responsable de l'État affecté et l'obligation de coopérer.

144. L'Irlande<sup>367</sup>, tout en approuvant le principe d'une mention générale de l'obligation de coopérer « selon le cas », a indiqué que cette notion ne devait pas avoir un sens allant au-delà de celui qui est le sien en droit coutumier international, et elle a proposé que cette limitation soit rendue plus explicite dans le commentaire<sup>368</sup>.

145. Les pays nordiques<sup>369</sup> ont relevé qu'on ne saurait se passer d'un équilibre entre trois composantes de l'obligation de coopérer, à savoir : la souveraineté de l'État affecté, l'obligation de comportement qui pèse sur les États qui lui prêtent assistance et le fait de limiter l'assistance en cas de catastrophe aux éléments qui relèvent normalement de la coopération en la matière. Soulignant la nécessité de concilier la coopération entre États avec les autres principes du droit international pouvant s'appliquer, la Roumanie a avancé l'idée d'une réflexion en vue de déterminer s'il convient de n'acheminer des secours en cas de catastrophe qu'à la demande de l'État affecté ou si un autre État peut prendre l'initiative d'agir pour protéger les droits des victimes<sup>370</sup>.

146. La Malaisie<sup>371</sup> estimait qu'il était impératif de définir clairement l'obligation de coopérer découlant du projet d'article, pour permettre aux États d'en comprendre la portée. Le Myanmar a pour sa part soutenu qu'il fallait éviter d'obliger l'État affecté à coopérer avec une entité en particulier car cela serait contre-productif<sup>372</sup>.

<sup>364</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 11.

<sup>365</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 69.

<sup>366</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 11.

<sup>367</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 19.

<sup>368</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 75.

<sup>369</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 53.

<sup>370</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 25.

<sup>371</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 120.

<sup>372</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 3.

Dans le même esprit, la Grèce<sup>373</sup> a observé que l'emploi d'un libellé prescriptif, et en particulier du verbe « devoir », ne correspondait pas à la pratique des États dans ce domaine. Le Royaume-Uni<sup>374</sup> a fait valoir que le fait d'évoquer une « obligation » revenait à contredire le caractère essentiellement volontaire du principe de coopération. Selon Israël<sup>375</sup>, il était impératif de préciser dans le projet d'article que la coopération envisagée n'avait pas force obligatoire pour l'État prêtant assistance. Les pays nordiques<sup>376</sup> et l'Autriche<sup>377</sup> ont également fait part de leur préoccupation quant à l'usage du verbe « devoir ». La Fédération de Russie<sup>378</sup> a fait observer que l'obligation énoncée dans le projet n'était pas un principe bien établi du droit international. À son sens, l'article devait préciser que l'État affecté avait le droit de choisir de qui accepter l'assistance et avec qui coopérer aux fins de la réduction des risques et de l'atténuation des effets des catastrophes<sup>379</sup>.

147. La délégation hongroise a appuyé l'idée de prévoir une obligation de prêter assistance lorsqu'on en reçoit la demande<sup>380</sup>.

148. La République islamique d'Iran<sup>381</sup> estimait que l'État affecté n'avait pas la même obligation de coopérer avec les autres organisations internationales qu'avec l'Organisation des Nations Unies. Elle considérait que le projet d'article devrait être reformulé afin de mieux définir la portée et les limites de l'obligation de coopérer au regard de la Charte des Nations Unies et du droit international. Cuba a présenté une proposition similaire et demandé, notamment, l'ajout d'une référence au principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'autres États<sup>382</sup>. La République islamique d'Iran<sup>383</sup> a également suggéré de faire une distinction dans le projet d'article entre, d'une part, les États et les organisations internationales, et d'autre part, les organisations non gouvernementales pertinentes, l'État n'étant aucunement tenu de demander l'aide de ces dernières. Elle a en outre exprimé sa perplexité quant à la référence qui est faite au CICR, étant donné que celui-ci joue un rôle unique dans les situations relevant du droit humanitaire international<sup>384</sup>.

149. La Fédération de Russie a proposé de fusionner les projets d'articles 8 [5] et 9 [5 *bis*]<sup>385</sup>.

## **2. Observations reçues en réponse à la demande de la Commission du droit international**

150. L'Autriche a réaffirmé qu'elle tenait à ce que l'article 8 [5] ne soit pas interprété comme imposant aux États l'obligation de prêter assistance à tout État affecté qui leur en ferait la demande.

<sup>373</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 58.

<sup>374</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 65.

<sup>375</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 38.

<sup>376</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 53.

<sup>377</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 88.

<sup>378</sup> A/C.6/66/SR.25, para. 38.

<sup>379</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 102.

<sup>380</sup> A/C.6/68/SR.18, par. 63.

<sup>381</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 82.

<sup>382</sup> Commentaires présentés par écrit, le 5 janvier 2011.

<sup>383</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 15.

<sup>384</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 25.

<sup>385</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 38.

151. L'Équateur a proposé d'inclure une référence aux obligations des organisations et entités mentionnées dans le projet d'article 8 [5].

152. L'AEC a recommandé de préciser dans la disposition que la coopération devrait se fonder sur les instruments juridiques existants.

153. L'Union européenne s'est félicitée du fait que la notion élargie « [d'] acteurs prêtant assistance » figure dans le projet d'articles et de la place cruciale accordée à la coopération internationale dans le domaine de l'assistance et des secours en cas de catastrophe non seulement entre États, mais aussi avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes. Elle a également indiqué qu'il serait bon de mentionner les bonnes pratiques concernant également, par exemple, l'évaluation des besoins, l'analyse des situations et l'acheminement de l'aide. En outre, elle a constaté que la formulation actuelle du projet d'article pourrait porter à croire qu'il ne prévoit pas de coopération entre acteurs internationaux, et a proposé d'éclaircir ce point dans le commentaire.

154. La FAO a convenu que, même si l'obligation de coopérer ne saurait être assimilée à une obligation générale de fournir de l'aide, on pouvait la considérer comme un devoir d'examiner les avis d'alerte rapide et, sans être tenu d'y accéder, les demandes d'assistance.

155. La FICR a apprécié d'être mentionnée explicitement dans le projet d'article, mais a maintenu qu'il y avait tout lieu, sur les plans normatif et pratique, d'inclure également les sociétés nationales. Dans cette optique, elle a recommandé de remplacer « la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » par « les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ».

156. L'OCHA a constaté avec satisfaction l'accent placé sur la coopération entre « acteurs prêtant assistance » dans le projet d'article 8 [5], et de nouveau recommandé l'ajout du membre de phrase « tout autre entité ou individu », les acteurs privés ayant aussi selon lui un rôle important à jouer. Il a par ailleurs demandé que la responsabilité du Coordonnateur des secours d'urgence, en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, soit expressément mentionnée dans le projet d'article, et développée dans le commentaire. Enfin, il a préconisé l'ajout dans le commentaire d'une référence à une « obligation d'informer » ou une « obligation de notifier » semblable à celle visée au projet d'article 17 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, dont découle un devoir de notification aux acteurs ayant pour mission de rassembler des données d'information, de lancer l'alerte rapide et de coordonner l'assistance de la communauté internationale.

157. La Banque mondiale a indiqué que si le cadre dans lequel devait avoir lieu la coopération était bien déterminé, cela pèserait d'un grand poids sur la rapidité de l'établissement et de la mise en œuvre de cette coopération. Elle a demandé davantage de précisions quant aux règles et à la logistique relatives à la coordination. Elle a avancé que, si la coopération devenait une obligation, il faudrait mettre en place des règles claires pour qu'elle ne contribue pas à compliquer les choses.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

158. D'emblée, nous appelons l'attention sur 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<sup>386</sup>, un document de référence, adopté à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation, qui a permis de codifier et de développer progressivement les sept principes fondamentaux du droit international à la base du traité par excellence qu'est la Charte des Nations Unies et par lequel a été solennellement proclamé le principe de coopération (c'est-à-dire, « l'obligation de coopérer » en application du droit international). Le projet d'article 8 [5] reprend simplement, aux fins du présent projet d'articles et sous sa forme faisant autorité, ce principe universellement reconnu, en conformité avec la Charte et de la Déclaration.

159. Nous considérons que ni le fait de faire explicitement référence au Coordonnateur des secours d'urgence ni celui de tenir compte des sociétés nationales en mentionnant « les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » à la place de « la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge », ne modifieraient l'orientation générale du projet d'article 8 [5].

160. Nous estimons qu'il est possible d'alléger encore le texte en y remplaçant les membres de phrase « les organisations intergouvernementales compétentes » et « les organisations non gouvernementales pertinentes » par l'expression « les autres acteurs prêtant assistance » qui, conformément à sa définition à l'alinéa c) du projet d'article 4, comprend ces deux types d'organisations.

161. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons donc que le projet d'article 8 adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec les modifications indiquées et libellé comme suit :

#### **Projet d'article 8** **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 en particulier le Coordonnateur des secours d'urgence, avec les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.

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

<sup>386</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.



## 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

162. La Sixième Commission a examiné le projet d'article 9 [5 *bis*] de la soixante-septième à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

163. Ce projet d'article a globalement été bien accueilli par l'Union européenne<sup>387</sup>, la Slovénie<sup>388</sup>, le Chili<sup>389</sup>, le Mexique<sup>390</sup>, l'Afrique du Sud<sup>391</sup>, la France<sup>392</sup>, la Malaisie<sup>393</sup>, les États-Unis<sup>394</sup>, l'Indonésie<sup>395</sup> et la Hongrie<sup>396</sup>.

164. Le Pakistan<sup>397</sup> a souligné que l'État affecté conservait le rôle principal dans toutes les formes de coopération, y compris l'aide humanitaire et la coordination des opérations internationales de secours. El Salvador<sup>398</sup> a noté que le projet d'article 9 [5 *bis*] préservait, à juste titre, le caractère discrétionnaire de la coopération entre États.

165. Singapour<sup>399</sup> a affirmé que le projet d'article 9 [5 *bis*] ne renforçait pas l'obligation de coopérer énoncée dans le projet d'article 8 [5] : il n'imposait pas à l'État affecté de demander les formes de coopération figurant dans la liste, pas plus qu'il n'imposait aux autres États de les offrir. Selon la Fédération de Russie<sup>400</sup>, on ne devait pas considérer que le projet d'article 9 [5 *bis*] créait des obligations juridiques; l'assistance offerte à un État affecté devait être dictée par la demande faite par cet État. La Slovénie<sup>401</sup>, pour sa part, était d'avis qu'on ne pouvait pas déduire du projet d'article 9 [5 *bis*] que les États avaient l'obligation de fournir une assistance, car cette obligation n'était fondée ni dans la pratique ni dans le droit international.

166. Le Mexique<sup>402</sup> a indiqué qu'on ne devait pas déduire de la formulation employée dans le projet d'article 9 [5 *bis*] que les États ne pouvaient pas offrir d'autres formes de coopération. À son avis, le projet d'article devait être remanié afin de clarifier que les États ont cette possibilité. L'Irlande<sup>403</sup>, la Fédération de Russie<sup>404</sup> et Singapour<sup>405</sup> ont rappelé que la liste des formes de coopération figurant dans le projet d'article 9 [5 *bis*] n'était pas censée être exhaustive.

<sup>387</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 71.

<sup>388</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 126.

<sup>389</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 10.

<sup>390</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 18.

<sup>391</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 83.

<sup>392</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 95.

<sup>393</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 110.

<sup>394</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 115.

<sup>395</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 28.

<sup>396</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 52, et A/C.6/68/SR.18, par. 63.

<sup>397</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 116.

<sup>398</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 49.

<sup>399</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 108.

<sup>400</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 37, et A/C.6/69/SR.19, par. 104.

<sup>401</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 126.

<sup>402</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 18.

<sup>403</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 22.

<sup>404</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 37, et A/C.6/69/SR.19, par. 104.

<sup>405</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 108.

167. L'Indonésie<sup>406</sup> était d'avis qu'étant donné la nature imprévisible des catastrophes, les projets d'article ne devraient pas viser à établir une liste exhaustive de toutes les formes d'assistance. La Grèce<sup>407</sup> était également favorable à ce que le texte dresse une liste indicative, et non restrictive, des types d'assistance qui pouvaient être fournis.

168. Pour ce qui est des types d'assistance énumérés dans le projet d'article 9 [5 *bis*], l'Union européenne<sup>408</sup> a recommandé que le commentaire mentionne expressément que l'utilisation des images satellites était un excellent moyen d'apporter une assistance technique dans les interventions d'urgence. L'Irlande<sup>409</sup> s'est demandé s'il ne conviendrait pas de mentionner l'évaluation des besoins. La Roumanie<sup>410</sup> a proposé d'inclure l'assistance financière parmi les types de coopération. L'Afrique du Sud<sup>411</sup> a noté que le projet d'article 9 [5 *bis*] ne prévoyait aucune forme de consultation entre les États concernés quant au type de coopération ou d'assistance requis et a déclaré qu'en l'absence de consultation, l'assistance fournie risquait d'être inefficace ou inadéquate.

169. L'Autriche<sup>412</sup> était d'avis qu'il n'était pas nécessaire de conserver le projet d'article 9 [5 *bis*], puisque, comme l'indiquait le commentaire lui-même, il n'avait aucun contenu normatif et ne consistait qu'en une énumération indicative des formes que pouvait prendre la coopération.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

170. L'Autriche a répété qu'à son avis le projet d'article n'était pas nécessaire. Elle estimait qu'une liste des diverses mesures prises par les États serait plus à sa place dans le commentaire.

171. Cuba a proposé de mentionner l'« aide internationale » parmi les formes de coopération.

172. La FICR a maintenu que les projets d'articles 9 [5 *bis*] et 10 [5 *ter*] devraient également mentionner le relèvement et a proposé d'inclure l'aide financière, les activités de formation, le partage d'informations et les activités conjointes de planification et de simulation parmi les formes de coopération.

173. L'OIM a proposé d'inclure dans la liste la coopération avec les pays d'origine des ressortissants étrangers présents sur le territoire de l'État affecté, sous la forme d'une coordination bilatérale visant notamment à leur permettre de contacter ces personnes en cas de crise, à coordonner les procédures d'évacuation et à faciliter la documentation.

174. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a proposé d'inclure les « services » parmi les formes de coopération, car il y était fait référence à l'alinéa d) du projet d'article 4.

---

<sup>406</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 28.

<sup>407</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 58.

<sup>408</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 71.

<sup>409</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 22.

<sup>410</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 89.

<sup>411</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 83.

<sup>412</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 62.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

175. Comme l'indique clairement l'utilisation du verbe « inclure », la liste des formes de coopération figurant dans le projet d'article 9 [5 *bis*] est purement indicative. Le texte prévoit également d'autres formes, même s'il ne les mentionne pas expressément. Par conséquent, nous ne voyons aucune raison de modifier le projet d'article 9 [5 *bis*] pour y ajouter d'autres exemples. De plus, il est inutile de faire expressément mention de l'« aide internationale », car elle est comprise dans la mention explicite de l'« aide humanitaire ».

176. Nous recommandons donc que le texte du projet d'article 9 [5 *bis*] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction sans modifications.

## K. 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.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

177. La Sixième Commission a examiné le projet d'article 10 [5 *ter*] aux soixante-huitième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

178. Les Tonga<sup>413</sup> ont noté que le projet d'article 10 [5 *ter*] confirmait que l'obligation faite aux États de coopérer, telle qu'énoncée dans le projet d'article 8 [5], incluait des mesures de réduction des risques de catastrophe. L'Afrique du Sud<sup>414</sup> et la Grèce<sup>415</sup>, pour leur part, ont affirmé que le projet d'article 10 [5 *ter*] n'était pas clair quant à l'obligation de coopérer faite aux États et autres parties intéressées. Pour la Grèce<sup>416</sup>, il aurait été préférable de faire figurer dans le projet d'article 11 [16] un renvoi direct au projet d'article 10 [5 *ter*], disposant que chaque État, conformément à son obligation de réduire le risque de catastrophe, pouvait « demander ou rechercher la coopération prévue à l'article [10 (5 *ter*)] le cas échéant ». L'Union européenne<sup>417</sup> a quant à elle suggéré d'inclure une référence à l'article 11 [16] dans le projet d'article 10 [5 *ter*].

179. L'Afrique du Sud<sup>418</sup> a affirmé que, pour donner l'effet voulu au projet d'article 10 [5 *ter*], il faudrait l'intégrer au projet d'article 8 [5]. La Fédération de Russie<sup>419</sup> a également exprimé son appui à cette idée. Elle a proposé en ce qui concerne la coopération le libellé suivant : « Les États coopèrent dans la mesure de leurs moyens entre eux et, le cas échéant, avec des organisations internationales pour prêter assistance à l'État affecté et se prêter mutuellement assistance en matière de prévention des risques de catastrophe. »<sup>420</sup> Les Pays-Bas<sup>421</sup> se sont dits favorables à

<sup>413</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 85.

<sup>414</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 12.

<sup>415</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 33.

<sup>416</sup> Ibid.

<sup>417</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 31.

<sup>418</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 12.

<sup>419</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 38.

<sup>420</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 103.

la proposition d'incorporer le projet d'article 10 [5 *ter*] aux projets d'articles 8 [5] ou 9 [5 *bis*], ce qui éviterait d'accorder trop de place à la phase précédant une catastrophe. L'Inde<sup>422</sup> a approuvé la possibilité de regrouper les projets d'articles traitant des divers aspects de la coopération.

180. La Malaisie<sup>423</sup> a noté que le terme « mesures » semblait renvoyer aux mesures visées au paragraphe 1 du projet d'article 11 [16], ce qui pourrait indûment élargir l'obligation de coopérer. Elle a dit en outre craindre que la lecture des projets d'articles 8 [5], 10 [5 *ter*] et 11 [16] en conjonction n'aboutisse à l'usurpation du droit souverain de l'État affecté par un organe supranational<sup>424</sup>. La Thaïlande<sup>425</sup> a dit que le projet d'article 10 [5 *ter*] devrait être interprété à la lumière des projets d'articles 14 [11] et 15 [13]. Pris ensemble, ces projets d'article établissaient le droit de l'État affecté de rejeter les offres d'assistance s'il estimait que l'État ou l'entité dont elles émanaient avait un motif ultérieur pouvant porter atteinte à sa souveraineté ou à un intérêt national crucial.

181. L'Union européenne<sup>426</sup> a suggéré que, en harmonie avec le Cadre d'action de Hyogo<sup>427</sup>, les mots « et à renforcer la résilience aux catastrophes » soient ajoutés à la fin du projet d'article 10 [5 *ter*]. Elle a de plus précisé qu'il devrait ressortir clairement, à la lecture des projets d'articles 8 [5], 9 [5 *bis*] et 10 [5 *ter*] dans leur totalité, que la coopération s'étendait, *ratione temporis*, non seulement à la phase d'intervention en cas de catastrophe, mais également aux phases qui précédaient et suivaient la catastrophe.

## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

182. L'Autriche a dit craindre que, eu égard à la définition large des catastrophes, cette disposition contraigne les États à coopérer à la réduction des risques d'acte terroriste ou de troubles civils n'atteignant pas le niveau d'intensité d'un conflit armé non international (la coopération dans ces domaines étant déjà régie par des règles de droit international).

183. Les Pays-Bas ont répété qu'ils préféreraient que l'accent soit clairement mis sur la phase d'intervention qui suit la catastrophe elle-même, comme l'indiquait le titre de l'étude.

184. Le Qatar a proposé de mentionner l'atténuation des effets des catastrophes.

185. L'Union européenne et le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes ont recommandé de suivre les recommandations figurant dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Le Bureau était de l'avis que, si le projet d'article était incorporé au projet d'article 8 [5], il serait préférable d'en faire un paragraphe distinct et de conserver la formulation actuelle. La Banque

<sup>421</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 98.

<sup>422</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 123.

<sup>423</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 23.

<sup>424</sup> Ibid.

<sup>425</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 88.

<sup>426</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 31.

<sup>427</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, adopté à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe, Hyogo (Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. I, résolution 2).

mondiale a demandé de préciser si le projet d'article s'appliquerait également à des activités de prévention des risques menées par suite d'une catastrophe, en plus des opérations immédiates de secours et de relèvement.

186. Le PAM a jugé que la création d'obligations internationales universelles en matière de prévention des catastrophes, notamment en ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe, faciliterait son travail car les États seraient ainsi incités à adopter des règlements nationaux dans ce domaine, ce qui accroîtrait la probabilité que des systèmes efficaces soient en place lorsqu'une catastrophe se produit.

### 3. **Recommandation du Rapporteur spécial**

187. Les commentaires et observations formulés au sujet du projet d'article 10 [5 *ter*] portent principalement sur son emplacement et non sur son contenu. À ce sujet, nous soulignons que, comme cela a déjà été exposé ci-dessus au sujet du projet d'article 2 [2], le présent ensemble de projets d'article a pour objet principal, mais non exclusif, la phase d'intervention en cas de catastrophe, sans que cela exclue de son champ d'application les mesures prises en amont pour prévenir les catastrophes ou réduire les risques de catastrophe. Afin de mettre en évidence l'importance croissante que prend cette phase préventive, deux projets d'article à ce sujet, les articles 10 [5 *ter*] et 11 [16], ont été inclus ultérieurement en tant que dispositions distinctes et autonomes. Bien que le projet d'article 8 [5] soit rédigé en termes généraux, les formes de coopération citées comme exemple dans le projet d'article 9 [5 *bis*] sont clairement liées à la catastrophe elle-même et au lendemain de la catastrophe. Le projet d'article 10 [5 *ter*] associe dans une seule disposition, pour ce qui est de la réduction des risques de catastrophe, à la fois l'obligation de coopérer telle que prévue dans le projet d'article 8 [5] et une référence générale aux mesures qui peuvent être prises pour réduire le risque de catastrophe, dont certains exemples sont cités au paragraphe 2 du projet d'article 11 [16]. En fusionnant le projet d'article 10 [5 *ter*] avec le projet d'article 8 [5] ou le projet d'article 9 [5 *bis*], on ne respecterait pas leur caractère distinct et on perturberait leur ordre logique, ce qui serait source de confusion.

188. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons de remanier le texte du projet d'article 10 [5 *ter*] adopté en première lecture avant de le renvoyer au Comité de réduction, pour le formuler comme suit :

#### **Article 10**

##### **Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe**

L'obligation de coopérer prévue à l'article 8 porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe.

### **L. 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.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

189. La Sixième Commission a examiné la question de l'inclusion de la réduction des risques de catastrophe dans l'ensemble de projets d'article dès la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale. Elle s'est en outre penchée sur le projet d'article 11 [16], lorsqu'il est apparu en tant que projet d'article 16, aux soixante-huitième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée.

190. Dès le début, la France a jugé que l'examen du sujet ne devait porter, *ratione temporis*, que sur l'intervention en cas de catastrophe. Elle estimait que toute tentative de codification de l'obligation de prévenir les catastrophes présenterait d'immenses difficultés, car le type de prévention requis varierait en fonction de la situation<sup>428</sup>. Cuba<sup>429</sup>, le Ghana<sup>430</sup>, la Grèce<sup>431</sup>, la Pologne<sup>432</sup> et la Thaïlande<sup>433</sup> ont, pour leur part, indiqué qu'ils étaient en faveur d'une approche globale du sujet, qui couvre les différentes phases des activités liées aux catastrophes, y compris la prévention. L'Irlande<sup>434</sup> et le Portugal<sup>435</sup> ont déclaré que s'ils avaient accepté que l'accent soit mis dans un premier temps sur l'intervention, la Commission devrait néanmoins inclure les questions de prévention, de réduction des risques et d'atténuation des effets des catastrophes dans le champ d'application des projets d'article.

191. L'Afrique du Sud<sup>436</sup>, l'Allemagne<sup>437</sup>, le Chili<sup>438</sup>, la Chine<sup>439</sup>, la Grèce<sup>440</sup>, l'Irlande<sup>441</sup>, le Japon<sup>442</sup>, le Mexique<sup>443</sup>, la Pologne<sup>444</sup>, la Slovénie<sup>445</sup> et l'Union européenne<sup>446</sup> ont par la suite salué l'ajout du projet d'article 11 [16]. Les Pays-Bas, qui avaient initialement exprimé des doutes au sujet de l'inclusion de la prévention ou de la préparation<sup>447</sup>, se sont dits satisfaits du libellé du projet d'article, qui, à leur avis, précise comme il le faut la nature de l'obligation<sup>448</sup>. La FICR a vivement soutenu l'inclusion du projet d'article 11 [16] et déclaré qu'une obligation

<sup>428</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 20. Voir également A/C.6/68/SR.17, par. 112.

<sup>429</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 94.

<sup>430</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 9.

<sup>431</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 59.

<sup>432</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 75, et A/C.6/65/SR.23, par. 99.

<sup>433</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 71.

<sup>434</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 14.

<sup>435</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 83.

<sup>436</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 18.

<sup>437</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 58, et A/C.6/69/SR.19, par. 170.

<sup>438</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 66.

<sup>439</sup> A/C.6/68/SR.26, par. 11.

<sup>440</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 33.

<sup>441</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 117.

<sup>442</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 72.

<sup>443</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 11.

<sup>444</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 106.

<sup>445</sup> A/C.6/68/SR.21, par. 49.

<sup>446</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 31.

<sup>447</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 30.

<sup>448</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 98.

internationale clairement définie constituerait un bon moyen de combler les lacunes dans l'application du principe de responsabilité qui existent au niveau national et qui entravent souvent la prise de mesures efficaces de réduction des risques<sup>449</sup>.

192. La Thaïlande a envisagé une disposition globale sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets comprenant des éléments tels que l'échange d'informations, le droit de recevoir des alertes appropriées et des informations correctes, la participation de la population à la fourniture de secours et à la gestion des risques, l'amélioration de la coordination et des interventions en cas de catastrophe et le relèvement après une catastrophe<sup>450</sup>. La Grèce a demandé que le texte fasse plus clairement le lien entre les projets d'articles 11 [16] et 10 [5 *ter*] sur la coopération en matière de réduction des risques de catastrophe, proposant le libellé suivant : « Chaque État, dans l'exécution de son obligation de prévenir les risques de catastrophe, peut demander ou rechercher la coopération prévue à l'article [10 (5 *ter*)], le cas échéant. »<sup>451</sup> La Pologne a demandé à la Commission d'adapter le libellé d'autres dispositions, notamment les projets d'articles 5 [7] et 7 [6], de façon à tenir compte de l'élargissement du champ d'application des projets d'article à la réduction des risques de catastrophe<sup>452</sup>.

193. Les États-Unis ont contesté l'affirmation selon laquelle chaque État avait l'obligation en droit international de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer. À leur avis, les informations recueillies par la Commission ne prouvaient pas l'existence d'une règle de droit international coutumier, et il n'était pas souhaitable que le développement du droit international prenne cette direction, car il revenait à chaque État de décider quelles mesures de réduction des risques seraient nécessaires et appropriées<sup>453</sup>. L'Autriche a déclaré que l'inclusion d'une obligation de réduire les risques de catastrophe semblait sortir du cadre initial du sujet et qu'une obligation si large risquait d'empiéter sur les régimes juridiques existants concernant la prévention de certains types de catastrophe, proposant plutôt de mettre l'accent sur la prévention et l'atténuation des *effets* des catastrophes<sup>454</sup>. La République de Corée était d'avis qu'il n'appartenait pas au droit international public contemporain de poser en principe général l'obligation de prévenir, sauf dans certains domaines précis tels que le droit de l'environnement, et que toute tentative allant dans ce sens risquerait de porter atteinte à la souveraineté de l'État<sup>455</sup>. La Fédération de Russie a contesté la validité de l'analogie faite avec le droit international des droits de l'homme et le droit international de l'environnement et recommandé que la disposition prenne la forme d'une recommandation et comprenne l'expression « dans les limites de ses capacités »<sup>456</sup>. La France<sup>457</sup> et la République islamique

<sup>449</sup> A/C.6/68/SR.26, par. 17.

<sup>450</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 42.

<sup>451</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 33.

<sup>452</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 106.

<sup>453</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 48, et A/C.6/69/SR.20, par. 120.

<sup>454</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 63.

<sup>455</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 91.

<sup>456</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 41, et A/C.6/69/SR.19, par. 105.

<sup>457</sup> A/C.6/68/SR.17, par. 113.



d'Iran<sup>458</sup> ont exprimé des doutes quant à l'existence d'une obligation juridique internationale de prévenir les risques de catastrophe.

194. En ce qui concerne la formulation du projet d'article 11 [16], la France a proposé de renommer l'article « Prévention des catastrophes » de façon à éviter les généralisations au regard du droit existant<sup>459</sup>. Les États-Unis ont quant à eux proposé que le titre soit transformé en « Réduction des risques de catastrophe »<sup>460</sup>.

195. En ce qui concerne le paragraphe 1, le Chili<sup>461</sup> et la Finlande, parlant au nom des pays nordiques<sup>462</sup>, ont insisté sur l'importance de la mention « chaque État », qui selon eux traduisait de façon appropriée l'existence de l'obligation juridique faite à chaque État, à titre individuel, d'adopter des mesures. L'Union européenne a proposé de qualifier de « systématiques » les mesures à prendre dans l'optique de réduire les risques de catastrophe, conformément au langage utilisé dans le Cadre d'action de Hyogo, et de faire référence à l'application « effective » de la législation. Elle a également suggéré que les évaluations multirisques incluent le recensement des personnes ou des communautés vulnérables, ainsi que des infrastructures nécessaires au vu des dangers en présence<sup>463</sup>. Le Chili était d'avis que la mention « y compris d'ordre législatif et réglementaire » était utile<sup>464</sup>. L'Afrique du Sud a suggéré de la reformuler ainsi : « y compris, en particulier, des mesures d'ordre législatif et réglementaire », de façon à insister sur l'importance de la législation interne<sup>465</sup>. Le Chili a également approuvé la référence à l'objectif ultime des mesures prises par les États, à savoir « prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer »<sup>466</sup>. L'Afrique du Sud a proposé d'insérer les mots « entre autres » afin d'indiquer que d'autres mesures pourraient être prises<sup>467</sup>. La Malaisie a exprimé une préférence pour la première proposition du Rapporteur spécial, qui avait limité l'adoption de « mesures appropriées » à la mise en place de dispositifs institutionnels, sans faire référence à l'adoption de dispositions législatives et réglementaires<sup>468</sup>. Le Bélarus a recommandé de reformuler la disposition afin qu'elle soit mieux adaptée aux contraintes économiques ou autres réduisant la capacité des États d'atténuer les effets des catastrophes naturelles et qu'elle mette en évidence l'importance de l'assistance technique ou autre<sup>469</sup>.

196. Le Portugal a recommandé que la Commission examine de plus près la possibilité de clarifier le niveau de risque prévu, de façon à définir précisément quand les États ont l'obligation de réduire le risque de catastrophe et de prendre des mesures de nature à prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer<sup>470</sup>. L'Afrique du Sud a observé que tous les États n'avaient pas la capacité

---

<sup>458</sup> Déclaration du 5 novembre 2013, 26<sup>e</sup> séance, soixante-huitième session de l'Assemblée générale.

<sup>459</sup> A/C.6/68/SR.17, par. 113.

<sup>460</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 48.

<sup>461</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 67.

<sup>462</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 40.

<sup>463</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 32.

<sup>464</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 67.

<sup>465</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 16.

<sup>466</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 67.

<sup>467</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 17.

<sup>468</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 24.

<sup>469</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 82.

<sup>470</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 76.



ou les ressources voulues pour prendre les mesures nécessaires et appropriées et ne seraient donc pas en mesure de se conformer à la disposition, en particulier en l'absence d'un cadre juridique national réglementant la réduction des risques de catastrophe<sup>471</sup>. L'Inde a observé que la disposition n'indiquait pas clairement si elle s'appliquait aux catastrophes industrielles et a suggéré d'appliquer le principe de responsabilité commune mais différenciée prévu en droit de l'environnement pour les États en développement<sup>472</sup>. Les Tonga ont suggéré que le commentaire du projet d'article précise que l'obligation d'un État de prévenir les catastrophes incluait le devoir de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour garantir que ses actes n'accroissent pas le risque de catastrophe dans d'autres États<sup>473</sup>.

197. En ce qui concerne le paragraphe 2, l'observateur de l'Union européenne a proposé qu'il soit également fait référence à des mesures pratiques préventives, qui aident les personnes et les collectivités à réduire leur exposition aux risques et à renforcer leur résilience<sup>474</sup>. Le Chili<sup>475</sup>, la Finlande, au nom des pays nordiques<sup>476</sup>, et le Japon<sup>477</sup> ont rappelé que la liste de mesures n'était pas exhaustive. L'Afrique du Sud a proposé d'éclaircir ce point en ajoutant l'expression « entre autres »<sup>478</sup>. La Finlande, parlant au nom des pays nordiques, a indiqué que même si la législation nationale était importante, elle ne suffisait pas : des mesures pratiques efficaces étaient nécessaires pour réduire les risques de catastrophe et en atténuer les effets<sup>479</sup>. Le Chili a confirmé que, selon lui, les mesures à prendre en application de l'obligation de réduire les risques concernaient principalement le niveau national, mais que si elles nécessitaient une interaction entre États ou avec d'autres acteurs internationaux, il convenait d'appliquer la règle figurant dans le projet d'article 8 [5], lu avec le projet d'article 9 [5 *ter*]<sup>480</sup>. La Chine a encouragé la Commission à inclure une référence au rôle que jouent la technologie spatiale et d'autres nouvelles technologies<sup>481</sup>. Les observateurs de la FICR ont recommandé de faire également référence à l'évaluation et à la réduction de la vulnérabilité et au renforcement de la résilience des populations exposées à des catastrophes naturelles, ainsi qu'aux manières de leur donner les moyens d'accroître leur sécurité par des activités d'information et d'éducation et en les invitant à participer à la planification de la réduction des risques de catastrophe et aux activités connexes<sup>482</sup>.

198. La Malaisie a dit craindre que l'obligation faite aux États de recueillir et de diffuser des informations sur les risques et sur les pertes subies par le passé ne touche à des questions relevant de la sécurité nationale et a déclaré préférer que cette obligation ne soit pas absolue, mais guidée par les lois, règles, règlements et politiques nationales de chaque État<sup>483</sup>.

<sup>471</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 15.

<sup>472</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 122.

<sup>473</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 86.

<sup>474</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 32.

<sup>475</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 67.

<sup>476</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 40.

<sup>477</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 72.

<sup>478</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 17.

<sup>479</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 40.

<sup>480</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 68.

<sup>481</sup> A/C.6/68/SR.26, par. 12.

<sup>482</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 18.

<sup>483</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 24.

## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

199. L'Australie a à nouveau suggéré qu'il serait utile d'examiner plus avant la capacité des États d'honorer les obligations découlant du projet d'article.

200. La Finlande, au nom des pays nordiques, a insisté sur l'importance du principe de diligence raisonnable, qui se retrouve en partie dans l'obligation faite aux États de prendre des mesures préventives de nature à réduire le risque de catastrophe, énoncée dans le projet d'article 11 [16]. Elle a suggéré de développer davantage l'élément de prévention des risques dans le commentaire. De plus, les pays nordiques ont noté qu'il était nécessaire d'obliger les États, non seulement à prendre les mesures internes pertinentes, mais également à participer à la coopération internationale, comme mentionné dans le projet d'article 10 [5 *ter*].

201. Cuba a proposé de modifier le paragraphe 2 afin de préciser les différentes phases de l'« alerte rapide ».

202. L'Allemagne a signalé la nécessité de se conformer au Cadre de Sendai et suggéré d'inclure une référence aux systèmes d'alerte rapide et aux mécanismes de transfert des risques.

203. L'Association des États de la Caraïbe a observé que le concept de « diffusion », au paragraphe 2, pourrait alourdir la charge pesant sur l'État affecté si celui-ci était supposé mettre sur pied un système de collecte de données recueillies et également s'occuper de questions d'accessibilité, d'entretien et de protocoles de partage, entre autres.

204. L'Union européenne a recommandé de tenir compte, dans le projet d'article, des recommandations du Cadre de Sendai.

205. La FAO a convenu que la résilience des populations locales était un aspect très important dont il fallait se préoccuper avant et après une catastrophe. Elle a fait observer que le commentaire du projet d'article pourrait tirer profit d'une analyse de la relation entre la réduction des risques de catastrophe et le concept de résilience.

206. La FICR a à nouveau indiqué qu'un instrument contraignant établissant l'obligation de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour réduire les risques de catastrophe serait utile pour les entités chargées de la réduction des risques de catastrophe au sein des gouvernements, car il leur permettrait de plaider pour que plus d'attention soit accordée à cette activité essentielle. Elle estimait que la liste de mesures au paragraphe 2 ne devrait pas se limiter à l'évaluation des risques mais également s'étendre à l'évaluation et à la réduction des facteurs de vulnérabilité, ainsi qu'au renforcement de la résilience des populations exposées aux catastrophes naturelles.

207. L'OIM était également favorable à l'inclusion d'une référence explicite au Cadre de Sendai. Elle a en outre indiqué que les exemples de mesures énumérés au paragraphe 2 étaient trop limités. Elle a rappelé que ni le Cadre d'action de Hyogo ni le Cadre de Sendai n'établissaient en réalité un lien entre la réduction des risques de catastrophe et les interventions humanitaires. La réduction des risques était un processus qui relevait principalement d'acteurs autres que les agents humanitaires, en particulier si l'on considérait qu'elle était essentiellement ancrée dans les pratiques de développement durable et d'autonomisation des populations locales à

long terme. Le projet d'article devait affirmer de manière plus ferme l'importance des interventions visant à réduire la vulnérabilité et à renforcer la résilience.

208. Le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes a accueilli avec satisfaction le projet d'articles, qu'il a qualifié d'avancée majeure pour la réduction des risques de catastrophe et la responsabilisation de la gestion des risques. Par ailleurs, il a proposé d'apporter quelques précisions au projet d'article et à son commentaire afin de mettre davantage l'accent sur les risques.

209. La Banque mondiale a recommandé de se référer aux normes et aux bonnes pratiques actuelles en matière de législation, de réglementation et de mesures de prévention des catastrophes, et proposé d'inclure l'aménagement du territoire dans les mesures énumérées au paragraphe 2.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

210. Le texte du projet d'article 11 [16] a été adopté en première lecture avant l'adoption, en 2015, du Cadre de Sendai, qui expose la réflexion actuelle sur un concept qui évolue rapidement. Nous sommes donc conscients de la nécessité de tenir compte du Cadre lors de la rédaction du projet d'article 11 [16] qui sera adopté en deuxième lecture. Comme certains l'ont signalé, le Cadre ne se limite pas aux « catastrophes » puisqu'il porte sur les « risques ». En conséquence, nous pouvons accepter la suggestion d'ajouter au paragraphe 1, après le mot « prévenir », la formule « l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants ». Nous pouvons également accepter de modifier le titre du projet d'article, c'est-à-dire de remplacer « Obligation de réduction des risques de catastrophe » par « Réduction des risques de catastrophe ». Il n'est par contre pas nécessaire d'ajouter le mot « systématiques » après « mesures », comme suggéré, car cet aspect est couvert par les mots « nécessaires et appropriées », qui figurent déjà dans le texte.

211. En ce qui concerne le paragraphe 2, nous jugeons approprié de répéter ici l'explication donnée ailleurs, à savoir que le verbe « inclure » indique que la liste de mesures n'est pas exhaustive.

212. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que le texte du projet d'article 11 [16] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec les modifications susmentionnées et libellé comme suit :

#### **Article 11**

##### **Réduction des risques de catastrophe**

1. Chaque État réduit les risques de catastrophe en adoptant les mesures nécessaires et appropriées, y compris d'ordres législatif et réglementaire, pour prévenir l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants, et atténuer les effets des catastrophes et s'y préparer.

2. Les mesures de réduction 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.

## M. 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.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

213. La Sixième Commission a examiné le projet d'article 12 [9] aux soixante-cinquième, soixante-sixième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

214. Ce projet d'article a bénéficié du soutien général de la Suisse<sup>484</sup>, de la République tchèque<sup>485</sup>, de la Malaisie<sup>486</sup>, de la Roumanie<sup>487</sup>, de Sri Lanka<sup>488</sup>, de l'Union européenne<sup>489</sup>, de la Colombie<sup>490</sup>, de la France<sup>491</sup>, de l'Irlande<sup>492</sup>, des Tonga<sup>493</sup> et d'El Salvador<sup>494</sup>.

215. Le Pakistan a jugé que le projet d'article 12 [9] était la principale disposition des projets d'article et indiqué que la primauté de l'État affecté dans la fourniture de secours en cas de catastrophe était fondée sur le principe central du droit international, à savoir la souveraineté de l'État<sup>495</sup>. L'Inde a fait valoir que les projets d'article devaient affirmer la souveraineté de l'État affecté, sa responsabilité à l'égard de ses propres ressortissants et son droit de décider s'il avait besoin d'une assistance internationale, car il était le mieux placé pour évaluer les besoins en présence et sa propre capacité d'intervention. De plus, s'il acceptait cette assistance, il avait le droit de la diriger, de la coordonner et de la réglementer sur son territoire.

216. Le Chili a préféré insister sur la relation entre le rôle de l'État affecté, à qui il incombe au premier chef de faire face à une catastrophe, et l'obligation de coopérer en droit international, relation qui ne portait pas atteinte à la souveraineté de l'État affecté<sup>496</sup>. La Hongrie, tout en affirmant que l'approche adoptée par la Commission était conforme au principe de non-intervention, a rappelé qu'il fallait garder à l'esprit l'évolution récente en la matière, notamment le principe de l'obligation de protéger<sup>497</sup>. La Finlande, au nom des pays nordiques, a déclaré que la responsabilité

<sup>484</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 38.

<sup>485</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 25.

<sup>486</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 122.

<sup>487</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 48.

<sup>488</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 44.

<sup>489</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 55.

<sup>490</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 27.

<sup>491</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 38.

<sup>492</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 21.

<sup>493</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 6.

<sup>494</sup> Observations présentées par écrit le 17 janvier 2011.

<sup>495</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 58.

<sup>496</sup> A/C.6/65/SR.26, par. 11.

<sup>497</sup> A/C.6/65/SR.21, par. 33. Pour des observations générales sur le concept de « responsabilité de protéger », voir par. 10.

de l'État affecté ne devrait pas être exclusive et a demandé à la Commission de trouver le juste équilibre entre la souveraineté de l'État et l'obligation de coopérer<sup>498</sup>. De plus, la Finlande, parlant au nom des pays nordiques, a appelé l'attention sur la nécessité de clarifier la portée et les limites du rôle de l'État affecté en tant que premier responsable de la protection des personnes touchées par une catastrophe<sup>499</sup>. L'Espagne, tout en approuvant la disposition, a jugé qu'un examen approfondi était nécessaire, car la primauté absolue de la volonté de l'État affecté pourrait entrer en conflit avec d'autres normes fondamentales du droit international, en particulier avec le principe de protection des droits de l'homme<sup>500</sup>.

217. En ce qui concerne le paragraphe 1, le Pakistan s'est dit favorable à ce qu'il mentionne la primauté de l'État affecté<sup>501</sup> et l'Algérie a approuvé l'utilisation du terme « devoir » au sujet du rôle de l'État affecté<sup>502</sup>. La Roumanie a soutenu que l'obligation de l'État affecté de protéger les personnes présentes sur son territoire était un devoir à leur égard et proposé d'ajouter un troisième paragraphe sur le devoir de l'État affecté envers la communauté internationale dans son ensemble<sup>503</sup>. Le Ghana a déclaré qu'en sa qualité de premier responsable, l'État affecté avait l'obligation de respecter le droit des victimes à une assistance, qu'il s'agisse de ses propres ressortissants ou d'étrangers<sup>504</sup>.

218. Le Royaume-Uni a fait remarquer que la disposition n'indiquait pas clairement, en termes juridiques, quel serait le contenu du devoir de l'État affecté d'assurer la protection des personnes, ni envers qui ce devoir serait accompli et ce qu'il impliquerait dans la pratique<sup>505</sup>. L'Italie<sup>506</sup> et les Pays-Bas<sup>507</sup> ont insisté sur la nécessité de préciser quelles conséquences subirait un État affecté qui ne fournirait pas d'assistance. Les Pays-Bas ont également suggéré d'examiner la relation entre les principes du projet d'article 7 [6] et l'assistance fournie par l'État affecté<sup>508</sup>. La République islamique d'Iran a demandé à la Commission de porter son attention sur les seuls droits et obligations des États. Elle ne partageait pas le point de vue selon lequel le refus par l'État affecté d'accepter l'aide internationale pouvait être qualifié de fait internationalement illicite si ce refus compromettrait les droits des victimes. À son avis, il revenait à l'État affecté de décider s'il convenait ou non de recevoir une assistance extérieure, sans que ce refus n'engage sa responsabilité internationale<sup>509</sup>. La Fédération de Russie, tout en admettant que l'État affecté avait la responsabilité de prendre des mesures pour assurer la protection des personnes sur son territoire, a fait valoir que ce n'était pas une obligation juridique<sup>510</sup>. Elle a recommandé de remplacer l'expression « assurer la protection », dont le sens n'était

<sup>498</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 31.

<sup>499</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 31.

<sup>500</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 87.

<sup>501</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 58.

<sup>502</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 31.

<sup>503</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 17.

<sup>504</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 80.

<sup>505</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 65.

<sup>506</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 26.

<sup>507</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 45.

<sup>508</sup> Ibid.

<sup>509</sup> A/C.6/65/SR.24, par. 36.

<sup>510</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 58.

pas clair, par une formule recommandant que l'État « prenne toutes les mesures nécessaires pour fournir une assistance »<sup>511</sup>.

219. Le Mexique<sup>512</sup> s'est dit généralement satisfait du paragraphe 2. Selon l'Argentine, la disposition correspondait à la réalité. À son sens, le rôle principal était en outre exclusif, à moins que l'État affecté ne le délègue expressément<sup>513</sup>. La Fédération de Russie a soutenu que la formulation du second paragraphe pourrait suggérer que la responsabilité de l'État affecté pourrait être dévolue à toute autre partie sans que l'État en question ne donne son consentement, et jugeait donc préférable de parler de l'« obligation de l'État affecté »<sup>514</sup>. L'Italie a suggéré que l'expression « rôle principal » soit clarifiée afin de préciser la relation entre le rôle de l'État affecté et celui des autres États et des organisations internationales, et la question de leur accès aux victimes de la catastrophe<sup>515</sup>.

220. La FICR a demandé que soit précisé le sens du terme « contrôle », utilisé dans certains traités mais non dans la résolution 46/182, ni dans les 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 IDRL) qu'elle a elle-même élaborées<sup>516</sup>. À son sens, le commentaire devait traiter de ce point, et en particulier confirmer que l'État affecté doit respecter la capacité des organisations humanitaires d'appliquer les principes humanitaires<sup>517</sup>. Le Japon a approuvé la disposition, mais a signalé que, au regard de l'objectif général consistant à protéger les personnes, l'État affecté pourrait être tenu de coordonner l'assistance offerte par d'autres États et des acteurs non étatiques<sup>518</sup>. L'Autriche a déclaré pour sa part que le personnel militaire apportant des secours demeurait sous le commandement de l'État prêtant assistance<sup>519</sup>. La Grèce a recommandé d'inclure une référence expresse aux personnes handicapées<sup>520</sup>.

## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

221. Si l'Australie s'est félicitée que le projet d'article 12 [9] fasse ressortir le rôle principal de l'État affecté dans la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe, elle était plus réservée quant à l'affirmation, au paragraphe 1, selon laquelle l'État affecté a le devoir inconditionnel d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire.

<sup>511</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 105.

<sup>512</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 6.

<sup>513</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 10.

<sup>514</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 106.

<sup>515</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 26.

<sup>516</sup> 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*, Genève, 2007.

<sup>517</sup> Déclaration du 29 octobre 2010, 25<sup>e</sup> séance, soixante-cinquième session de l'Assemblée générale.

<sup>518</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 41.

<sup>519</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 122.

<sup>520</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 24.

222. Cuba a proposé d'inclure « et conformément à sa législation nationale » après « souveraineté ».

223. L'Allemagne a exprimé son soutien à l'approche selon laquelle l'État affecté était tenu, en application du principe de souveraineté, d'assurer, dans les limites de sa juridiction, la protection des personnes et la fourniture de secours.

224. La Suisse a déclaré que le paragraphe 2 traitait davantage de la souveraineté et contraignait davantage l'action humanitaire que cela n'était le cas du droit international humanitaire.

225. L'Union européenne s'est félicitée de l'équilibre trouvé entre la nécessité de préserver la souveraineté nationale des États affectés, d'une part, et l'obligation de coopérer, d'autre part, telle qu'elle ressort de l'effet conjugué des projets d'articles 13 [10], 14 [11] et 16 [12].

226. Le CICR était d'avis que le commentaire ne définissait pas assez clairement le sens des mots « direction », « contrôle », « coordination » et « supervision de tels secours et assistance ». Il estimait que les projets d'articles risquaient d'être intrusifs pour des organisations humanitaires impartiales telles que lui-même. Il a en outre rappelé qu'aucune règle du droit international humanitaire ne régissait ainsi la direction, la coordination et la supervision des opérations. Dans leur état actuel, les projets d'articles étaient davantage axés sur la souveraineté que ne l'étaient les dispositions correspondantes du droit international humanitaire régissant l'accès humanitaire.

227. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a dit approuver l'approche de la notion de souveraineté adoptée dans les projets d'articles 12 [9] à 15 [13], en particulier l'idée que la souveraineté entraîne pour l'État affecté l'obligation d'assurer sur son territoire la protection des personnes et la fourniture de secours.

228. La Banque mondiale a jugé que les effets réciproques des projets d'articles 12 [9] à 15 [13] étaient source de confusion. Elle a dit craindre qu'un tel cadre juridique ne crée de nouvelles obligations formelles liées au devoir de précaution, qui pourraient provoquer des retards.

### **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

229. Les préoccupations ressortant des commentaires et observations n'appellent pas de modifications du texte du projet d'article 12 [9] tel qu'adopté en première lecture. Il semble inutile d'inclure, comme proposé, l'expression « et conformément à sa législation nationale » après « souveraineté », car l'exercice des pouvoirs souverains est nécessairement conforme à la législation nationale adoptée en vertu de ces pouvoirs. Par conséquent, nous recommandons que le texte du projet d'article 12 [9] adopté en première lecture soit renvoyé sans modification au Comité de rédaction.

## **N. Projet d'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.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

230. Le projet d'article 13 [10] a été examiné par la Sixième Commission aux soixante-sixième, soixante-septième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

231. Ont souscrit au projet d'article la Finlande, au nom des pays nordiques<sup>521</sup>, la République tchèque<sup>522</sup>, l'Espagne<sup>523</sup>, la Roumanie<sup>524</sup>, l'Inde<sup>525</sup> et les Tonga (au nom des 12 petits États insulaires en développement du Pacifique)<sup>526</sup>. L'Irlande s'est félicitée que l'on ait substitué l'expression « obligation de rechercher » à celle d'« obligation de demander »<sup>527</sup>. L'Union européenne a fait observer que le projet d'article partait du principe que c'est à l'État affecté qu'il incombait au premier chef d'assurer la protection des personnes<sup>528</sup>. De l'avis de l'Espagne, pour déterminer dans quelle mesure l'État affecté était tenu d'examiner et d'accepter les offres d'assistance extérieure, en particulier celles qui émanaient d'États et d'organisations internationales, il était essentiel de se rappeler que celui-ci n'avait pas seulement le droit, mais aussi l'obligation de porter assistance à sa population<sup>529</sup>.

232. El Salvador a fait observer que la condition « [d]ans la mesure où [la] catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention » risquait de provoquer des retards dans la fourniture de l'assistance et proposé de reprendre la formulation utilisée dans les Lignes directrices de la FICR<sup>530</sup>.

233. La France a souscrit à l'idée, formulée dans le commentaire, que l'État affecté était le mieux à même d'apprécier les limites de sa capacité d'intervention et proposé que le texte du projet d'articles en dispose ainsi<sup>531</sup>. La Malaisie a souligné de même qu'il fallait laisser à l'État affecté le droit de déterminer si une catastrophe dépassait ou non sa capacité d'intervention<sup>532</sup>. De l'avis de l'Algérie, le projet d'article 13 [10] soulevait la question de savoir comment évaluer la capacité nationale d'intervention, en particulier dans une situation d'urgence<sup>533</sup>. La République de Corée a souligné qu'il était difficile d'établir si une catastrophe dépassait la capacité d'intervention de l'État affecté<sup>534</sup>. Selon l'Afrique du Sud<sup>535</sup> et

<sup>521</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 60.

<sup>522</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 19.

<sup>523</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 50.

<sup>524</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 18.

<sup>525</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 13.

<sup>526</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 6.

<sup>527</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 21.

<sup>528</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 56.

<sup>529</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 50.

<sup>530</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 12.

<sup>531</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 38.

<sup>532</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 112 et 113.

<sup>533</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 33.

<sup>534</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 82.

<sup>535</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 102.



Cuba<sup>536</sup>, l'État affecté avait le droit de déterminer lui-même si sa capacité nationale lui permettait ou non de protéger les victimes de catastrophe placées sous sa juridiction, et il ne devrait pas être obligé de rechercher ou de demander une assistance à cette fin. La Chine a estimé que l'État affecté, étant souverain, avait le droit de décider s'il inviterait ou non d'autres États à participer aux opérations de secours et de sauvetage et d'accepter ou non une assistance extérieure, conformément au principe universellement reconnu du consentement de l'État affecté<sup>537</sup>.

234. Les Pays-Bas ont dit préférer le libellé antérieur du projet d'article (à savoir « si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention »). D'après eux, le projet d'article adopté en première lecture était d'application plus restreinte, car il supposait au préalable une évaluation précise de tous les aspects de la capacité nationale d'intervention, ce qui, en situation de catastrophe, pourrait s'avérer très contraignant pour l'État affecté<sup>538</sup>.

235. Considérant que le droit international reconnaissait que l'État affecté était le mieux à même d'apprécier la gravité d'une situation d'urgence sur son territoire et les meilleurs moyens d'y faire face, Israël a demandé de mieux définir l'obligation de l'État affecté lorsque la catastrophe dépassait sa capacité d'intervention et invité la Commission à examiner l'étendue et la teneur de cette obligation<sup>539</sup>. Les Pays-Bas<sup>540</sup> et le Portugal<sup>541</sup> ont invité la Commission à envisager le cas de l'État affecté qui refuserait de porter assistance ou manquerait à son obligation de rechercher de l'assistance. De l'avis de l'Autriche<sup>542</sup> et de la Fédération de Russie<sup>543</sup>, les conséquences du refus par un État d'admettre que la catastrophe dépassait sa capacité d'intervention n'étaient pas claires. La Pologne a fait observer que l'obligation de rechercher l'assistance extérieure soulevait la question de savoir si le fait de ne pas rechercher cette assistance constituait en elle-même une violation du droit international et, si tel était le cas, quel type de recours pourrait être introduit contre cette infraction<sup>544</sup>. La France<sup>545</sup>, l'Autriche<sup>546</sup>, la Malaisie<sup>547</sup>, la Fédération de Russie<sup>548</sup> et le Royaume-Uni<sup>549</sup> ont estimé qu'en l'état actuel du droit international, l'État affecté n'était pas tenu juridiquement de rechercher de l'assistance. De l'avis de l'Italie, il serait bon d'encourager l'État affecté à rechercher de l'assistance encore plus rapidement, c'est-à-dire dès qu'il s'avérait nécessaire de porter immédiatement secours aux victimes<sup>550</sup>.

<sup>536</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 27.

<sup>537</sup> A/C.6/65/SR.22, par. 65.

<sup>538</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 48.

<sup>539</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 33.

<sup>540</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 48.

<sup>541</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 66.

<sup>542</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 23.

<sup>543</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 107.

<sup>544</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 73.

<sup>545</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 38.

<sup>546</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 23.

<sup>547</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 114.

<sup>548</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 37.

<sup>549</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 45.

<sup>550</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 91.

236. Pour l'Indonésie, l'obligation de rechercher de l'assistance constituait une atteinte à la souveraineté et était incompatible avec le droit qu'avait l'État affecté de ne pas donner son consentement à la fourniture d'une aide extérieure<sup>551</sup>.

237. De l'avis du Pakistan, le projet d'article supposait que l'État affecté pouvait ne pas rechercher l'assistance extérieure, ce que démentait la pratique actuelle en matière de coopération internationale en cas de catastrophe<sup>552</sup>. La République islamique d'Iran a proposé de modifier le libellé du projet d'article et de prévoir que l'État affecté « devrait » rechercher de l'assistance<sup>553</sup>. La Chine a estimé qu'on ne saurait envisager les relations entre l'État affecté et la communauté internationale uniquement en termes d'obligations et de droits, ce qui revenait à opposer artificiellement l'obligation du premier de rechercher de l'assistance et le droit de la seconde d'en proposer une, et ne pouvait que nuire à la coopération internationale<sup>554</sup>. D'après elle, il fallait éviter le mot « obligation »<sup>555</sup>.

238. Pour la République islamique d'Iran, seuls les sujets de droit international étaient assujettis à l'obligation de coopérer, à l'exclusion des organisations non gouvernementales, et l'État qui acceptait des secours conservait, conformément à son droit interne, le droit de diriger, contrôler, superviser et coordonner l'assistance fournie sur son territoire<sup>556</sup>.

239. La Thaïlande a proposé de reformuler le projet d'article comme suit : « Dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, l'État affecté a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et d'organisations non gouvernementales pertinentes. » D'après elle, ce libellé établissait clairement que l'État avait le loisir de rechercher ou non l'assistance extérieure, contrairement à ce que suggérait l'expression « selon qu'il y a lieu » dans le libellé actuel<sup>557</sup>.

240. Tout en se félicitant du projet d'article, la délégation d'observation de la FICR a tenu à préciser que le syntagme « selon qu'il y a lieu » signifiait que l'État affecté pouvait choisir de rechercher de l'assistance auprès de tel ou tel partenaire, ajoutant que, selon son expérience, l'État affecté pouvait et devait choisir ses partenaires, ce qui permettait de réduire les problèmes liés à la fourniture d'une aide inadaptée<sup>558</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

241. Tout en ayant conscience que tous les États avaient l'obligation de prévoir un système approprié de secours en cas de catastrophe afin de protéger leurs citoyens, l'Autriche n'était pas convaincue que la formulation actuelle du projet d'article 13 [10] constitue un juste équilibre entre la souveraineté de l'État et la protection des personnes. Selon elle, l'État affecté devrait certes rechercher de l'assistance pour s'acquitter de ses obligations lorsque sa capacité d'intervention était dépassée,

<sup>551</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 70.

<sup>552</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 7.

<sup>553</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 50, et A/C.6/67/SR.20, par. 15.

<sup>554</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 42.

<sup>555</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 25.

<sup>556</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 51, et A/C.6/67/SR.20, par. 15.

<sup>557</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 90.

<sup>558</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 41 et 42.

mais il n'y était pas obligé. Elle a en outre fait observer que ce projet d'article ne doit pas être interprété comme une disposition qui priverait l'État affecté du droit de rechercher de l'assistance si sa capacité d'intervention n'était pas dépassée.

242. Cuba a proposé de remplacer l'« obligation » de l'État affecté de rechercher de l'assistance par un « droit » de le faire.

243. L'Équateur a proposé d'insérer dans le projet d'article une recommandation invitant l'État affecté à lancer un appel à l'aide humanitaire internationale.

244. L'Union européenne a proposé d'ajouter une référence à la « capacité à réagir » telle qu'elle est définie par le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes. Elle a également noté que la condition exigeant que la catastrophe dépasse la capacité d'intervention de l'État affecté n'était assortie d'aucun critère objectif, ce qui laissait une certaine marge d'appréciation à l'État en question pour décider si cette condition était remplie ou non.

245. Tout en souscrivant à l'idée que les États avaient parfois l'obligation de rechercher l'assistance extérieure, la FICR considérait qu'ils n'étaient pas nécessairement tenus de l'accepter de quiconque la proposait. En effet, les États ont souvent intérêt à choisir parmi les acteurs prêtant assistance ceux qui ont les moyens et les compétences nécessaires pour leur apporter une aide présentant la qualité requise. Le commentaire pourrait être plus explicite et préciser que si l'État affecté a bien l'obligation de rechercher de l'assistance, il n'a pas celle de la rechercher auprès de tel ou tel acteur extérieur particulier.

246. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a estimé qu'il serait bon, dans le commentaire du projet d'article 13 [10], de faire mention du rôle du Coordonnateur des secours d'urgence et Coordonnateur résident, tel qu'il est défini dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, et d'expliquer les principales procédures que l'État affecté devrait suivre lorsqu'il sollicite une assistance extérieure.

247. Le PAM a accueilli avec satisfaction la teneur du projet d'article 13 [10].

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

248. Nous rappelons que l'expression « selon qu'il y a lieu » placée à la fin du projet d'article 13 [10] ne signifie pas que l'État affecté a le loisir de rechercher ou non de l'assistance, mais qu'il lui appartient de choisir les acteurs dont il la recevra. Nous pensons en outre que, pour améliorer le texte du projet d'article, il faudrait préciser que c'est à l'État affecté qu'il revient de déterminer si une catastrophe dépasse sa capacité d'intervention. On pourrait simplifier le texte en utilisant l'expression « autre acteur prêtant assistance » qui, telle qu'elle est définie à l'alinéa c) du projet d'article 4, vise à la fois les autres organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales pertinentes. Pour des raisons évidentes, l'on précisera « autre acteur *susceptible de prêter* assistance ».

249. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que le projet d'article 13 [10] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction ainsi libellé :

**Projet d'article 13**  
**Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure**

Lorsque l'État affecté juge qu'une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, il a l'obligation de rechercher l'assistance d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance, selon qu'il y a lieu.

**O. Projet d'article 14 [11] : Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure**

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

**1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture**

250. Le projet d'article 14 [11] a été examiné par la Sixième Commission de la soixante-cinquième à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

251. Pour le Chili, le projet d'article 14 [11] traduisait une conception équilibrée de la doctrine moderne de la souveraineté<sup>559</sup>. Pour la Colombie, il assurait l'équilibre entre des intérêts et des valeurs contradictoires<sup>560</sup>. L'Espagne<sup>561</sup> s'est félicitée de l'approche adoptée, qui se conformait pleinement aux dispositions de la résolution de 1989 de l'Institut de droit international<sup>562</sup>. Selon le Pakistan, le projet d'article présupposait que les États ne recherchaient pas l'assistance de la communauté internationale, ce que démentait la pratique actuelle en matière de coopération internationale en cas de catastrophe<sup>563</sup>. La Fédération de Russie a estimé que la logique suivie par ce projet d'article n'était pas claire, car le libellé actuel impliquait que la fourniture d'une assistance était déclenchée non pas par l'État affecté formulant une demande, mais par les autres acteurs exerçant leur droit de prêter assistance, et que c'était pour cela qu'il traitait davantage du consentement que de la demande d'assistance proprement dite<sup>564</sup>.

252. Israël<sup>565</sup>, El Salvador<sup>566</sup>, la Chine<sup>567</sup>, l'Autriche<sup>568</sup>, la France<sup>569</sup>, la Malaisie<sup>570</sup>, l'Inde<sup>571</sup>, la Roumanie<sup>572</sup>, Sri Lanka<sup>573</sup>, l'Indonésie<sup>574</sup> et le Soudan<sup>575</sup> se sont félicités

<sup>559</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 9.

<sup>560</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 25.

<sup>561</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 38.

<sup>562</sup> « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États », résolution de l'Institut de droit international, session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989.

<sup>563</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 7.

<sup>564</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 108.

<sup>565</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 33.

<sup>566</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 13.

de la consécration au paragraphe 1 du principe selon lequel l'assistance extérieure ne pouvait être fournie qu'avec le consentement de l'État affecté.

253. L'Autriche a fait observer que le consentement devait être valide au sens de l'article 20 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>576</sup> adopté en 2001, et recommandé que cela soit précisé dans le commentaire<sup>577</sup>. De l'avis du Niger, il était fondé d'exiger le consentement de l'État affecté, mais cette condition risquait de causer des retards lorsqu'il fallait intervenir rapidement<sup>578</sup>. La Finlande, au nom des États nordiques, a indiqué que, si le projet d'article 14 [11] posait le principe du consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure, il importait de souligner que ce dernier n'en restait pas moins tenu, en cas de catastrophe, d'une obligation d'assurer la protection des personnes placées sur son territoire, de leur prêter assistance et de garantir à l'aide humanitaire l'accès des personnes sinistrées<sup>579</sup>.

254. La Malaisie s'est dite préoccupée par le fait que, dans certaines situations, le consentement pourrait être réputé implicite, notamment lorsqu'il n'existait aucun gouvernement en état de fonctionner et susceptible de donner son accord. Si ce cas pouvait se justifier d'un point de vue humanitaire, aucun consentement ne pouvant être donné en l'absence de gouvernement, l'on pouvait toutefois se demander qui aurait autorité pour décider qu'il n'existait aucun gouvernement fonctionnel<sup>580</sup>.

255. En ce qui concerne le paragraphe 2, le Chili a préconisé de conserver les mots « ne peut pas être refusé » employés par la Commission, qui imposaient à l'État affecté une obligation dont le pendant était le droit souverain reconnu au paragraphe 1<sup>581</sup>. L'Autriche<sup>582</sup> et le Royaume-Uni<sup>583</sup> ont souscrit au libellé du paragraphe 2, le second faisant observer qu'en situation de conflit armé un refus de consentement pouvait constituer une violation du droit international humanitaire. Le Soudan a convenu qu'il importait d'établir que le consentement ne pouvait pas être refusé arbitrairement et recommandé de préciser qu'un refus ne devait pas causer de préjudice aux personnes concernées<sup>584</sup>. Le Royaume-Uni<sup>585</sup>, l'Irlande<sup>586</sup> et le

<sup>567</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 42.

<sup>568</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 24.

<sup>569</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 39.

<sup>570</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 116.

<sup>571</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 13.

<sup>572</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 19.

<sup>573</sup> A/C.6/66/SR.27, par. 20.

<sup>574</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 8.

<sup>575</sup> A/C.6/69/SR.25, par. 11.

<sup>576</sup> *Annuaire [...] 2001, vol. II (Deuxième partie)*, par. 76. Voir aussi l'annexe de la résolution 56/83 du 12 décembre 2001 de l'Assemblée générale et son rectificatif publié sous la cote A/56/49(Vol. I)/Corr.4.

<sup>577</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 24.

<sup>578</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 54.

<sup>579</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 60.

<sup>580</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 116.

<sup>581</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 9.

<sup>582</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 24.

<sup>583</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 166.

<sup>584</sup> A/C.6/69/SR.25, par. 11.

<sup>585</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 45.

<sup>586</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 22.

Portugal ont proposé d'examiner les conséquences juridiques d'un refus arbitraire du consentement, le Portugal soulignant qu'un tel refus pouvait constituer un fait internationalement illicite lorsqu'au regard du droit international il portait atteinte aux droits des personnes sinistrées<sup>587</sup>. L'Autriche a fait observer qu'en l'état actuel du droit international, les autres États ne pouvaient intervenir sans le consentement de l'État affecté, même si celui-ci engageait sa responsabilité internationale en refusant l'assistance<sup>588</sup>.

256. L'Irlande a demandé que le paragraphe 2 mentionne également le retrait du consentement et stipule que le consentement à l'assistance extérieure ne pouvait être ni refusé ni retiré arbitrairement<sup>589</sup>. La Chine a proposé de modifier le libellé du paragraphe 2 et de remplacer les mots « ne peut pas » par « ne devrait pas », car ni le droit international coutumier ni la pratique des États n'imposait à l'État affecté l'obligation juridique d'accepter une assistance extérieure<sup>590</sup>. Pour la Fédération de Russie, le projet d'article visait davantage à énoncer l'obligation morale et politique pesant sur l'État affecté qu'à prescrire une obligation juridique dont l'inexécution porterait des conséquences en droit international<sup>591</sup>.

257. Israël<sup>592</sup>, l'Argentine<sup>593</sup> et l'Inde<sup>594</sup> ont déclaré qu'il faudrait préciser ce que l'on entendait par « arbitrairement ». La Malaisie<sup>595</sup> et l'Irlande<sup>596</sup> ont posé la question de savoir qui aurait autorité pour évaluer la gravité d'une situation exigeant assistance et pour décider qu'un refus de consentement était arbitraire. Le Royaume-Uni a souligné qu'il était difficile d'apprécier le caractère arbitraire d'un refus, compte tenu de la diversité et de la complexité des considérations économiques, logistiques et diplomatiques entrant dans la décision d'accepter de l'aide<sup>597</sup>. La France s'est interrogée sur le champ d'application exact de la disposition<sup>598</sup>. La République islamique d'Iran a dit craindre que le terme « arbitrairement » ne donne lieu à des partis pris et des jugements de valeur sur le comportement de l'État affecté, lequel était en droit de refuser l'aide étrangère, et proposé de renvoyer aux principes de la Charte des Nations Unies applicables en l'espèce, de façon à ce que l'on ne puisse pas invoquer l'assistance humanitaire pour porter atteinte aux droits souverains de l'État affecté et s'ingérer dans ses affaires intérieures<sup>599</sup>. Elle a proposé de la remplacer par la notion de « bonne foi » et de libeller comme suit le paragraphe : « La décision de consentir ou non à une assistance extérieure doit être prise de bonne foi. »<sup>600</sup> Elle s'est également dite

<sup>587</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 13, et A/C.6/66/SR.24, par. 66.

<sup>588</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 24.

<sup>589</sup> Déclaration du 27 octobre 2014, 19<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>590</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 42.

<sup>591</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 37.

<sup>592</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 33.

<sup>593</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 10.

<sup>594</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 20.

<sup>595</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 118, et A/C.6/69/SR.21, par. 48.

<sup>596</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 22.

<sup>597</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 45.

<sup>598</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 39.

<sup>599</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 52.

<sup>600</sup> Déclaration du 2 novembre 2012, 20<sup>e</sup> séance, soixante-septième session de l'Assemblée générale, et déclaration du 5 novembre 2013, 26<sup>e</sup> séance, soixante-huitième session de l'Assemblée.

d'avis qu'un refus du consentement ne pourrait être qualifié d'arbitraire dès lors que l'État affecté aurait auparavant accepté l'offre d'assistance d'un autre partenaire<sup>601</sup>. Le Portugal a demandé que soient précisées les circonstances dans lesquelles un État affecté pouvait refuser des offres d'assistance<sup>602</sup>. L'Afrique du Sud a demandé que le projet d'articles prévoie le cas d'un État affecté qui pourrait refuser des offres d'assistance parce qu'il a les moyens et les ressources nécessaires pour faire face seul à la situation ou parce qu'il a déjà accepté l'aide d'un autre État ou acteur<sup>603</sup>.

258. La Grèce a proposé d'insérer dans le projet d'article une phrase explicative ainsi libellée : « Le refus du consentement est réputé arbitraire, en particulier lorsqu'il contrevient à l'article [6 [8]]. »<sup>604</sup> La Thaïlande a proposé de modifier comme suit le paragraphe : « Le consentement à une assistance extérieure offerte de bonne foi et uniquement à des fins d'aide humanitaire ne peut être refusé arbitrairement et sans justification. »<sup>605</sup> De l'avis de l'Algérie, il fallait prendre en compte l'idée d'un délai raisonnable lorsqu'on appréciait le caractère arbitraire d'un refus<sup>606</sup>. Les Pays-Bas ont proposé de remplacer le terme « arbitrairement » par « sans raison valable »<sup>607</sup>.

259. Tout en se félicitant que le paragraphe 2 restreigne le droit qu'a l'État affecté de refuser l'assistance extérieure, la délégation du FICR a dit regretter que le texte n'indique pas clairement que l'État pouvait choisir entre les différentes offres proposées<sup>608</sup>.

260. En ce qui concerne le paragraphe 3, le Portugal a demandé des précisions sur ce que l'on entendait par « dans la mesure du possible ». Il a prié la Commission d'examiner le cas d'un État affecté qui ne serait pas en mesure de prendre une décision et les conséquences qui en résulteraient pour la protection des personnes<sup>609</sup>. Pour El Salvador, l'expression « dans la mesure du possible » était vague et risquait de laisser à l'État affecté une trop grande latitude pour ce qui est de communiquer sa décision d'accepter ou non une offre d'assistance. Il proposait de scinder le texte du paragraphe 3 de façon à exprimer deux idées distinctes, à savoir : d'une part, que l'État avait l'obligation de faire connaître sa réponse à une offre d'assistance dans les meilleurs délais, compte tenu du type de catastrophe et des besoins de sa population; d'autre part, que, dans des situations d'une extrême gravité, un État pouvait très bien ne pas pouvoir répondre immédiatement à une offre d'assistance, voire ne pas pouvoir y répondre du tout<sup>610</sup>. De l'avis de la Thaïlande, l'expression « dans la mesure du possible » devait également s'appliquer aux situations où un État affecté n'était pas en mesure de faire connaître sa décision par crainte de compromettre ses relations diplomatiques avec un autre État<sup>611</sup>. La France a fait

<sup>601</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 52.

<sup>602</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 66.

<sup>603</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 84.

<sup>604</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 25.

<sup>605</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 91.

<sup>606</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 33.

<sup>607</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 48.

<sup>608</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 43.

<sup>609</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 66.

<sup>610</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 13.

<sup>611</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 91.



observer qu'il semblait difficile de demander à l'État qui refusait une assistance de fournir ses motifs<sup>612</sup>.

261. La FICR a fait observer que le projet d'articles ne précisait pas qui serait habilité à faire des offres officielles d'assistance à l'État affecté. Elle-même et ses 186 sociétés nationales ne faisaient généralement pas d'offres officielles, et la plupart des organisations non gouvernementales n'en faisaient que rarement. Le paragraphe 3 visait les offres faites « conformément au présent projet d'articles », mais le projet d'articles ne prévoyait aucune procédure à cet effet. Par ailleurs, en dépit des explications fournies dans le commentaire, on ne savait pas au juste si le paragraphe 3 du projet d'article 14 [11] prévoyait implicitement un délai de réponse aux offres. La FICR a demandé qu'il soit précisé que, compte tenu du caractère souvent urgent des besoins humanitaires, l'État affecté devait faire connaître sa décision aussi rapidement que possible<sup>613</sup>.

262. Les Pays-Bas ont proposé d'inverser l'ordre des projets d'articles 14 [11] et 16 [12], de façon à mentionner d'abord le droit des États tiers et d'autres entités de prêter assistance à l'État affecté, puis l'obligation dudit État de ne pas refuser arbitrairement cette offre<sup>614</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

263. Tout en réaffirmant son adhésion au principe du consentement de l'État affecté, l'Australie a exprimé des réserves en ce qui concerne l'obligation imposée à ce dernier de ne pas refuser « arbitrairement » l'assistance extérieure. Selon elle, une telle obligation n'existait pas en droit international coutumier. On voyait mal sur quels critères déterminer qu'un refus était arbitraire, quelle autorité pouvait en décider et quel était l'intérêt pratique d'obliger un État à rechercher ou à accepter une assistance extérieure alors même qu'il ne le voudrait pas. Un éventuel manquement à cette obligation ne donnerait nullement le droit d'intervenir aux États désireux de prêter assistance.

264. L'Autriche a réaffirmé son adhésion au principe du consentement, lequel consentement devait être valide au sens de l'article 20 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, et à la disposition imposant à l'État affecté de ne pas refuser arbitrairement l'assistance extérieure. Toutefois, en l'état actuel du droit international, si l'État affecté refusait arbitrairement l'aide extérieure, les autres États ne pouvaient prétendre se substituer à lui et intervenir sans son consentement, que sa responsabilité internationale soit engagée ou non. L'Autriche s'est félicitée que l'État affecté ait l'obligation de faire connaître sa réponse à toute offre d'assistance.

265. La Finlande, s'exprimant au nom des États nordiques, s'est félicitée de l'obligation imposée à l'État affecté de ne pas refuser arbitrairement l'assistance extérieure, tout en recommandant de définir clairement le mot « arbitrairement » dans le commentaire.

<sup>612</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 39.

<sup>613</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 43.

<sup>614</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 48.



266. Pour l'Allemagne, si le consentement de l'État affecté ne pouvait être refusé arbitrairement, il n'en restait pas moins que ce consentement était un prérequis indispensable à la fourniture d'une assistance extérieure.

267. Le Qatar a proposé d'ajouter à la fin du paragraphe 2 le membre de phrase « ou d'une façon qui laisse penser qu'il a été refusé arbitrairement ».

268. Préférant une approche au cas par cas, l'Union européenne a demandé que le commentaire du projet d'article 14 [11] donne des précisions sur ce que l'on entendait par « refusé arbitrairement » et sur les motifs qui pourraient être valablement invoqués par un État affecté pour refuser son consentement à l'assistance. Elle a proposé que le commentaire renvoie au projet d'article 15 [13] relatif aux conditions de fourniture de l'assistance extérieure, car la formulation de ces conditions pourrait fournir à l'État affecté des motifs de refus du consentement ou de rejet de l'assistance.

269. La FICR a dit souscrire à l'idée fondamentale selon laquelle l'assistance extérieure ne pouvait être fournie sans le consentement préalable de l'État affecté, qui ne pouvait refuser arbitrairement ladite assistance. Ce principe consacrait une approche équilibrée, car il laissait à l'État un large pouvoir discrétionnaire tout en rappelant qu'il ne devait pas en faire mauvais usage dans les situations d'urgence humanitaire. Toutefois, elle craignait que l'inscription dans le projet d'articles de cette disposition contestée par plusieurs États ne compromette l'appui à l'ensemble du texte, faisant observer qu'il était relativement rare qu'un État refuse toutes les offres d'aide internationale lors d'une catastrophe.

270. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a proposé de changer l'ordre des projets d'articles 14 [11] à 17 [14], de façon à traiter d'abord des offres d'assistance extérieure, puis du consentement, de la facilitation et des conditions. Il a accueilli avec satisfaction le paragraphe 2, faisant observer que, dans certaines circonstances, un refus arbitraire du consentement pouvait constituer une violation du droit international des droits de l'homme. Il a proposé que le paragraphe mentionne également le retrait du consentement et stipule que le consentement à l'assistance extérieure ne pouvait être ni refusé *ni retiré* arbitrairement. Il a proposé d'ajouter au paragraphe 3 une condition de délai, qui imposerait à l'État affecté, dans la mesure du possible, de faire connaître sa décision au sujet de l'offre dans un délai raisonnable.

271. Le PAM a lui aussi recommandé de modifier l'ordre des projets d'article 14 [11] à 16 [12].

272. La Banque mondiale a dit craindre que l'insertion d'une obligation de diligence raisonnable ne cause des retards dans la fourniture de l'assistance.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

273. Nous appelons l'attention sur la proposition de changer l'ordre des projets d'articles 14 [11] à 16 [12], à laquelle nous souscrivons. Nous proposons que les projets d'article, dans leur numérotation présente, s'enchaînent comme suit : 16 [12], 14 [11] et 15 [13]. Toutefois, aux fins du présent rapport et pour éviter toute confusion, nous examinerons ces trois projets d'article dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans le projet adopté en première lecture, étant entendu que leur éventuel renvoi au Comité de rédaction se fera suivant l'ordre et la numérotation que nous proposons.

274. Des propositions ont été faites au sujet des paragraphes 2 et 3 du projet d'article 14 [11]. S'agissant du paragraphe 2, certains ont émis des réserves sur la disposition imposant à l'État de ne pas refuser arbitrairement son consentement, mais il n'a été proposé qu'une seule fois de la supprimer, pour des raisons d'opportunité. Nous considérons au contraire, à l'instar d'un grand nombre d'États et d'organisations internationales, que cette disposition a toute sa place dans le projet d'article 14 [11]. Nous rappelons à cet égard que, dans son rapport sur la protection des civils en période de conflit armé (S/2013/689), le Secrétaire général a demandé au Bureau de la coordination des affaires humanitaires d'examiner plus avant la question du refus arbitraire du consentement opposé aux opérations de secours humanitaire et de ses conséquences. Comme il est indiqué dans l'introduction du présent rapport, ces travaux ont abouti récemment à la formulation de directives sur le droit des opérations humanitaires de secours dans les situations de conflit armé, qui traitent en détail de la question. Bien qu'il traite de cette question dans le cadre des conflits armés, ce document n'en fournit pas moins une analyse utile du refus arbitraire du consentement et donne des arguments supplémentaires en faveur de l'inscription d'une disposition de ce type dans le texte définitif du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

275. En ce qui concerne les propositions d'amélioration du libellé du paragraphe 2, nous ne voyons pas l'intérêt de remplacer le terme « arbitrairement », d'usage courant, par les expressions « sans motif valable » ou « sans justification », qui ne sont en fait que des éléments de ce que l'on entend communément par « arbitrairement ». Nous convenons en revanche que le texte du paragraphe 2 serait amélioré si, comme il a été proposé, il était fait mention du retrait du consentement.

276. En ce qui concerne le paragraphe 3, nous soulignons que l'expression « conformément au présent projet d'articles » signifie que toute assistance doit être offerte conformément à la lettre et l'esprit du projet d'articles; elle ne renvoie pas à telle ou telle procédure établie par le projet, celui-ci n'en prévoyant aucune. L'offre d'assistance formulée de bonne foi peut prendre toute forme que l'acteur susceptible de prêter ladite assistance choisit de lui donner en vue de la réalisation de l'objectif visé. Nous trouverions donc bon, comme on l'a proposé, que le texte mentionne expressément la « bonne foi », au sens communément admis du terme et non pas nécessairement dans l'acceptation étroite que lui confère en droit international 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. Nous souscrivons également à la proposition de prévoir dans le texte un délai de diligence.

277. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que le projet d'article 14 [11] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction avec les modifications indiquées et libellé comme suit :

**Projet d'article 14**

**Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure**

1. La fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté.
2. Le consentement à l'assistance extérieure ne peut être ni refusé ni retiré arbitrairement.

3. Lorsqu'une assistance lui est offerte de bonne foi conformément au présent projet d'articles, l'État affecté doit, dans la mesure du possible, faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'assistance offerte.

## **P. Projet d'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.

### **1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture**

278. La Sixième Commission a examiné le projet d'article 15 [13] aux soixante-septième, soixante-huitième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

279. La Slovénie a déclaré que les conditions posées à la fourniture de l'assistance extérieure devaient être raisonnables et compatibles avec l'obligation de l'État de protéger les personnes se trouvant sur son territoire<sup>615</sup>. L'Afrique du Sud a soutenu que l'État affecté, pour réaliser son objectif fondamental, qui était de protéger sa population, ne devait pouvoir imposer que des conditions raisonnables, jugées nécessaires au vu des circonstances et conformes à son droit interne et au droit international<sup>616</sup>. Selon l'Indonésie, afin de trouver un juste équilibre entre l'obligation qui incombait à l'État de protéger sa population en cas de catastrophe et son droit de défendre sa souveraineté, les conditions imposées par l'État affecté devraient être raisonnables et ne pas compromettre le respect de l'obligation de protéger<sup>617</sup>.

280. Le Mexique<sup>618</sup> et le Portugal<sup>619</sup> ont affirmé que les conditions de la fourniture de l'assistance extérieure devaient être imposées de bonne foi, de manière que l'État affecté ne refuse pas arbitrairement une assistance extérieure, car cela constituerait une violation de son obligation d'assurer la protection de sa population. La Fédération de Russie a indiqué que la formulation du projet d'article 15 [13] laissait à l'État affecté une grande liberté d'interprétation pour fixer les conditions de l'assistance et faisait courir le risque que le droit international ou national soit invoqué de mauvaise foi dans le but d'empêcher la fourniture d'une aide<sup>620</sup>. Le Portugal a invité la Commission à examiner des situations dans lesquelles les conditions fixées s'étaient révélées déraisonnables ou avaient limité l'assistance d'une manière qui avait nui à sa qualité et n'avait pas permis d'assurer dûment la

<sup>615</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 127.

<sup>616</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 84.

<sup>617</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 29.

<sup>618</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 19.

<sup>619</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 61.

<sup>620</sup> Déclaration du 2 novembre 2012, 19<sup>e</sup> séance, soixante-septième session de l'Assemblée générale.

protection des personnes affectées par une catastrophe, y compris des cas de violation du droit international<sup>621</sup>. Il était également d'avis qu'il serait utile d'étudier les conséquences d'une évaluation erronée des besoins des personnes affectées ou une situation où l'État affecté ne serait pas en mesure de les évaluer<sup>622</sup>.

281. L'Autriche a souligné que le projet d'article 15 [13] devrait refléter les règles relatives à la coopération figurant au projet d'article 8 [5]<sup>623</sup>. En effet, un État affecté n'était pas libre d'imposer des conditions unilatéralement, ces conditions devant être fixées à l'issue de consultations entre l'État affecté et les acteurs lui prêtant assistance, compte tenu des principes généraux régissant cette assistance et des capacités des acteurs qui la fournissent. La Slovénie a évoqué la nécessité pour l'État affecté de procéder à une évaluation des besoins, de préférence en coopération avec les organismes humanitaires compétents et les États lui prêtant assistance<sup>624</sup>.

282. La Thaïlande, qui soutenait formulation adoptée en première lecture, estimait que les acteurs fournissant une assistance devraient tenir compte des spécificités locales, notamment les habitudes alimentaires, la culture, la religion, la langue et les rapports sociaux de sexe. Elle a fait observer que les conditions fixées par un État affecté (délais, restrictions touchant la qualité et la quantité de l'aide) pouvaient varier en fonction du moment, des besoins et des conditions de sécurité du pays<sup>625</sup>.

283. Le Pakistan a estimé qu'un État affecté devrait pouvoir imposer toutes conditions qu'il jugeait nécessaires avant d'accepter une offre d'assistance extérieure. Il a expliqué que l'État affecté, étant le principal responsable, serait bien plus soucieux que des acteurs extérieurs de faciliter la prompte fourniture d'une aide et d'assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire<sup>626</sup>. La République islamique d'Iran a fait valoir que, bien que l'État affecté eût l'obligation de faciliter la fourniture d'une aide humanitaire, on ne pouvait s'attendre à ce qu'il se lie par de forts engagements juridiques<sup>627</sup>. Les Pays-Bas ont noté que ce projet d'article pourrait mettre davantage l'accent sur la nécessité pour l'État affecté de lever les obstacles, dans sa législation interne, qui risquaient d'entraver la fourniture rapide de l'aide dans le cas où ses capacités nationales seraient insuffisantes<sup>628</sup>.

284. Le Mexique a soutenu que les conditions de fourniture de l'assistance extérieure devaient être conformes au droit international et à la législation nationale<sup>629</sup>, comme l'ont également affirmé l'Espagne<sup>630</sup>, la France<sup>631</sup>, le Chili<sup>632</sup> et la Suisse. Cette dernière a en outre fait le rapprochement avec les principes humanitaires visés au projet d'article 7 [6]<sup>633</sup>. La Slovénie a souligné que ces

<sup>621</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 61.

<sup>622</sup> Ibid.

<sup>623</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 85.

<sup>624</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 127.

<sup>625</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 41.

<sup>626</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 32.

<sup>627</sup> Déclaration du 2 novembre 2012, 20<sup>e</sup> séance, soixante-septième session de l'Assemblée générale.

<sup>628</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 29.

<sup>629</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 19.

<sup>630</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 117.

<sup>631</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 95.

<sup>632</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 12.

<sup>633</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 79.

conditions ne devaient pas non plus aller à l'encontre des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination ou des droits fondamentaux de l'homme applicables en cas de catastrophe<sup>634</sup>.

285. En ce qui concerne l'expression « droit national », la Malaisie a fait observer que les États affectés pouvaient faire face aux catastrophes non seulement en appliquant leur législation interne, mais aussi en adoptant des directives administratives et des politiques nationales. Elle a donc proposé d'élargir le champ d'application du projet d'article 15 [13] de façon qu'il précise que la formulation de conditions devait être conforme au droit national et aux politiques nationales applicables de l'État affecté<sup>635</sup>.

286. En ce qui concerne « les besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes », l'Union européenne a estimé que, dans une optique axée sur les besoins, une telle formulation semblait trop vague : les conditions devraient « refléter effectivement » les besoins recensés des personnes affectées au lieu de simplement en « tenir compte »<sup>636</sup>. Le Royaume-Uni a jugé lui aussi préférable d'adopter une approche fondée sur les besoins plutôt que sur les droits<sup>637</sup>. El Salvador s'est réjoui de ce qu'il soit question dans le texte de « besoins identifiés » plutôt que de « besoins identifiables », car les besoins d'une population au lendemain d'une catastrophe existaient en tant que tels, qu'il soit facile ou difficile de les identifier<sup>638</sup>. Selon le Portugal, la référence aux besoins identifiés des personnes touchées par une catastrophe et à la qualité de l'assistance limitait les possibilités d'interprétation trop large et d'imposition de conditions arbitraires<sup>639</sup>. La Hongrie a constaté avec satisfaction que le texte faisait obligation à l'État affecté de tenir compte des besoins identifiés des personnes affectées par une catastrophe dans la formulation des conditions qu'il impose à l'assistance extérieure<sup>640</sup>.

287. La Fédération de Russie a élevé une objection contre le fait que le paragraphe 8 du commentaire évoquait la nécessité de procéder à une procédure d'évaluation objective des besoins d'assistance, estimant que cela pouvait laisser croire que l'évaluation de l'État affecté pourrait ne pas être fiable<sup>641</sup>. À l'inverse, l'Irlande s'est exprimée en faveur du paragraphe 8 du commentaire<sup>642</sup>.

288. L'Union européenne a proposé d'insérer, dans le texte du projet d'article 15 [13], une mention des besoins particuliers des femmes et d'autres groupes vulnérables ou défavorisés, notamment les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées<sup>643</sup>.

289. En ce qui concerne la dernière phrase du projet d'article 15 [13], la Malaisie a réaffirmé qu'il était essentiel de définir la portée et le type de l'assistance requise et

<sup>634</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 127.

<sup>635</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 111.

<sup>636</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 72.

<sup>637</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 66.

<sup>638</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 49.

<sup>639</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 61.

<sup>640</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 52.

<sup>641</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 39.

<sup>642</sup> Déclaration du 27 octobre 2014, 19<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>643</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 72. Voir également la déclaration de la Roumanie dans le document A/C.6/68/SR.24, par. 82.

d'en informer les acteurs extérieurs prêtant assistance lorsqu'un État affecté devait réagir à une catastrophe<sup>644</sup>. Elle était d'avis que l'obligation et le droit de l'État affecté de déterminer la portée et le type d'assistance requise devrait faire l'objet d'un projet d'article distinct du projet d'article 15 [13]<sup>645</sup>. Le Pakistan était d'accord que l'État affecté devait définir la portée et le type de l'assistance qu'il attendait d'autres États<sup>646</sup>. La Hongrie a accueilli avec satisfaction l'obligation faite à l'État affecté de prendre en compte la qualité de l'assistance lorsqu'il posait ses conditions à la fourniture de l'assistance extérieure<sup>647</sup>. Singapour a invité la Commission à examiner le cas d'un État affecté qui recevrait des offres d'assistance non sollicitées. Singapour considérait en effet qu'il n'apparaissait pas clairement si, dans un tel cas, l'État affecté pouvait formuler des conditions spécifiques sans avoir à préciser la portée et le type de l'assistance requise.<sup>648</sup> La Fédération de Russie a estimé que les mêmes restrictions concernant la formulation des conditions devraient être imposées aux États prêtant assistance<sup>649</sup>.

290. Selon la FICR, les troisième et quatrième phrases du projet d'article 15 [13] pouvaient laisser entendre que les États devaient fixer leurs « conditions » concernant l'aide au cas par cas, après chaque catastrophe. Elle a recommandé aux États d'examiner attentivement et de définir les conditions qu'ils imposeraient aux fournisseurs d'aide extérieure avant qu'une catastrophe ne se produise, à titre de mesure de préparation<sup>650</sup>. Idéalement, ces conditions devraient s'appuyer sur des normes de qualité et de conduite humanitaires largement acceptées, telles que celles énoncées dans la Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire du Projet Sphère<sup>651</sup> et les standards minimums de l'intervention humanitaire énoncées dans le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe<sup>652</sup>. La République de Corée a proposé que chaque État adopte les mesures et les lois internes voulues, en mettant l'accent sur la prévention, avant qu'une catastrophe ne se produise<sup>653</sup>.

<sup>644</sup> Déclaration du 2 novembre 2012, 19e séance, soixante-septième session de l'Assemblée générale.

<sup>645</sup> Ibid.

<sup>646</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 32.

<sup>647</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 52.

<sup>648</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 109.

<sup>649</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 39.

<sup>650</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 63.

<sup>651</sup> Le Projet Sphère : la Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire (Genève : le Projet Sphère, 2000, révisé en 2011).

<sup>652</sup> Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, annexe VI du rapport intitulé « Principes et intervention en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale », document 95/C.II/2/1, vingt-sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 3 au 7 décembre 1995.

<sup>653</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 122.

## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

291. L'Autriche a indiqué une nouvelle fois que les conditions dans lesquelles l'assistance était fournie ne devraient pas être dictées de façon unilatérale par l'État affecté, mais être définies en consultation entre ce dernier et les acteurs qui lui prêtaient assistance, en tenant compte des principes généraux régissant l'assistance et des capacités desdits acteurs.

292. Cuba a proposé d'ajouter la phrase ci-après à la fin du projet d'article : « La fourniture de l'assistance extérieure ne saurait dépendre d'éléments portant atteinte à la souveraineté de l'État affecté ».

293. La République tchèque est elle aussi d'avis que l'État affecté devait pouvoir poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure et indiquer la portée et le type de l'assistance requise. Elle a recommandé qu'il soit précisé dans le commentaire que l'État affecté pouvait fixer les conditions générales de cette assistance, y compris, entre autres, les conditions de transport et de sécurité et les points de contact.

294. La Finlande, s'exprimant au nom des pays nordiques, considérait que le point essentiel qu'aborde le projet d'article 15 [13] est le droit de l'État affecté de refuser une assistance non souhaitée ou non nécessaire, et de déterminer l'opportunité de l'assistance. Notant que des cas d'assistance non sollicitée ou inopportune avaient posé problème dans de nombreux États affectés, elle a proposé de développer cet aspect de l'assistance humanitaire dans le commentaire. Les pays nordiques ont également proposé de remplacer l'expression « prendre en compte » par l'expression « refléter de manière vérifiable ».

295. Selon l'Union européenne, le droit de poser des conditions à l'assistance n'est pas illimité et devrait être exercé dans le respect du projet d'articles et des règles applicables du droit international et national. Elle a noté que, même si les « besoins » et la « qualité » étaient mentionnés, la notion même de « conditions » restait vague. Elle a suggéré à la Commission soit d'utiliser une formule plus rigoureuse que « prendre en compte », soit d'insérer des explications complémentaires dans le commentaire. Elle a en outre proposé de mieux préciser dans le commentaire le lien entre le projet d'article 15 [13] et le projet d'article 17 [14] relatif à la facilitation de l'assistance extérieure.

296. Le CICR a dénoncé la contradiction entre l'approche adoptée dans le projet d'article, dont il dit craindre qu'elle ne laisse à l'État affecté la possibilité de faire un choix parmi les activités confiées aux acteurs humanitaires et l'approche suivie par le droit international humanitaire actuel.

297. La FICR a fait observer que le projet d'article laissait en grande partie aux États affectés le soin d'énoncer toute autre « condition » de l'assistance. À son avis, cela n'encourageait guère une approche harmonisée quant à la qualité des secours et n'engageait pas les prestataires à respecter des normes minimales dans le cadre de cet instrument international. Elle a recommandé d'améliorer le projet d'article en le détaillant mieux et en s'inspirant des 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, ainsi que d'autres instruments internationaux contraignants.



298. Selon l'OIM, les conditions relatives à la fourniture de l'assistance extérieure devraient tenir compte des besoins des personnes affectées par une catastrophe, conformément au projet d'article 2 [2], notamment les besoins spécifiques des personnes vulnérables, qui devraient comprendre, selon elle, les personnes déplacées et les migrants. Elle a recommandé d'indiquer dans le commentaire que les conditions imposées pour la fourniture de l'assistance extérieure ne devaient pas limiter de manière disproportionnée le droit des États étrangers à fournir une assistance à leurs ressortissants dans une situation de crise.

### **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

299. Selon nous, l'expression « droit national » ne désigne pas uniquement les textes législatifs, mais aussi les textes réglementaires. La disposition prévoyant que les conditions de la fourniture de l'assistance extérieure doivent être conformes au droit national – lequel préexiste à la catastrophe – peut être appliquée soit à l'avance soit après que la catastrophe a eu lieu. En outre, nous ne voyons pas l'intérêt de faire de la dernière phrase du projet d'article 15 [13], sans la modifier, un projet d'article distinct. Toutefois, si l'on tient à assigner une place distincte à cette phrase, le même résultat pourrait être obtenu en la séparant du reste du projet d'article par un interligne. Par ailleurs, nous pouvons souscrire à la proposition de remplacer le terme « prendre en compte » par « refléter ».

300. Nous recommandons par conséquent que le texte du projet d'article 15 [13] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction tel qu'amendé et libellé comme suit :

#### **Projet d'article 15**

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

1. 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 refléter les besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes et la qualité de l'assistance.

2. Lorsqu'il formule de telles conditions, l'État affecté doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise.

### **Q. Projet d'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.

#### **1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture**

301. La Sixième Commission a examiné le projet d'article 16 [12] aux soixante-sixième à soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.



302. La Finlande, au nom des pays nordiques<sup>654</sup>, la Slovénie<sup>655</sup>, la République tchèque<sup>656</sup>, l'Autriche<sup>657</sup>, la Fédération de Russie<sup>658</sup>, la Roumanie<sup>659</sup>, la France<sup>660</sup> et la Pologne<sup>661</sup> ont souscrit au projet d'article 16 [12]. El Salvador a estimé que la question de savoir si des tiers avaient le droit ou simplement la faculté d'offrir leur assistance méritait d'être examinée plus avant<sup>662</sup>. Les États-Unis d'Amérique ont fait observer que la question de savoir dans quelle mesure des tiers avaient le droit de prêter assistance susciterait probablement des vues très divergentes et conseillé à la Commission de structurer ses travaux de manière à éviter de devoir se prononcer catégoriquement sur cette question<sup>663</sup>. De même, la Grèce a considéré que l'emploi du terme « droit » prêtait à confusion et proposé de reformuler le projet d'article en mettant l'accent sur l'aspect constructif de l'offre plutôt que sur son aspect juridique<sup>664</sup>. Singapour<sup>665</sup>, Israël<sup>666</sup>, le Pakistan<sup>667</sup> et la Pologne<sup>668</sup> doutaient que les offres d'assistance puissent être considérées comme un droit. D'après Singapour, l'accent devait être mis sur l'obligation de l'État affecté d'examiner les offres d'assistance qu'il recevait<sup>669</sup>. À son avis, ce projet d'article n'était pas réellement nécessaire. L'Indonésie a exprimé une opinion similaire<sup>670</sup>. Le Royaume-Uni a estimé que cette disposition était superflue puisque du fait de leur souveraineté, les États pouvaient toujours offrir ce que bon leur semblait<sup>671</sup>. La Fédération de Russie a déclaré que cette disposition énonçait une évidence<sup>672</sup>. Pour l'Inde, la question de savoir s'il existait un tel droit dans le cadre de la coopération internationale devait être clarifiée, en gardant à l'esprit que le principe directeur en matière d'assistance en cas de catastrophe était le consentement de l'État affecté<sup>673</sup>.

303. Selon le Mexique, l'exercice du droit de prêter assistance était soumis à deux contraintes : premièrement, seuls les sujets de droit international étaient habilités à l'exercer et, deuxièmement, il devait être exercé conformément au principe de non-intervention dans les affaires intérieures<sup>674</sup>. L'Afrique du Sud a soutenu que le projet d'article devrait disposer clairement que le droit d'offrir une assistance ne devait pas constituer une intervention dans les affaires intérieures de l'État affecté<sup>675</sup>. El Salvador a proposé de reformuler le projet d'article afin d'étendre le droit de

<sup>654</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 60.

<sup>655</sup> A/C.6/66/SR.20, par. 12.

<sup>656</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 19.

<sup>657</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 25.

<sup>658</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 37.

<sup>659</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 19.

<sup>660</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 95.

<sup>661</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 107.

<sup>662</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 90.

<sup>663</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 69.

<sup>664</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 57.

<sup>665</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 75.

<sup>666</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 33.

<sup>667</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 7.

<sup>668</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 86.

<sup>669</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 75.

<sup>670</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 61.

<sup>671</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 45.

<sup>672</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 39.

<sup>673</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 20.

<sup>674</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 20.

<sup>675</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 84.

prêter assistance à toute personne, physique ou morale<sup>676</sup>. Le Chili était d'avis que les offres d'assistance ne devraient ni être assorties de conditions inacceptables pour l'État affecté ni être faites de manière discriminatoire.<sup>677</sup>

304. Sri Lanka<sup>678</sup>, la Thaïlande<sup>679</sup> et la Pologne<sup>680</sup> ont proposé de reformuler le projet d'article de manière à préciser que la communauté internationale avait l'obligation de fournir une assistance. La Hongrie a soutenu l'idée que l'obligation de coopérer avec l'État affecté comprenne une obligation de fournir une assistance, mais elle a estimé qu'il serait plus sage de la libeller sous la forme d'une vigoureuse recommandation<sup>681</sup>. La Malaisie a affirmé que l'obligation de rechercher une assistance énoncée à l'article 13 [10] devrait avoir pour pendant celle de porter assistance, mais elle a estimé que cette dernière ne pouvait être catégoriquement imposée aux États, qui devaient pouvoir répondre aux demandes d'assistance de la manière qu'ils jugeaient appropriée<sup>682</sup>. Elle a par conséquent proposé de libeller le projet d'article comme suit : Sans préjudice du droit de l'État affecté d'accepter de donner son consentement à des offres d'assistance, les États, l'Organisation des Nations Unies, les autres organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent offrir leur assistance à l'État affecté pour faire face à une catastrophe si celle-ci dépasse sa propre capacité d'intervention<sup>683</sup>.

305. L'Irlande<sup>684</sup>, la Slovénie<sup>685</sup>, l'Allemagne<sup>686</sup>, la Grèce<sup>687</sup>, les Pays-Bas<sup>688</sup>, l'Espagne<sup>689</sup> et la Belgique<sup>690</sup> ont fait valoir que le droit international actuel n'imposait aucune obligation aux États tiers de fournir une assistance. La Belgique est d'avis que, si la Commission devait proposer une telle obligation, celle-ci devrait constituer une obligation de moyens et non de résultat<sup>691</sup>.

306. Singapour<sup>692</sup>, la République tchèque<sup>693</sup>, le Pakistan<sup>694</sup> et l'Allemagne<sup>695</sup> se sont déclarés opposés à ce que les États, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales soient placés sur le même plan juridique. L'Autriche s'est félicitée de la distinction introduite dans la formulation du projet d'article adopté en première lecture<sup>696</sup>. Les États-Unis d'Amérique<sup>697</sup> ont proposé

<sup>676</sup> A/C.6/66/SR.22, par. 14.

<sup>677</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 10.

<sup>678</sup> A/C.6/66/SR.27, par. 20.

<sup>679</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 40.

<sup>680</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 86.

<sup>681</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 59.

<sup>682</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 120.

<sup>683</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 110.

<sup>684</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 21.

<sup>685</sup> A/C.6/66/SR.20, par. 12.

<sup>686</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 28.

<sup>687</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 56.

<sup>688</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 48.

<sup>689</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 50.

<sup>690</sup> Commentaires présentés par écrit, 8 mai 2012.

<sup>691</sup> Ibid.

<sup>692</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 75.

<sup>693</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 19.

<sup>694</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 7.

<sup>695</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 28.

<sup>696</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 62.

d'éliminer cette distinction. À leur avis, s'il était clair que les organisations non gouvernementales ont une nature et un statut juridique différents, cela n'a aucune incidence sur leur capacité de prêter assistance à un État affecté conformément au droit applicable; elles devaient même être encouragées à le faire. Ils ont par conséquent proposé de reformuler le projet d'article de façon qu'il dispose que les États, l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales puissent « offrir leur assistance à l'État affecté, conformément au droit international et à la législation interne applicable »<sup>698</sup>. L'Allemagne a déclaré que la formulation du projet d'article donnait l'impression qu'il conférerait directement des droits internationaux aux organisations non gouvernementales<sup>699</sup>.

307. L'Union européenne a demandé une fois de plus que les organisations d'intégration régionale soient expressément mentionnées dans le projet d'article ou qu'il soit précisé dans le commentaire que ces entités étaient également visées<sup>700</sup>. La FICR a constaté avec préoccupation que ni elle ni ses sociétés nationales n'étaient mentionnées et proposé que les précisions voulues soient apportées dans le commentaire<sup>701</sup>. L'Irlande s'est félicitée de l'accent mis, dans le commentaire, sur le rôle joué par les organisations non gouvernementales<sup>702</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

308. L'Autriche s'est déclarée préoccupée par le fait que les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les États étaient mis sur le même pied.

309. Cuba a proposé d'ajouter la phrase suivante : « L'État affecté devra en tout état de cause être celui qui demande l'assistance extérieure, et l'offre de cette assistance ne pourra être assortie de conditions. »

310. La République tchèque a fait observer que le commentaire n'abordait pas la question des offres d'assistance émanant de particuliers.

311. La Suisse a noté que cette disposition était plus souverainiste et plus intrusive envers l'action humanitaire que le droit international humanitaire.

312. Selon le CICR, la disposition prévoyant que les organisations humanitaires non gouvernementales « peuvent » seulement offrir leurs services bouleversait – et en un sens niait – le droit d'initiative que le droit international humanitaire reconnaît aux organisations humanitaires impartiales telles que le CICR et qui leur confère un statut privilégié.

313. La FICR a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'évoquer un « droit d'offrir », car cela revenait à se pencher sur un problème qui n'existait pas dans la pratique. Toutefois, si la Commission entendait maintenir cette référence, elle pourrait compléter le libellé du projet d'article pour préciser ou qualifier l'assistance, dans

<sup>697</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 47.

<sup>698</sup> Ibid.

<sup>699</sup> A/C.6/66/SR.23, par. 28.

<sup>700</sup> A/C.6/66/SR.21, par. 57.

<sup>701</sup> A/C.6/66/SR.25, par. 44.

<sup>702</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 117.

l'esprit du paragraphe 2 de l'article 3 du Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux<sup>703</sup>, qui dispose que l'assistance ne peut être invoquée comme une « justification d'une intervention, directe ou indirecte [...] dans les affaires intérieures ou extérieures » de l'État affecté. La FICR a une nouvelle fois demandé qu'une clarification soit apportée dans le commentaire concernant sa relation avec ses sociétés nationales.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

314. Nous faisons observer que l'emploi du mot « droit » dans le projet d'article 16 [12] vise à souligner qu'il n'existe aucune « obligation » pour aucun acteur de fournir une assistance à un État affecté. Aucune obligation n'existe non plus pour les États, lorsqu'il s'agit simplement de faire une offre d'assistance, ce qui est précisément l'objet de l'article 16 [12]. De ce point de vue, ce projet d'article ne s'applique pas nécessairement aux organisations intergouvernementales compétentes, aux organisations non gouvernementales pertinentes et aux autres entités, si leurs actes constitutifs disposent qu'elles sont tenues d'offrir leur assistance. L'emploi du mot « droit » pour le premier type d'organisations et du mot « peuvent » pour le second visait à reconnaître leurs pouvoirs d'initiative respectifs en matière d'assistance. Deux mots différents ont été retenus pour bien montrer que les États et les organisations intergouvernementales, d'une part, et les organisations non gouvernementales, d'autre part, n'étaient pas mis sur le même pied.

315. Toutefois, cette distinction, exacerbée par l'utilisation du mot « droit », n'en est peut-être pas vraiment une dans le cadre de l'offre d'assistance. Dans ce contexte, en effet, c'est la possibilité pour tous les acteurs de faire une offre d'assistance qui importe, quels que soient les motifs juridiques sur lesquels ils peuvent fonder leur action. Dans ces conditions, il devient possible de supprimer les mentions expresses « autres organisations intergouvernementales compétentes » et « organisations non gouvernementales pertinentes » et de les remplacer par l'expression « autres acteurs prêtant assistance », telle que définie à l'alinéa c) du projet d'article 4, et en apportant la précision « susceptibles de prêter assistance » comme au projet d'article 13 [10].

316. Au vu de ce qui précède, nous recommandons que le texte du projet d'article 16 [12] adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction libellé comme suit :

#### **Projet d'article 16** **Offres d'assistance extérieure**

Les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État affecté.

<sup>703</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, p. 649.

## R. Projet d'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 législations et réglementations pertinentes sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

317. La Sixième Commission a examiné le projet d'article 17 [14] aux soixante-septième, soixante-huitième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

318. Plusieurs États, notamment la Slovénie<sup>704</sup>, le Chili<sup>705</sup> et le Japon<sup>706</sup>, étaient globalement favorables à la teneur du projet d'article, qu'ils considéraient utile pour assurer la fourniture prompte et effective d'une assistance en cas de catastrophe. Le Bélarus a soutenu que c'étaient tous les États, et non les seuls États directement affectés, qui devraient être tenus d'adopter sans retard des mesures législatives appropriées dans le cadre du développement progressif du droit international<sup>707</sup>.

319. Le Mexique a estimé que l'État affecté devrait prévoir dans sa législation des dérogations à l'application du droit national par le biais de mécanismes conformes au droit international<sup>708</sup>. L'Indonésie a soutenu qu'il était essentiel pour un État de pouvoir fixer ses conditions, mais que les consultations et le consentement, qui étaient au fondement de la coopération, devaient être intégrés dans le projet d'articles<sup>709</sup>.

320. Selon El Salvador, la décision de suspendre l'application de lois nationales afin de faciliter la fourniture de l'assistance relevait des affaires intérieures de l'État affecté<sup>710</sup>. Le Pakistan a affirmé que, la fourniture d'une aide humanitaire au lendemain d'une catastrophe étant un processus dynamique, l'État affecté devrait avoir le droit de réexaminer sa position à la lumière de l'évolution de la situation sur le terrain<sup>711</sup>.

321. En ce qui concerne la nature des mesures adoptées dans ce domaine, la Malaisie a noté que, pour le Comité de rédaction, le membre de phrase « prend les

<sup>704</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 128.

<sup>705</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 13.

<sup>706</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 54.

<sup>707</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 82.

<sup>708</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 19.

<sup>709</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 29.

<sup>710</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 49.

<sup>711</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 33.

mesures nécessaires, dans le cadre de son droit interne » visait notamment les mesures législatives, réglementaires et administratives, y compris éventuellement les mesures prises en vertu d'une législation d'urgence, et pouvait par conséquent s'étendre aux mesures pratiques non juridiques visant à faciliter l'assistance<sup>712</sup>.

322. L'Union européenne a proposé de supprimer les mots « civil et militaire » du projet d'article 17 [14] afin de ne mentionner que « le personnel de secours »<sup>713</sup>, alors que la Suisse s'est déclarée quelque peu préoccupée de ce que la formulation actuelle ne semble pas faire de distinction entre l'aide militaire et l'aide civile<sup>714</sup>. En outre, étant donné que, conformément à l'alinéa e) du projet d'article 4, le terme « personnel de secours » désignait le personnel envoyé aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe, la Suisse<sup>715</sup> et la FICR<sup>716</sup> ont souligné que le projet d'article 17 [14] assimilait, en particulier du point de vue du degré de protection demandé aux États affectés, les personnes envoyées pour fournir des secours humanitaires en temps de crise à celles qui étaient envoyées en temps normal et dans le cadre du développement pour fournir une assistance en matière de réduction des risques de catastrophe ou de préparation aux catastrophes.

323. L'Autriche a préconisé de développer le projet d'article 17 [14] en ajoutant plusieurs éléments à la liste de mesures visant à faciliter la fourniture prompte et efficace de l'assistance extérieure. Elle a notamment mentionné les questions de responsabilité, le remboursement des frais, la confidentialité, le contrôle, les autorités compétentes, les droits de survol et d'atterrissage, les installations de télécommunication, les privilèges et immunités et l'exemption de toute réquisition et de restrictions à l'exportation et au transit<sup>717</sup>. Les États-Unis d'Amérique ont proposé d'ajouter à cette liste des mesures qui faciliteraient le retrait et le rapatriement en toute efficacité et en bon ordre du personnel de secours, des biens et de l'équipement dès la cessation des activités d'assistance extérieure<sup>718</sup>. Inversement, la Pologne a suggéré de supprimer l'élément de phrase « les privilèges et immunités » de l'alinéa a) du paragraphe 1 du projet d'article. Étant donné que la liste des mesures figurant dans cette disposition n'était pas exhaustive, la Pologne estimait en effet qu'il n'était pas souhaitable de mettre l'accent sur l'octroi de privilèges et immunités au personnel de secours<sup>719</sup>.

324. Le Pakistan a appuyé l'obligation faite à l'État affecté de faciliter l'assistance en portant ses lois et règlements ainsi que ses dispositifs de préparation aux catastrophes à la connaissance des acteurs extérieurs afin qu'ils s'y conforment une fois que les conditions qu'il avait imposées étaient réunies<sup>720</sup>.

<sup>712</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 112.

<sup>713</sup> Déclaration du 27 octobre 2014, 19<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>714</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 79.

<sup>715</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 129.

<sup>716</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 74.

<sup>717</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 86.

<sup>718</sup> A/C.6/68/SR.23, par. 49.

<sup>719</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 107.

<sup>720</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 33.

## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

325. L'Australie a demandé une nouvelle fois si tous les États avaient les moyens de s'acquitter des obligations inscrites dans cette disposition.

326. L'Autriche a de nouveau proposé de compléter le projet d'article en y mentionnant d'autres questions visées par la législation, telles que la confidentialité, les questions de responsabilité, le remboursement des frais, les privilèges et immunités, les autorités compétentes, les droits de survol et d'atterrissage, les moyens de télécommunication, l'exemption de réquisition et de restrictions à l'importation, à l'exportation et au transit de biens et de services de secours, ainsi que la délivrance prompte et gratuite de visas et autres autorisations.

327. Les Pays-Bas ont approuvé la décision de ne pas fusionner les projets d'article 18 et 17 [14].

328. L'Association des États de la Caraïbe s'est dite d'avis que l'emploi des adjectifs « prompt et effectif » pourrait faire peser une charge excessive sur l'État affecté à un moment où il risquait fort d'être entré dans un mode de fonctionnement axé sur la seule gestion de crise, l'application de la législation interne étant alors officiellement suspendue (en cas d'état d'urgence, par exemple). Pendant cette période, l'accent devrait être mis sur la fourniture de l'assistance et non sur sa facilitation. À son avis, c'est sur les acteurs prêtant assistance que pesait alors l'obligation de diligence.

329. La FICR a recommandé d'améliorer le projet d'article en le développant davantage et en s'inspirant de ses Lignes directrices et de divers instruments contraignants, tels que la Convention de Tampere ou l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence<sup>721</sup>. Elle a fait observer que les projets d'articles 4 et 17 [14] traitaient les interventions civiles et militaires exactement de la même manière en termes de facilitation. Or, de nombreux États, de même que la communauté humanitaire, privilégiaient l'approche retenue dans les Directives d'Oslo, à savoir que les moyens militaires ne devaient être utilisés que lorsque les moyens civils ne suffisaient pas et que, s'il y était fait appel, ils devaient éviter de distribuer directement de l'aide et pourvoir plutôt à l'infrastructure, aux moyens de transport et à d'autres formes d'appui indirect.

330. La Banque mondiale s'est inquiétée de ce que l'expression « dans le cadre de son droit national » dans le chapeau n'entraînât de longs retards dans l'acheminement des secours lorsque la législation nationale n'autorisait pas expressément d'exception en cas d'urgence.

## 3. Recommandation du Rapporteur spécial

331. Nous appelons une nouvelle fois l'attention sur le caractère non exhaustif des questions énumérées au projet d'article 17 [14], qui est mis en évidence au moyen des expressions « en particulier » au paragraphe 1, « tels que » à l'alinéa a) et « comme » à l'alinéa b). Nous ne jugeons donc pas nécessaire d'alourdir le texte en

<sup>721</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, daté du 26 juillet 2005, ASEAN Documents Series 2005, p. 157 (ci-après dénommé « l'Accord de l'ASEAN »).

ajoutant aux exemples déjà donnés une longue liste, elle-même non exhaustive, d'autres questions pertinentes, qui pourra avantageusement être insérée dans le commentaire correspondant. Nous ne sommes également pas favorables à la suppression, à l'alinéa a), de la mention « privilèges et immunités », terme technique qui, étant donné son exhaustivité, est particulièrement pertinent dans le contexte des mesures visant à faciliter l'assistance extérieure. Par ailleurs, nous considérons que, compte tenu de la reformulation de la définition du terme « personnel de secours » figurant à l'alinéa e) du projet d'article 4 que nous avons recommandée, le terme suffirait à lui seul au paragraphe 1 a) du projet d'article 17 [14], sans qu'il soit utile d'y ajouter les adjectifs qualificatifs « civil et militaire » ou ceux énoncés dans les Directives d'Oslo.

332. Au vu de ce qui précède, nous recommandons que le projet d'article 17 adopté en première lecture soit reformulé et renvoyé au Comité de rédaction libellé comme suit :

**Projet d'article 17**

**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, 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;

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 textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

**S. Projet d'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.

**1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture**

333. Le projet d'article 18 a été examiné par la Sixième Commission à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale. Dans l'ensemble, les membres de la Commission se sont déclarés favorables à cette disposition, en particulier en ce qui concerne l'ajout de l'expression « mesures appropriées », comme le montrent les déclarations de l'Afrique du Sud<sup>722</sup>, de la Nouvelle-Zélande<sup>723</sup>, de l'Espagne<sup>724</sup>, de la

<sup>722</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 107.

<sup>723</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 31.



Malaisie<sup>725</sup> et de l'Inde<sup>726</sup>. Les pays nordiques<sup>727</sup>, l'Espagne<sup>728</sup>, l'Indonésie<sup>729</sup>, les Pays-Bas<sup>730</sup> et l'Afrique du Sud<sup>731</sup> ont considéré que l'obligation en question était une obligation de comportement et non de résultat.

334. La Malaisie a proposé d'insérer la formule « sous réserve des ressources et des moyens dont il dispose » après les premiers mots de la phrase (« L'État affecté prend »). Cette formule permettrait de souligner que le degré de diligence requis peut varier en fonction des circonstances, notamment la situation économique de l'État affecté, la disponibilité de compétences et de ressources techniques et l'ampleur de la catastrophe<sup>732</sup>.

335. Compte tenu du fait que, selon l'alinéa e) du projet d'article 4, la définition du terme « personnel de secours » comprend le personnel envoyé aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe, la Suisse<sup>733</sup> et la FICR<sup>734</sup> ont proposé que le projet d'article 18 invite les États à prendre des mesures extraordinaires pour assurer la sécurité du « personnel » exactement au même degré qu'il s'agisse de conseillers en prévention des catastrophes lorsque la situation est calme, ou de personnel humanitaire en temps de crise.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

336. L'Australie s'est interrogée sur la capacité de tous les États à remplir les obligations de cette disposition.

337. La Finlande, au nom des pays nordiques, a fait quelques recommandations visant à améliorer le commentaire. Elle a réaffirmé l'accord des pays nordiques pour l'expression « mesures appropriées », qu'elle considère comme une obligation de comportement et non de résultat pour l'État affecté, étant donné qu'il existe des facteurs qui ne sauraient être maîtrisés par l'État concerné en situation de catastrophe. Elle a également proposé d'insister sur l'obligation, pour l'État affecté, de prendre les meilleures mesures possibles et raisonnables dans les circonstances pour protéger le personnel humanitaire, l'équipement et les biens, tout en appliquant le principe de diligence raisonnable.

338. L'Allemagne a réaffirmé son soutien au projet d'article, car une protection suffisante du personnel déployé, de leur équipement et de leurs biens est cruciale pour permettre aux États et aux autres acteurs de fournir efficacement une assistance humanitaire.

339. La Suisse a relevé que l'article 18 considère l'obligation de protéger le personnel de secours, l'équipement et les biens comme une obligation de moyens, alors que, en droit international humanitaire, il s'agit d'une obligation de résultat.

<sup>724</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 39.

<sup>725</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 50.

<sup>726</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 71.

<sup>727</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 80.

<sup>728</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 39.

<sup>729</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 10.

<sup>730</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 12.

<sup>731</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 107.

<sup>732</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 50.

<sup>733</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 129.

340. Tout en reconnaissant l'importance de l'obligation qui incomberait aux États affectés de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel humanitaire sur leur territoire, la FICR a fait observer que le projet d'article ne prévoyait pas d'obligations et de droits correspondants pour les acteurs qui prêtent une assistance extérieure. Selon elle, on améliorerait le projet d'articles en lui ajoutant une formule confirmant l'obligation pour les acteurs extérieurs de consulter l'État affecté et de coopérer avec lui en matière de protection et de sécurité.

341. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est félicité que cette disposition ait été insérée dans le projet d'articles. Il a relevé qu'une protection suffisante du personnel de secours, de l'équipement et des biens était une condition essentielle pour qu'une opération de secours puisse être menée efficacement.

342. La Banque mondiale a évoqué la possibilité que l'État affecté ne puisse pas assurer la protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens et a posé la question de savoir si, en pareilles circonstances, son obligation irait jusqu'à lui imposer d'admettre sur son territoire les personnels de sécurité chargés d'assurer la protection nécessaire.

343. Le PAM s'est félicité que le projet d'article 18 crée une obligation de protéger le personnel de secours, l'équipement et les biens, car cette obligation pourrait offrir une protection importante qui viendrait s'ajouter à celle que prévoit déjà la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et son Protocole facultatif<sup>735</sup>.

### 3. Recommandation du Rapporteur spécial

344. Nous rappelons qu'il n'est plus fait mention de la « prévention des risques de catastrophe » dans notre proposition de reformulation des définitions qui figurent aux alinéas d), e) et f) du projet d'article 4. De plus, nous ne voyons pas l'intérêt d'évoquer expressément, en insérant la formule suggérée (« sous réserve des ressources et des moyens dont il dispose ») dans un projet d'article 18 qui porte sur la protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens, la situation qui a justement déclenché, pour l'État affecté, l'obligation de rechercher de l'assistance. La situation prévue par le projet d'article 13 [10], c'est-à-dire les catastrophes dépassant la capacité d'intervention des États affectés, structure l'ensemble du projet et n'a pas besoin d'être répétée dans d'autres projets d'article individuels.

345. Nous recommandons que le projet d'article 18 adopté en première lecture soit renvoyé tel quel au Comité de rédaction.

## T. Projet d'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.

<sup>734</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 74.

<sup>735</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2051, p. 363, et Protocole facultatif du 8 décembre 2005, résolution 60/42 de l'Assemblée générale, annexe.

## 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

346. Le projet d'article 19 [15] a été examiné par la Sixième Commission aux soixante-septième, soixante-huitième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

347. Les pays nordiques ont accueilli avec satisfaction le projet d'article 19 [15] sur la cessation de l'assistance<sup>736</sup>. Le Pakistan a souligné que c'était à l'État affecté que revenait le rôle principal dans la décision de mettre fin à l'assistance externe<sup>737</sup>. Selon l'Inde, la cessation des opérations de secours était une décision qui revenait en dernier ressort à l'État affecté<sup>738</sup>. La Thaïlande a proposé qu'un certain pouvoir discrétionnaire soit accordé aux États affectés pour envisager de mettre fin à l'assistance extérieure, notamment pour des raisons de sécurité nationale ou d'intérêt général. De la même manière, ces États devaient pouvoir mettre fin à l'assistance lorsque celle-ci n'était plus opportune ou conforme à l'offre initiale<sup>739</sup>. La Fédération de Russie<sup>740</sup> a proposé que la clarification qui figure dans le commentaire, à savoir que « [u]n État affecté qui accepte une offre d'assistance reste maître de la durée pendant laquelle cette assistance est fournie », soit insérée dans le projet d'article 19 [15].

348. Le Chili a préconisé d'inclure dans le texte une mention expresse du droit de l'État affecté de mettre fin à l'assistance « à tout moment »<sup>741</sup>. Israël a proposé que le droit de mettre fin à l'assistance « à tout moment » soit élargi aux décisions prises par les États prêtant assistance et par l'État affecté<sup>742</sup>. Le Royaume-Uni a réaffirmé que, selon lui, l'État prêtant assistance devait conserver le droit d'y mettre fin et que cette décision ne saurait être soumise à consultations<sup>743</sup>. El Salvador a estimé que le texte n'était pas assez précis dans la mesure où l'idée centrale, énoncée dans divers traités internationaux, devrait être que l'État prêtant assistance peut cesser de le faire à tout moment qu'il juge approprié, moyennant notification préalable<sup>744</sup>.

349. Le Chili<sup>745</sup>, le Portugal<sup>746</sup> et la Malaisie<sup>747</sup> ont proposé que le projet d'article 19 [15] prescrive certaines formalités, par exemple une notification de cessation ou des consultations. Le Pakistan a affirmé que l'organisation de consultations préalables à la cessation de l'assistance entre l'État affecté, l'État prêtant assistance et les autres acteurs humanitaires reconnus renforcerait la sécurité juridique<sup>748</sup>. L'Autriche a déclaré qu'il serait utile de prévoir que des consultations se tiendraient dès que possible<sup>749</sup>. La FICR a accueilli avec satisfaction le projet d'article, car il portait sur un problème opérationnel, à savoir qu'il est trop souvent mis fin

<sup>736</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 54.

<sup>737</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 33.

<sup>738</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 20.

<sup>739</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 41.

<sup>740</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 40.

<sup>741</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 14.

<sup>742</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 38.

<sup>743</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 66.

<sup>744</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 49.

<sup>745</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 14.

<sup>746</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 62.

<sup>747</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 113.

<sup>748</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 33.

<sup>749</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 87.

abruptement aux opérations humanitaires internationales, et a fait observer qu'une décision prématurée de mettre fin à l'assistance pouvait constituer un obstacle au relèvement d'un pays<sup>750</sup>. À l'inverse, la Fédération de Russie a jugé que la formulation du projet d'article 19 [15] était inhabituelle, car elle impliquait que les consultations entre l'État affecté et les entités prêtant assistance devaient être considérées comme une obligation légale<sup>751</sup>.

350. L'Irlande<sup>752</sup>, le Portugal<sup>753</sup>, la Roumanie<sup>754</sup>, la Slovénie<sup>755</sup> et l'Union européenne<sup>756</sup> ont estimé que, lors de consultations avec l'État affecté concernant la cessation de l'assistance, les besoins des personnes touchées devaient aussi être adéquatement pris en compte, de sorte que la cessation de l'assistance extérieure n'ait pas de conséquences néfastes sur les victimes d'une catastrophe. La Slovénie a souligné que le principe selon lequel l'État affecté ne saurait refuser arbitrairement son consentement, énoncé dans le projet d'article 14 [11], devrait aussi s'appliquer à la cessation de l'assistance<sup>757</sup>. Le Mexique a jugé que l'État affecté devrait prévoir dans sa législation des procédures pour la cessation de l'assistance, dans le cadre de mécanismes conformes au droit international en la matière<sup>758</sup>.

351. Singapour<sup>759</sup> et la Slovénie se sont demandé ce qui adviendrait si les consultations entre les parties concernées n'aboutissaient pas. Selon la Slovénie, en pareil cas, le rôle principal de l'État affecté dans la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance devrait être respecté, mais la cession de l'assistance extérieure ne devrait pas empêcher de répondre aux besoins des victimes d'une catastrophe<sup>760</sup>.

352. Les pays nordiques ont déclaré qu'il faudrait peut-être développer le projet d'article, notamment en faisant expressément référence au rapatriement des biens et du personnel<sup>761</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

353. L'Australie s'est déclarée préoccupée de ce que les dispositions en question semblaient restreindre la prérogative de l'État affecté de refuser librement son consentement à la présence d'acteurs extérieurs fournissant une assistance sur son territoire.

354. Au nom des pays nordiques, la Finlande a de nouveau proposé que le projet d'article 19 [15] soit modifié et développé. Selon elle, le terme « cessation » ne traduisait pas comme il se devait les concepts de qualité et de responsabilité qui

<sup>750</sup> A/C.6/67/SR.20, par. 64.

<sup>751</sup> Déclaration du 2 novembre 2012, 19<sup>e</sup> séance, soixante-septième session de l'Assemblée générale.

<sup>752</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 118.

<sup>753</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 62.

<sup>754</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 82.

<sup>755</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 128.

<sup>756</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 72.

<sup>757</sup> Ibid.

<sup>758</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 19.

<sup>759</sup> A/C.6/68/SR.25, par. 110.

<sup>760</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 128.

<sup>761</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 54.

sous-tendent aujourd'hui l'action humanitaire. De plus, même si le projet d'article porte sur les effets juridiques de la cessation de l'assistance extérieure, il ne devrait pas sous-estimer l'importance des mesures précoces de rétablissement et du lien et de la transition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Les pays nordiques ont recommandé d'insérer une clause qui autoriserait l'État prêtant assistance et, si nécessaire, les autres acteurs prêtant assistance à rapatrier leurs biens et leur personnel à l'issue de leur mission d'aide humanitaire, pour une éventuelle transition vers une aide au développement.

355. La FICR a constaté avec plaisir qu'un effort avait été fait pour encourager une approche ordonnée de la cessation de l'aide.

### **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

356. Nous considérons que le projet d'article 19 [15] serait plus précis si l'on y ajoutait la mention expresse du droit des acteurs concernés à mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. En revanche, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de faire explicitement référence au rapatriement de l'équipement et des biens dans le texte, étant donné que cette possibilité est déjà prévue au paragraphe 1 b) du projet d'article 17 [14] par l'emploi de l'expression « leur cession ».

357. Nous recommandons que le projet d'article 19 adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction, avec les modifications indiquées, et libellé comme suit :

#### **Projet d'article 19**

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

Dans l'exercice de leur droit de mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment, l'État affecté et l'État qui lui prête assistance, et si nécessaire les autres acteurs prêtant assistance, se consultent au sujet de cette cessation 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.

## **U. Projet d'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.

### **1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture**

358. Le projet d'article 20 a été examiné par la Sixième Commission à la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

359. L'insertion du projet d'article 20 sous sa forme actuelle a reçu l'appui des Pays-Bas<sup>762</sup>, de la Malaisie<sup>763</sup>, du Chili<sup>764</sup>, de l'Union européenne<sup>765</sup> et de l'Espagne<sup>766</sup>.

<sup>762</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 12.

360. La Thaïlande a demandé des éclaircissements concernant l'application des projets d'article et d'autres règles de droit international en cas de catastrophe et a demandé si des exemples de ces dernières pouvaient être ajoutés au commentaire<sup>767</sup>. La Grèce a exprimé une préférence en faveur d'une clause « nonobstant » au lieu de la clause « sans préjudice » actuellement utilisée. Selon elle, une telle clause ferait mieux comprendre que les projets d'article restent applicables, à côté d'autres traités plus spécifiques portant sur la prévention des catastrophes et les interventions en cas de catastrophe, pour combler d'éventuelles lacunes juridiques<sup>768</sup>.

361. La délégation de la FICR, qui participe aux débats en qualité d'observateur, ne s'est pas opposée à la formulation de l'article 20, mais a regretté que les accords régionaux, qui forment une part importante du droit relatif aux catastrophes, ne soient pas mentionnés<sup>769</sup>.

362. La République islamique d'Iran a jugé que l'insertion d'une disposition concernant la relation entre le projet d'articles et la Charte des Nations Unies serait utile, car elle mettrait en évidence le rôle cardinal des principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État affecté consacrés par la Charte<sup>770</sup>. L'Irlande a estimé que l'insertion d'une telle disposition n'était pas nécessaire<sup>771</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

363. Selon la FICR, le projet d'article 20 devrait faire expressément référence aux accords régionaux et bilatéraux dans son libellé et pas uniquement dans le commentaire qui l'accompagne.

## **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

364. Nous jugeons utile, comme cela a été proposé, d'ajouter une mention expresse des traités régionaux et bilatéraux dans le libellé de l'article 20. Nous recommandons donc que le projet d'article 19 adopté en première lecture soit renvoyé au Comité de rédaction, avec cet amendement, et libellé comme suit :

### **Projet d'article 20 Relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international**

Le présent projet d'articles est sans préjudice des traités régionaux et bilatéraux et des règles spéciales ou autres règles de droit international par ailleurs applicables en cas de catastrophe.

<sup>763</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 51.

<sup>764</sup> A/C.6/69/SR.24, par. 46.

<sup>765</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 72.

<sup>766</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 40.

<sup>767</sup> A/C.6/69/SR.20, par. 70.

<sup>768</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 17.

<sup>769</sup> Déclaration du 29 octobre 2014, 21<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

<sup>770</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 27.

<sup>771</sup> Déclaration du 27 octobre 2014, 19<sup>e</sup> séance, soixante-neuvième session de l'Assemblée générale.

## V. Projet d'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.

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

365. Le projet d'article 21 [4] a été examiné par la Sixième Commission aux soixante-quatrième, soixante-cinquième et soixante-neuvième sessions de l'Assemblée générale.

366. L'Autriche<sup>772</sup>, les pays nordiques<sup>773</sup>, la Fédération de Russie<sup>774</sup>, l'Espagne<sup>775</sup>, la Thaïlande<sup>776</sup>, la Grèce<sup>777</sup>, Israël<sup>778</sup>, Cuba<sup>779</sup>, la Pologne<sup>780</sup>, Sri Lanka<sup>781</sup>, les Pays-Bas<sup>782</sup>, les États-Unis<sup>783</sup>, la Colombie<sup>784</sup>, la Mongolie<sup>785</sup> et l'Inde<sup>786</sup> ont proposé d'exclure les situations de conflit armé du champ d'application de cette disposition.

367. Certains États ont soutenu que, même si les conflits armés devaient être exclus de la définition du terme catastrophe, le projet d'articles devrait quand même s'appliquer au cas où une catastrophe se produirait en période de conflit armé. La Grèce était favorable à ce que le projet d'articles et le droit international humanitaire s'appliquent simultanément le cas échéant, même si ce dernier corpus de droit prévaut en période de conflit armé<sup>787</sup>. Selon la France, la simple existence d'un conflit de ce type n'excluait pas nécessairement l'application du projet d'articles bien que, par le jeu de la *lex specialis*, la protection des personnes en cas de conflit armé obéira le plus souvent et en priorité aux règles du droit internationale humanitaire applicables<sup>788</sup>. Le Chili, tout en admettant que le droit international humanitaire devrait l'emporter sur les autres règles, a estimé que les Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels ne prévoyaient pas certains aspects des interventions en cas de catastrophe, interventions qui pouvaient avoir lieu durant un conflit armé ou en raison d'un tel conflit, en particulier dans la phase consécutive à la catastrophe<sup>789</sup>. El Salvador a déclaré que le projet d'articles devrait être interprété comme autorisant leur application dans les situations de

<sup>772</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 13.

<sup>773</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 8.

<sup>774</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 47.

<sup>775</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 48.

<sup>776</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 15.

<sup>777</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 46.

<sup>778</sup> A/C.6/64/SR.23, par. 40.

<sup>779</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 94.

<sup>780</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 73.

<sup>781</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 53.

<sup>782</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 91.

<sup>783</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 102.

<sup>784</sup> A/C.6/65/SR.20, par. 74.

<sup>785</sup> A/C.6/69/SR.24, par. 96.

<sup>786</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 34.

<sup>787</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 18.

<sup>788</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 23.

<sup>789</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 29.

conflit armé, dans la mesure où les règles existantes du droit international ne s'appliquaient pas<sup>790</sup>.

368. Les Pays-Bas<sup>791</sup>, le Ghana<sup>792</sup>, le Chili<sup>793</sup>, l'Irlande<sup>794</sup>, la Roumanie<sup>795</sup>, l'Espagne<sup>796</sup> et la Slovénie<sup>797</sup> se sont déclarés favorables à la clause « sans préjudice » afin de souligner que le projet d'articles est sans préjudice de la primauté du droit international humanitaire en situation de conflit armé. Les pays nordiques<sup>798</sup> et Israël<sup>799</sup> ont réaffirmé que le droit international humanitaire constitue la *lex specialis* applicable dans ce type de situation.

369. L'Autriche a interprété le projet d'article 21 [4] comme signifiant que le projet d'articles ne s'applique pas aux catastrophes liées à des conflits armés internationaux ou non internationaux, contrairement aux catastrophes liées à des troubles et tensions internes, comme les émeutes, les actes de violence isolés et sporadiques ou autres actes de nature similaire<sup>800</sup>.

370. Elle a recommandé de mettre en cohérence le texte du projet d'article et son commentaire afin d'explicitier que le projet d'articles doit également s'appliquer aux situations de conflit armé, mais uniquement dans la mesure où ses dispositions ne sont pas contraires aux règles applicables du droit international humanitaire<sup>801</sup>. La Mongolie a elle aussi relevé l'incohérence entre le libellé du projet d'article et son commentaire en ce qui concerne l'application du projet d'articles aux catastrophes liées à un conflit armé<sup>802</sup>. La FICR s'est félicitée de l'évolution du projet d'article 21 [4] qui, selon elle, évitait à juste titre le risque de conflit en excluant du champ du projet d'articles les situations auxquelles le droit international humanitaire s'applique. Elle s'est toutefois déclarée préoccupée par la dernière phrase du paragraphe 3 du commentaire et par le paragraphe 7 du commentaire associé au projet d'article [5], lesquels, pris conjointement, semblent introduire une confusion et pourraient conduire à des malentendus concernant le champ d'application du droit international humanitaire<sup>803</sup>.

371. La Malaisie a déclaré qu'il pourrait être utile de donner des exemples concrets de situations dans lesquelles le projet d'articles s'appliquerait conjointement avec les règles du droit international humanitaire<sup>804</sup>. La Slovénie a suggéré de se pencher sur les éventuels rapports entre le projet d'articles et les règles relatives aux déplacés et aux réfugiés<sup>805</sup>.

<sup>790</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 64.

<sup>791</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 91.

<sup>792</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 12.

<sup>793</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 29.

<sup>794</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 18.

<sup>795</sup> A/C.6/64/SR.22, par. 24.

<sup>796</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 41.

<sup>797</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 70.

<sup>798</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 8.

<sup>799</sup> A/C.6/64/SR.23, par. 40.

<sup>800</sup> A/C.6/69/SR.19, par. 123.

<sup>801</sup> Ibid.

<sup>802</sup> A/C.6/69/SR.24, par. 96.

<sup>803</sup> A/C.6/65/SR.25, par. 49.

<sup>804</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 38.

<sup>805</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 70.



## 2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international

372. L'Autriche a de nouveau attiré l'attention sur le manque de cohérence entre le libellé du projet d'article et le commentaire correspondant, ce qui, selon elle, empêchait de comprendre clairement ce que la Commission proposait. Toujours selon l'Autriche, le projet d'articles devrait s'appliquer aussi aux situations de conflit armé, mais uniquement dans la mesure où ses dispositions n'étaient pas contraires aux règles applicables du droit international humanitaire.

373. La République tchèque a souscrit à la position prise dans le commentaire, lequel prévoit l'applicabilité du projet d'articles aux situations d'urgence complexes, y compris les conflits armés, dans la mesure où le droit international humanitaire ne s'applique pas. Elle a aussi souligné l'écart entre le libellé du projet d'article et le commentaire et invité la Commission à mettre en cohérence ces deux textes. Enfin, elle a jugé souhaitable d'approfondir la question de la relation entre le projet d'articles et les règles relatives aux conflits armés.

374. Les Pays-Bas ont à nouveau jugé préférable que le projet d'articles soit reformulé afin qu'y figure une clause « sans préjudice » classique.

375. La Suisse a noté que l'exclusion des conflits armés avait été retirée, ce qui soulevait la question de savoir de quelle manière le projet d'articles s'appliquerait aux situations de conflit armé lorsqu'une catastrophe survient. Elle a rappelé les différentes références à l'applicabilité du projet d'articles aux situations d'urgence complexes qui figurent dans les commentaires des projets d'article 8[5], 20 et 21 [4] et estimé que, pris ensemble, ces commentaires apportent plus d'ambiguïté que de clarification sur la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. Selon la Suisse, l'exclusion des situations couvertes par le droit international humanitaire avait le mérite d'être claire.

376. L'Union européenne a observé que la teneur du projet d'articles ne semblait pas correspondre au commentaire s'y rapportant. Quoi qu'il en soit de cette incohérence, les situations d'urgence complexes posaient la question de savoir quelle était la meilleure façon de répondre aux besoins des populations sinistrées. Elle a proposé de présenter la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire sur le modèle d'une clause « sans préjudice », de façon à garantir l'applicabilité du projet d'articles aux situations d'urgence complexe et de préciser dans le commentaire que rien dans le projet d'articles ne saurait être lu ou interprété comme ayant une incidence sur le droit international humanitaire.

377. Le CICR a signalé l'incohérence qui existe entre la règle énoncée dans le projet d'article 21 [4] et le commentaire qui l'accompagne. Il a recommandé d'aligner le commentaire sur le texte du projet d'article et de faire en sorte que celui-ci ne s'applique pas aux situations de conflit armé, y compris les situations d'urgence complexes, telles qu'elles sont définies par la Commission dans son commentaire. Le CICR a contesté l'idée formulée dans le commentaire, qu'il existerait des lacunes juridiques dans le droit international humanitaire et que certaines de ses règles pourraient ne pas s'appliquer. Selon le CICR, le droit international humanitaire s'applique aux situations où un conflit armé se superpose à une catastrophe naturelle et renferme un ensemble de dispositions suffisamment détaillées pour traiter les problèmes de protection et d'assistance résultant de situations d'urgence complexes. Il était donc essentiel que le projet d'articles et ses

commentaires ne contredisent pas les règles du droit international humanitaire. Pour ce faire, le seul moyen possible était de faire en sorte que le projet d'articles et ses commentaires excluent sans ambiguïté les situations de conflit armé du champ d'application du projet d'articles.

378. La FICR a estimé que le projet d'articles ne devrait pas s'appliquer aux situations de conflit armé, car la dynamique particulière des conflits n'avait pas été suffisamment examinée lors de son élaboration. Aucune indication n'était fournie pour déterminer quand il convient ou non d'appliquer le droit international humanitaire, ce qui n'avait rien de surprenant puisque le projet d'articles ne constituait pas l'instrument le plus approprié pour définir le champ d'application des Conventions de Genève de 1949. Cette situation était une source de contradictions et de confusion et ne profitait en rien aux opérations.

379. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est dit préoccupé par le fait que le projet d'article 21 [4] semblait être en contradiction avec le commentaire et, par conséquent, ne permettait pas de bien comprendre la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. Le Bureau considérait que ce projet d'articles devrait s'appliquer aux « catastrophes complexes » qui se produisent sur le même territoire où se déroule un conflit armé, sans préjudice de l'application parallèle du droit international humanitaire, et lorsque les règles du droit international humanitaire ne règlent pas un point particulier lié aux catastrophes.

### **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

380. Nous rappelons que le projet d'articles relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe n'a pas pour objectif de reformuler le droit international humanitaire, ce à quoi, en tout état de cause, il ne pourrait aboutir. Au contraire, l'intégrité de ce corpus de droit est soigneusement préservée dans tout le projet, en particulier par le libellé du projet d'article 21 [4], alors même que le projet d'article 20 pouvait y suffire.

381. Comme l'explique le paragraphe 4 ci-dessus, les questions relatives à la formulation du commentaire ne seront abordées que lorsqu'une version provisoire ou définitive du texte aura été adoptée. Nous jugeons qu'une clause « sans préjudice » est la plus indiquée pour faire comprendre le sens à donner au projet d'article 21 [4]. Nous recommandons donc que le projet d'article 21 soit renvoyé au Comité de rédaction et libellé comme suit :

**Projet d'article 21 [4]  
Relation avec le droit international humanitaire**

Le présent projet d'articles est sans préjudice des règles du droit international humanitaire applicables en cas de catastrophe.

## **III. Projet de préambule**

### **A. Introduction**

382. En 2014, au cours de la première lecture par la Commission de son projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, il a été dit que ledit

projet gagnerait à être complété par un préambule, qui pourrait être rédigé et examiné en 2016, au cours de la seconde lecture. Pour faire suite à cette proposition, nous avons jugé opportun de faire figurer dans le présent rapport une recommandation portant sur le texte du préambule envisagé.

383. La Commission a déjà eu l'occasion par le passé de soumettre à l'Assemblée générale, sur des sujets divers, le texte final de projets d'articles qui comportaient un préambule, tant pour des projets dont elle recommandait qu'ils servent de base à une future convention<sup>806</sup> ou qu'ils soient transformés ultérieurement en texte à caractère obligatoire<sup>807</sup>, que pour des instruments énonçant des principes<sup>808</sup> dans un domaine donné du droit international.

384. Le projet de préambule ci-après, que nous recommandons à la Commission, vise à donner un cadre conceptuel au projet d'articles en exposant le contexte général dans lequel le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe a été étudié et en indiquant les motifs principaux qui sous-tendent le projet.

### **Recommandation du Rapporteur spécial**

385. Le texte du projet de préambule ci-après est proposé à la Commission pour examen :

#### **Projet de préambule**

*Ayant à l'esprit* l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,

*Considérant* la fréquence et la gravité croissantes des catastrophes naturelles et d'origine humaine et leurs conséquences néfastes à court et à long terme,

*Gravement préoccupés* par les souffrances des personnes affectées par des catastrophes et conscients de la nécessité de respecter et protéger leur dignité et leurs droits dans ces circonstances,

*Conscients* qu'il importe de renforcer la coopération internationale lors de toutes les phases d'une catastrophe,

*Soulignant* le principe fondamental d'égalité souveraine des États et son corollaire, le devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État, et, en conséquence, *réaffirmant* le rôle

<sup>806</sup> Projet de convention sur l'élimination de l'apatridie dans l'avenir et projet de convention sur la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir, *Annuaire...1954*, vol. II, p. 140; projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'État, *Annuaire...1999*, vol. II (deuxième partie), par. 47.

<sup>807</sup> Projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières et commentaires y relatifs, *Annuaire...2008*, vol. II (deuxième partie), par. 53.

<sup>808</sup> Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, *Annuaire...2001*, vol. II (deuxième partie), par. 97; projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, *Annuaire...2006*, vol. II (deuxième partie), par. 66.

principal de l'État affecté en ce qui concerne les mesures à prendre pour la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe,

... conviennent de ce qui suit :

## B. Premier alinéa

*Ayant à l'esprit* l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,

386. Cet alinéa reprend une formule similaire à celle employée par la Commission dans le texte final de projets récents comprenant un préambule<sup>809</sup>. Il est axé sur le mandat confié à l'Assemblée générale en matière de codification et de développement progressif du droit international et renvoie donc implicitement au rôle correspondant dévolu à la Commission.

## C. Deuxième alinéa

*Considérant* la fréquence et la gravité croissantes des catastrophes naturelles et d'origine humaine et leurs conséquences néfastes à court et à long terme,

387. Cet alinéa met l'accent sur le phénomène des catastrophes qui, en suscitant l'inquiétude de la communauté internationale, a incité la Commission à élaborer des règles juridiques dans ce domaine. Il fait état de la tendance vérifiable et persistante des catastrophes tant naturelles que d'origine humaine à être de plus en plus graves et fréquentes et à provoquer des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ainsi que des déplacements de population ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, comme il est dit dans le projet d'article 3 [3] portant définition du terme « catastrophe ». Ce constat figure habituellement dans le préambule des instruments relatifs au droit des catastrophes<sup>810</sup>.

<sup>809</sup> Voir le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, *Annuaire...2001*, vol. II (deuxième partie), par. 97; et le projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières, *Annuaire...2008*, vol. II (deuxième partie), par. 53.

<sup>810</sup> Voir l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence « Concerned by the increasing frequency and scale of disasters in the ASEAN region and their damaging impacts both short-term and long-term » (préoccupés par la fréquence et l'ampleur croissantes des catastrophes dans la région de l'ASEAN et par leurs conséquences néfastes tant à court qu'à long terme); la décision n° 1313/2013/EU du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union (décision de l'Union européenne sur le mécanisme de l'Union) (« Étant donné que les catastrophes naturelles et d'origine humaine se sont multipliées et aggravées de façon significative au cours des dernières années et que les catastrophes futures seront plus graves et plus complexes, avec des répercussions considérables à plus long terme en raison notamment du changement climatique et de la conjugaison possible de plusieurs risques naturels et technologiques, la nécessité d'une approche intégrée en matière de gestion des catastrophes revêt une importance croissante... La protection à assurer au titre du mécanisme de protection civile de l'Union (ci-après dénommé « mécanisme de l'Union » devrait porter en premier lieu sur les personnes, mais également sur

388. Il est expressément mentionné que les catastrophes peuvent être « naturelles et d'origine humaine » afin de souligner la spécificité du présent projet par rapport à d'autres instruments existant dans ce domaine, qui ont un champ d'application plus restreint puisqu'ils se limitent aux catastrophes naturelles. Au contraire, le projet d'article 3 [3] et le commentaire y afférent n'imposent aucune restriction concernant l'origine de l'événement, qu'il s'agisse d'une origine naturelle ou anthropique (humaine). Comme l'expérience l'a montré, les catastrophes découlent souvent d'un ensemble de causes complexes; il est par conséquent utile de faire expressément référence dans le préambule à la très large définition des catastrophes adoptée par la Commission, afin de donner plus de poids au choix opéré. Le présent rapport précise que le terme « catastrophe » qui figure dans le projet de préambule couvre les catastrophes soudaines comme les catastrophes à évolution lente, ainsi que les catastrophes d'ampleur modérée comme celles de grande ampleur.

389. La mention des conséquences « à court et à long terme » des phénomènes considérés, que l'on trouve dans le préambule de certains instruments adoptés dans ce domaine, comme l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence et l'Accord de l'ASACR sur la réponse rapide aux catastrophes naturelles, vise à indiquer que le projet d'articles n'est pas uniquement axé sur les conséquences immédiates d'une catastrophe. La démarche qu'il implique a une portée plus large, en ce qu'elle couvre également les activités concernant la phase de relèvement, comme le dit clairement le commentaire du projet d'article premier [1], tel qu'adopté en première lecture, au sujet du champ d'application *ratione temporis*.

---

l'environnement et les biens, y compris le patrimoine culturel, contre toute catastrophe naturelle ou d'origine humaine, notamment les catastrophes environnementales, la pollution marine et les urgences sanitaires graves survenant dans ou en dehors de l'Union »); Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophe, du 7 juin 1991 (Convention interaméricaine) (« Considérant que fréquemment surviennent des désastres, catastrophes et autres calamités qui entraînent des pertes de vies humaines et menacent la sécurité et les biens des habitants du continent américain »); Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), *Agreement on Rapid Response to Natural Disasters* (Accord sur la réponse rapide aux catastrophes naturelles), 11 novembre 2011 (l'Accord ASACR) (« Concerned at the increasing frequency and scale of natural disasters in the South Asian region and their damaging impacts both short-term and long-term ») (préoccupés par le nombre et l'ampleur croissante des catastrophes naturelles survenues en Asie du Sud-Est et leurs conséquences néfastes tant à court qu'à long terme); Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, 22 mai 2000, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2172, p. 213 (« Profondément préoccupés par l'augmentation du nombre et de la gravité des catastrophes de toute nature dans le monde qu'elles soient d'origine naturelle ou dues à l'homme »); Convention de Tampere (« Reconnaissant que les catastrophes sont d'une gravité croissante par leur ampleur, leur complexité, leur fréquence et leur impact et ont des conséquences particulièrement graves dans les pays en développement »); Mémoire d'accord entre la République argentine et la République de Cuba en matière d'aide humanitaire et de réduction de catastrophes, 19 janvier 2009, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2774, n° 48843 (« Considérant l'augmentation en nombre et en gravité des catastrophes, aussi bien celles d'origine naturelle que celles générées par l'interaction de l'homme avec l'environnement »); et résolution 7, intitulée « Renforcer les cadres normatifs et lever les barrières réglementaires à l'atténuation des catastrophes, à l'intervention et au relèvement », adoptée lors de la trente-et-unième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue du 28 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2011 (« Préoccupée par l'impact toujours plus prononcé des catastrophes naturelles sur la vie, les moyens de subsistance et le bien-être des populations partout dans le monde, en particulier des communautés les plus pauvres et les plus vulnérables »).

## D. Troisième alinéa

*Gravement préoccupés* par les souffrances des personnes affectées par des catastrophes et conscients de la nécessité de protéger leur dignité et leurs droits dans ces circonstances,

390. Les troisième et quatrième alinéas du préambule énoncent les principaux objectifs visés par le projet d'articles, à savoir la protection des personnes affectées par des catastrophes et les activités que doivent mener les différents acteurs pour faciliter une réaction adéquate et efficace à ces événements.

391. Le troisième alinéa met en avant l'objectif principal du projet d'articles, qui est d'assurer la protection des personnes dont la vie, le bien-être et les biens ont été affectés par une catastrophe. Cet objectif est énoncé au projet d'article premier [relatif au champ d'application, ainsi que dans d'autres dispositions de fond comme les projets d'article 5 [7], 6 [8] et 7 [6] adoptés en première lecture. Le terme « souffrances », qui apparaît également dans d'autres instruments relatifs au droit des catastrophes<sup>811</sup>, y est donc employé, car il couvre différentes formes de préjudices moraux ou matériels subis par ces personnes.

392. Le dernier membre de phrase, qui souligne « la nécessité de protéger l[a] dignité et l[es] droits [des personnes affectées] dans ces circonstances », renvoie à un autre principe de base du projet que l'on trouve dans les projets d'article 2 [2], 5 [7] et 6 [8] adoptés en première lecture.

## E. Quatrième alinéa

*Conscients* qu'il importe de renforcer la coopération internationale lors de toutes les phases d'une catastrophe,

<sup>811</sup> Voir la décision de l'Union européenne sur le mécanisme de l'Union (« La protection à assurer au titre du mécanisme de protection civile de l'Union ... devrait porter en premier lieu sur les personnes, mais également sur l'environnement et les biens, y compris le patrimoine culturel, contre toute catastrophe naturelle ou d'origine humaine, notamment les catastrophes environnementales, la pollution maritime et les urgences sanitaires graves, survenant dans ou en dehors de l'Union »); la Convention interaméricaine (« Convaincus que les souffrances humaines causées par ces calamités peuvent être atténuées immédiatement et plus efficacement si ladite coopération s'appuie sur un instrument qui facilite et règle les procédures internationales de prestation d'assistance dans de tels cas »); la résolution 45/100 de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1990 (« Considérant 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 »); la résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991 (« Profondément préoccupée par les souffrances des victimes de catastrophes et de situations d'urgence, les pertes en vies humaines, les flux de réfugiés, les déplacements massifs de populations et les destructions matérielles »); et la résolution 4 sur l'Adoption des 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, adoptée lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui s'est tenue du 26 au 30 novembre 2007 (« réaffirmant que le souci fondamental de l'humanité et de la communauté internationale, en cas de catastrophe, est la protection et le bien-être de la personne humaine et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme, comme indiqué dans la Déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, adoptée par la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1969 »).

393. Le quatrième alinéa du préambule accorde une importance particulière à la promotion de la coopération internationale en cas de catastrophe par le présent projet d'articles, comme le font d'autres préambules adoptés par la Commission dans des domaines où la coopération joue aussi un rôle essentiel<sup>812</sup>.

394. La coopération, qui est une réalisation concrète du principe de solidarité, constitue également l'un des axes fondamentaux du projet d'articles. Elle est étroitement liée à plusieurs aspects de la relation entre l'État affecté et les États prêtant assistance, ou d'autres acteurs prêtant assistance, telle qu'elle est décrite notamment aux projets d'articles 8 [5] à 19 [15] adoptés en première lecture.

395. De même, le préambule de plusieurs instruments relatifs au droit des catastrophes met l'accent sur le rôle positif joué par la coopération entre les parties prenantes concernées en matière de prévention des catastrophes et de réduction des risques de catastrophe<sup>813</sup>. Il est implicitement fait référence à des dispositions de

<sup>812</sup> Voir le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, *Annuaire...2001*, vol. II (deuxième partie), par. 97 (« *Conscients* qu'il importe de promouvoir la coopération internationale »); et le projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières, *Annuaire...2008*, vol. II (deuxième partie), par. 53 (« *Conscients* de la nécessité de promouvoir la coopération internationale »).

<sup>813</sup> Voir l'Accord de l'ASEAN (« Réaffirmant également ...la deuxième Déclaration de la Concorde de l'ASEAN du 7 octobre 2003 selon laquelle l'ASEAN, par l'intermédiaire de sa Communauté socioculturelle, renforcera sa coopération dans le cadre de la lutte contre les problèmes liés, notamment, à la gestion des catastrophes dans la région, de sorte que chacun de ses membres puisse réaliser pleinement son potentiel et rehausser l'esprit collectif de l'ASEAN... Rappelant également la Déclaration et le Cadre d'action de Hyogo adoptés lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes en janvier 2005, qui soulignent notamment la nécessité de renforcer les démarches régionales coordonnées ou, au besoin, concevoir des démarches de ce type, et élaborer des politiques, mécanismes opérationnels, plans et systèmes de communication régionaux, ou améliorer ceux qui existent déjà, afin de se préparer à intervenir rapidement et efficacement lorsqu'un pays frappé par une catastrophe n'a pas les moyens d'y faire face seul »); la décision de l'Union européenne sur le mécanisme de l'Union (« La prévention revêt une importance essentielle pour la protection contre les catastrophes et nécessite le déploiement de nouveaux efforts en la matière ainsi que l'ont préconisé le Conseil, dans ses conclusions du 30 novembre 2009, et le Parlement européen dans sa résolution du 21 septembre 2010 sur la communication de la Commission intitulée « Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ». Le mécanisme de l'Union devrait prévoir un cadre stratégique général pour les actions de l'Union en matière de prévention des risques de catastrophe »); la Convention interaméricaine (« Notant que les États de la région ont fait montre d'une ferme volonté de coopération lorsqu'il s'est agi de faire face à ces calamités qui portent atteinte aux peuples du continent »); la Convention de Tampere (« Notant les antécédents de la coopération et de la coordination internationales pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe... Désireux en outre de faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes »); Résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991 (« *Consciente* qu'il faut renforcer encore et rendre plus efficaces les efforts collectifs déployés par la communauté internationale, en particulier par le système des Nations Unies, en vue de fournir une aide humanitaire »); la résolution 4 sur l'adoption des 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 adoptée lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue du 26 au 30 novembre 2007 (« *reconnaissant* en outre le droit souverain des États sinistrés de solliciter, d'accepter, de coordonner, de réglementer et de superviser des opérations de secours et d'assistance au relèvement déployées sur leur territoire par des acteurs fournisseurs d'assistance »); la résolution 67/231 de l'Assemblée générale du 21 décembre 2012 (« *Soulignant également* que c'est à l'État sinistré qu'il incombe au premier chef de lancer,



fond du projet d'articles présentant des liens étroits avec cette question, afin de souligner la diversité des catégories d'acteurs impliqués dans les activités de coopération, à savoir des États, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales et des acteurs privés, ainsi que le rôle de la coopération dans la réalisation des principes fondamentaux d'humanité, de non-nuisance, d'indépendance, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination.

396. Le fait de mentionner « toutes les phases d'une catastrophe » confère au projet d'articles une portée qui lui permet de couvrir chacune des phases de l'ensemble du cycle de la catastrophe, selon qu'il convient, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de renvoyer spécifiquement dans le préambule à ces différentes phases en tant que phases de prévention et préparation et de secours et relèvement, comme le font parfois des textes comparables. Cette seconde solution aurait supposé de donner dans le projet une définition juridique ou factuelle de ces divers termes, ce qui n'a pas été fait en raison de l'absence d'accord sur la terminologie entre les acteurs humanitaires eux-mêmes.

## F. Cinquième alinéa

*Soulignant* le principe fondamental d'égalité souveraine des États et son corollaire, l'obligation de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la juridiction nationale d'un État, et, en conséquence, *réaffirmant* le rôle principal de l'État affecté en ce qui concerne les mesures à prendre pour la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe,

397. Rappeler les principes fondamentaux d'égalité souveraine et de non-intervention et le « rôle principal de l'État affecté » en ce qui concerne les mesures à prendre pour la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe permet de donner un fondement à la coopération internationale mentionnée plus haut. En fait, la coopération ne devrait pas s'interpréter comme une diminution de la souveraineté de l'État affecté et de ses prérogatives en droit international. Cette mention délibérée du rôle des autorités de l'État est conforme au projet d'article 12 [9], qui établit leur rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la

---

d'organiser, de coordonner et d'exécuter les activités de l'aide humanitaire sur son territoire et de faciliter la tâche des organismes à vocation humanitaire qui s'efforcent d'atténuer les effets des catastrophes naturelles... *Réaffirmant* l'importance de la coopération internationale visant à aider les États devant faire face à des catastrophes naturelles à tous les stades, en particulier ceux de la préparation, des opérations de secours et du relèvement rapide, ainsi que du renforcement de la capacité d'intervention des pays sinistrés »); et la résolution 68/102 de l'Assemblée générale du 13 décembre 2013 (« *Profondément préoccupée* par l'aggravation des difficultés auxquelles les États Membres et les organismes des Nations Unies participant à l'action humanitaire doivent faire face à cause des conséquences des catastrophes naturelles mais aussi des changements climatiques qui continuent à se faire sentir, mettant à rude épreuve leurs capacités d'intervention, et réaffirmant qu'il importe d'appliquer le « Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes », notamment en consacrant des ressources suffisantes à la réduction des risques de catastrophe, y compris aux activités de préparation et au renforcement des capacités, et en s'efforçant de faire mieux qu'avant, à tous les stades, de celui des secours à celui du développement »).

coordination et la supervision de la fourniture des secours et de l'assistance en cas de catastrophe<sup>814</sup>.

## G. Sixième alinéa

... conviennent de ce qui suit :

398. Étant donné que nous proposons ci-après à la Commission de recommander que la version finale de son projet d'articles serve de base à un traité, il faudrait ajouter au préambule un alinéa à cet effet. Dans l'attente de l'adoption de notre recommandation par la Commission, nous nous abstenons toutefois de proposer un texte précis pour cet alinéa. Son libellé définitif devra souligner, le cas échéant, le caractère contraignant de l'instrument proposé dans les termes habituellement employés dans la partie finale des préambules de cette nature. On pourra se contenter de mentionner les « États » comme Parties potentielles au futur instrument ou élargir son champ d'application au-delà des États, eu égard au fait qu'en vertu de certaines de ses dispositions le projet d'articles pourrait aussi être ratifié par des organisations internationales.

## H. Autres alinéas possibles

399. Dans le projet de préambule tel qu'il est actuellement conçu, on a évité de mentionner ou d'invoquer expressément l'autorité de documents dans lesquels sont énoncées les actions attendues des États, comme le Cadre de Sendai adopté récemment ou, à d'autres égards, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale qui fait référence en la matière. Étant donné que le préambule se veut partie intégrante d'un futur instrument contraignant, il vaut mieux être prudent et ne pas s'exposer au risque de figer dans ce texte des documents qui ont vocation à être modifiés

<sup>814</sup> Voir également la résolution 45/100 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1990 (« Réaffirmant la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États et reconnaissant que c'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire »); la résolution 67/231 de l'Assemblée générale du 21 décembre 2012 (« Soulignant également que c'est à l'État sinistré qu'il incombe au premier chef de lancer, d'organiser, de coordonner et d'exécuter les activités d'aide humanitaire sur son territoire et de faciliter la tâche des organismes à vocation humanitaire qui s'efforcent d'atténuer les effets des catastrophes naturelles... Réaffirmant l'importance de la coopération internationale visant à aider les États devant faire face à des catastrophes naturelles à tous les stades, en particulier ceux de la préparation, des opérations de secours et du relèvement rapide, ainsi que du renforcement de la capacité d'intervention des pays sinistrés »); la résolution 70/107 de l'Assemblée générale du 10 décembre 2015 (« Soulignant également que c'est à l'État sinistré qu'il incombe au premier chef de lancer, d'organiser, de coordonner et d'exécuter les activités de l'aide humanitaire sur son territoire et de faciliter la tâche des organismes à vocation humanitaire qui s'efforcent d'atténuer les effets des catastrophes naturelles »); la résolution 4 portant adoption des 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, adoptée lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue du 26 au 30 novembre 2007 (« reconnaissant en outre le droit souverain des États sinistrés de solliciter, d'accepter, de coordonner, de réglementer et de superviser des opérations de secours et d'assistance au relèvement déployées sur leur territoire par des acteurs fournisseurs d'assistance »).

ultérieurement par la pratique internationale, comme cela a été le cas lorsqu'on est passé du Cadre de Hyogo à celui de Sendai en l'espace de 10 brèves années. Certains de ces documents sont toutefois mentionnés dans le présent rapport et le seront, selon qu'il convient, dans les commentaires des projets d'article concernés lorsque le texte final de ces projets d'article aura été adopté.

400. Cette solution ne devra cependant être prise qu'après mûre réflexion, puisqu'une autre solution est possible, qui consisterait à mentionner les documents internationaux pertinents dans le texte du préambule afin de réaffirmer les principes fondamentaux du droit des catastrophes qu'ils énoncent et de réitérer l'adhésion à ces principes. C'est la solution choisie pour certains des préambules adoptés par la Commission et figurant dans le texte final d'autres projets d'articles, comme le projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières, dans lequel il est fait référence à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et à la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale relative à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Dans cette perspective, le présent préambule pourrait comporter des alinéas supplémentaires dont le libellé débiterait par « *Rappelant...* » ou « *Réaffirmant...* » et reprendrait les principes adoptés dans les documents pertinents relatifs au domaine considéré.

## IV. Forme finale du projet d'articles

### 1. Commentaires et observations formulés avant l'adoption du projet en première lecture

401. La question de la forme finale qui devrait être donnée au projet d'articles a été soulevée au cours des débats de la Sixième Commission lors de différentes sessions de l'Assemblée générale. Le Royaume-Uni<sup>815</sup>, la République tchèque<sup>816</sup>, l'Inde<sup>817</sup>, la Fédération de Russie<sup>818</sup> et l'Espagne<sup>819</sup> ont indiqué leur préférence pour l'adoption du projet sous forme de directives non contraignantes. Ils ont fait valoir que des directives non contraignantes ou un cadre de principes destinés aux États et autres intervenants participant à des opérations de secours consécutives à une catastrophe présenterait un intérêt pratique plus grand<sup>820</sup>. La Fédération de Russie a également proposé que le projet soit adopté sous la forme d'un guide de la pratique<sup>821</sup> et l'Allemagne sous la forme d'une série de recommandations<sup>822</sup>. Si le Mexique a dit ne pas être opposé à l'élaboration d'une convention, il a néanmoins estimé qu'il serait plus utile de présenter le projet d'articles sous la forme de principes directeurs<sup>823</sup>.

402. La Pologne a préconisé une convention-cadre qui établirait des principes généraux et pourrait servir de référence pour l'élaboration d'accords bilatéraux et

<sup>815</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 40, A/C.6/65/SR.24, par. 64, A/C.6/66/SR.23, par. 45 et A/C.6/69/SR.19, par. 166.

<sup>816</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 43.

<sup>817</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 70.

<sup>818</sup> A/C.6/66/SR.24, par. 37, A/C.6/68/SR.25, par. 37 et A/C.6/69/SR.19, par. 96.

<sup>819</sup> A/C.6/67/SR.18, par. 118.

<sup>820</sup> A/C.6/64/SR.20, par. 40.

<sup>821</sup> A/C.6/65/SR.23, par. 58.

<sup>822</sup> A/C.6/68/SR.24, par. 60.

<sup>823</sup> A/C.6/67/SR.19, par. 20.

régionaux<sup>824</sup>. La FICR a estimé que le renforcement du cadre juridique international qui résulterait de l'adoption d'une convention internationale permettrait de consolider et prolonger les progrès déjà accomplis grâce aux instruments non contraignants existants<sup>825</sup>.

## **2. Commentaires et observations reçus en réponse à la demande de la Commission du droit international**

403. L'Australie a fait observer qu'il existait déjà un corpus du droit international suffisant pour servir de fondement juridique aux activités de réduction des risques de catastrophe et d'intervention. Elle a donc estimé que les travaux de la Commission devraient surtout aider les États à comprendre les obligations qui leur incombent déjà et à s'en acquitter. Tout en félicitant la Commission pour son analyse minutieuse des obligations existantes, l'Australie a jugé que les éléments du projet d'articles qui cherchaient à étoffer ces obligations ou à en créer de nouvelles semblaient, pour le moment, relever davantage des principes de bonnes pratiques ou de lignes directrices.

404. Les Pays-Bas ont souligné que le projet d'articles pouvait être considéré comme un reflet du droit international contemporain faisant autorité ou comme une tentative de développement progressif de ce droit, mais qu'il n'était pas juridiquement contraignant.

405. L'Union européenne a réaffirmé que le projet d'articles constituait déjà – et quelle que soit la forme qu'il prendrait – une contribution importante à l'action en faveur des personnes affectées par une catastrophe.

406. La FICR a estimé qu'il ne serait guère utile de publier le projet d'articles sous la forme de lignes directrices non contraignantes, car cela risquerait de causer une grande confusion et de faire double emploi avec les textes non contraignants existants comme les 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 de la FICR, qui avaient déjà été entérinées par les États et qui donnaient beaucoup plus de précisions sur la façon de traiter les questions d'ordre opérationnel. En revanche, un traité mondial pourrait, en principe, apporter une valeur ajoutée en imprimant un nouvel élan aux efforts actuellement déployés pour élaborer des règles au niveau national et en établissant plus clairement la réciprocité des engagements entre les États bénéficiaires de l'aide et les acteurs internationaux. À défaut, les efforts de la Commission pourraient être repris au niveau régional, où l'on pousse beaucoup à l'élaboration de nouveaux instruments. La FICR continuait cependant de craindre que les efforts en vue d'élaborer un traité ne détournent l'attention de la nécessité d'élaborer des règles au niveau national.

407. L'Organisation internationale pour les migrations a fait savoir qu'elle attendait avec intérêt l'adoption du projet d'articles sous la forme que les États jugeront la plus appropriée.

408. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires était favorable à l'insertion dans le commentaire d'une référence à la forme juridique du projet

<sup>824</sup> A/C.6/64/SR.21, par. 78.

<sup>825</sup> A/C.6/69/SR.21, par. 76.

d'articles, ainsi qu'à de nouvelles discussions sur la question de savoir si le projet d'articles devrait servir de base à un instrument international contraignant.

409. Le PAM a dit se réjouir que le projet d'articles puisse devenir un traité relatif aux interventions en cas de catastrophe, ce qui lui serait particulièrement utile dans les pays où il n'a pas conclu d'accord de siège ou n'a pas pu aborder en détail tous les aspects couverts par le projet d'articles. Il a exprimé l'espoir que les négociations avec les acteurs étatiques seraient facilitées par l'existence d'un cadre juridique relatif à l'assistance et que ce cadre permettrait aux acteurs prêtant assistance de centrer leurs négociations avec les États affectés sur ce dont ces derniers avaient spécifiquement besoin pour réduire le risque de situations d'urgence et faire face à ces situations

### **3. Recommandation du Rapporteur spécial**

410. Nous tenons à noter qu'aux termes de son Statut, la Commission du droit international soumet à l'Assemblée générale le résultat final de ses travaux sur un sujet donné accompagné d'une recommandation sur la forme finale qu'ils devraient prendre. Toutefois, en dernier ressort, c'est aux États représentés à l'Assemblée générale qu'il revient de décider de ce point. Le fait que la version finale des travaux de la Commission ait la forme d'un projet d'articles ne préjuge en rien de la teneur de la recommandation de la Commission, ni de la décision de l'Assemblée. Un projet d'articles n'a pas en lui-même de caractère contraignant. Il revêtirait un tel caractère s'il prenait la forme d'une convention internationale ou s'il était établi juridiquement qu'il reflète des règles de droit international coutumier.

411. Nous estimons que la manière la plus sûre et la plus rapide de permettre au projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe d'atteindre son but et d'être véritablement efficace face à l'augmentation de la fréquence et de la gravité des catastrophes serait de le prendre comme base pour la conclusion d'un instrument contraignant comme une convention internationale.

412. Pour appuyer notre position, nous souscrivons sans réserve aux commentaires et observations énergiques et convaincants formulés à ce propos par la FICR, organisme international qui possède l'expérience historique la plus longue en matière d'intervention humanitaire en cas de catastrophe. La valeur ajoutée d'un instrument contraignant a été reconnue, avec une référence expresse aux travaux de la Commission sur le sujet à l'examen, par la Déclaration finale sur la gouvernance et la législation en matière de réduction des risques de catastrophe, adoptée lors de la réunion parlementaire organisée par l'Union interparlementaire, doyenne des organisations internationales, à l'occasion de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe. Un vigoureux appui a été par ailleurs exprimé récemment, notamment par les chefs d'État français et américain, en faveur de l'adoption d'un instrument contraignant sur le sujet connexe des changements climatiques.

413. Une recommandation en faveur de la conclusion d'une convention internationale serait pleinement conforme à la pratique suivie par la Commission à l'égard de plusieurs textes de projets d'articles dans leur version finale concernant différents sujets à savoir, parmi les plus récents, ceux sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, sur la protection diplomatique, sur les effets des

conflits armés sur les traités, sur le droit des aquifères transfrontières, sur la responsabilité des organisations internationales et sur l'expulsion des étrangers.

414. À la lumière des considérations qui précèdent, nous recommandons fermement à la Commission d'adresser à l'Assemblée générale sa propre recommandation en faveur de la conclusion d'une convention internationale prenant pour base le texte final de son projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

## Annexe

### **Préambule et texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, tels que proposés par le Rapporteur spécial dans son huitième rapport**

#### **Protection des personnes en cas de catastrophe**

##### **Préambule**

*Ayant à l'esprit* l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,

*Considérant* la fréquence et la gravité croissantes des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets destructeurs à court et à long terme,

*Gravement préoccupés* par les souffrances des personnes affectées par des catastrophes et conscients de la nécessité de respecter et protéger leur dignité et leurs droits dans ces circonstances,

*Conscients* qu'il importe de renforcer la coopération internationale à toutes les phases d'une catastrophe,

*Soulignant* le principe fondamental de l'égalité souveraine des États et son corollaire, l'obligation de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la juridiction nationale d'un État, et *réaffirmant* en conséquence que l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne les mesures à prendre pour la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe,

... conviennent de ce qui suit :

##### **Article premier**

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

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

##### **Article 2**

###### **Objet**

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

##### **Article 3**

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

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

#### **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 appropriée ou 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;

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; les ressources militaires ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire;

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 couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours et d'assistance.

#### **Article 5**

##### **Dignité humaine**

En réagissant aux catastrophes, les États et les autres acteurs prêtant assistance respectent et protègent la dignité de la personne humaine.

#### **Article 6**

##### **Droits de l'homme**

Les personnes affectées par les catastrophes ont droit au respect, à la protection et à l'exercice de leurs droits de l'homme.

#### **Article 7**

##### **Principes de l'intervention humanitaire**

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



**Article 8**  
**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 en particulier le Coordonnateur des secours d'urgence, avec les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.

**Article 9**  
**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 internationales et la mise à disposition de personnel, d'équipement et de biens de secours et de ressources scientifiques, médicales et techniques.

**Article 10**  
**Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe**

L'obligation de coopérer prévue à l'article 8 porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe.

**Article 11**  
**Réduction des risques de catastrophe**

1. Chaque État réduit les risques de catastrophe en adoptant les mesures nécessaires et appropriées, y compris d'ordres législatif et réglementaire, pour prévenir l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants, et atténuer les effets des catastrophes et s'y préparer.
2. Les mesures de réduction 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.

**Article 12**  
**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.

**Article 13**  
**Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure**

Lorsque l'État affecté juge qu'une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, il a l'obligation de rechercher l'assistance d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance, selon qu'il y a lieu.

**Article 14****Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure**

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

**Article 15****Conditions de fourniture de l'assistance extérieure**

1. 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 refléter les besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes et la qualité de l'assistance.
2. Lorsqu'il formule de telles conditions, l'État affecté doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise.

**Article 16****Offres d'assistance extérieure**

Les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État affecté.

**Article 17****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, 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;
  - 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 textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

**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.

**Article 19**

**Cessation de l'assistance extérieure**

Dans l'exercice de leur droit de mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment, l'État affecté et l'État qui lui prête assistance, et si nécessaire les autres acteurs prêtant assistance, se consultent au sujet de cette cessation 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.

**Article 20**

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

Le présent projet d'articles est sans préjudice des traités régionaux et bilatéraux et des règles spéciales ou autres règles de droit international par ailleurs applicables en cas de catastrophe.

**Article 21 [4]**

**Relation avec le droit international humanitaire**

Le présent projet d'articles est sans préjudice des règles du droit international humanitaire applicables en cas de catastrophe.

---