

## Chapitre IX

### PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

#### A. Introduction

264. À sa cinquante-neuvième session, en 2007, la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail le sujet «Protection des personnes en cas de catastrophe» et a nommé M. Eduardo Valencia-Ospina Rapporteur spécial. À la même session, la Commission a prié le Secrétariat d'établir une étude, limitée dans un premier temps aux catastrophes naturelles, sur le sujet<sup>578</sup>.

265. À la soixantième session, en 2008, la Commission était saisie du rapport préliminaire du Rapporteur spécial<sup>579</sup> retraçant l'historique de la protection des personnes en cas de catastrophe et présentant les sources du droit sur le sujet ainsi que les précédents travaux de codification et de développement du droit en la matière. Le rapport comportait aussi une description générale des différents aspects du sujet en vue de déterminer les grandes questions juridiques à couvrir et d'avancer des conclusions provisoires, sans préjudice du résultat des débats que le rapport était censé susciter à la Commission. La Commission était également saisie d'un mémoire du Secrétariat<sup>580</sup> axé principalement sur les catastrophes naturelles et donnant un aperçu général des instruments et des textes juridiques qui s'appliquent actuellement aux divers aspects de la prévention des catastrophes et des secours, ainsi que de la protection des personnes en cas de catastrophe.

266. À la soixante et unième session, en 2009, la Commission a examiné le deuxième rapport du Rapporteur spécial<sup>581</sup> analysant la portée du sujet *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis*, examinant les questions relatives à la définition du terme «catastrophe» aux fins du sujet, et abordant l'étude de l'obligation fondamentale de coopérer. Le rapport proposait en outre des projets d'articles 1 (Champ d'application), 2 (Définition du terme «catastrophe») et 3 (Obligation de coopérer). La Commission était également saisie des réponses écrites du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) aux questions qui leur avaient été adressées par la Commission en 2008.

267. À sa 3029<sup>e</sup> séance, le 31 juillet 2009, la Commission a pris note des projets d'articles 1 à 5, provisoirement adoptés par le Comité de rédaction<sup>582</sup>.

268. À sa soixante-deuxième session (2010), la Commission a adopté les projets d'articles 1 à 5 à la 3057<sup>e</sup> séance tenue le 4 juin 2010. La Commission était en outre saisie du troisième rapport du Rapporteur spécial<sup>583</sup> qui donnait un aperçu des avis des États sur les travaux effectués par la Commission, examinait les principes sur lesquels se fonde la protection des personnes en cas de catastrophe, dans ses aspects liés aux personnes ayant besoin de protection, et analysait la question de la responsabilité de l'État touché. Le rapport proposait en outre les trois projets d'article suivants: projet d'article 6 (Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe), projet d'article 7 (Dignité humaine) et projet d'article 8 (Responsabilité première de l'État touché).

269. À sa 3067<sup>e</sup> séance, le 20 juillet 2010, la Commission a pris note des projets d'articles 6 à 9, provisoirement adoptés par le Comité de rédaction<sup>584</sup>.

#### B. Examen du sujet à la présente session

270. À la présente session, la Commission était saisie du quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/643) qui donnait un aperçu des avis des États sur les travaux effectués par la Commission jusqu'à présent, examinait la responsabilité de l'État touché de rechercher l'assistance quand ses moyens sont insuffisants, l'obligation de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement à recevoir l'assistance extérieure ainsi que le droit de la communauté internationale d'offrir son assistance. Le rapport proposait en outre les trois projets d'article suivants: projet d'article 10 (Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance), projet d'article 11 (Devoir de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement) et projet d'article 12 (Droit d'offrir son assistance).

271. La Commission a examiné le quatrième rapport à ses 3102<sup>e</sup> à 3105<sup>e</sup> séances et à sa 3107<sup>e</sup> séance, du 11 au 14 juillet 2011 et le 18 juillet 2011.

272. À sa 3107<sup>e</sup> séance, le 18 juillet 2011, la Commission a renvoyé les projets d'articles 10 à 12 au Comité de rédaction.

<sup>578</sup> *Annuaire...* 2007, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 101, par. 375, et p. 105, par. 386.

<sup>579</sup> *Annuaire...* 2008, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/598.

<sup>580</sup> A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (document reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, soixantième session).

<sup>581</sup> *Annuaire...* 2009, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/615.

<sup>582</sup> A/CN.4/L.758 (document reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, soixante et unième session).

<sup>583</sup> *Annuaire...* 2010, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/629.

<sup>584</sup> A/CN.4/L.776 (document reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, soixante-deuxième session).

273. La Commission a adopté le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 6 à 9, qu'elle avait examinés à sa précédente session, à la 3102<sup>e</sup> séance tenue le 11 juillet 2011. La Commission a en outre adopté le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 10 et 11 à la 3116<sup>e</sup> séance tenue le 24 août 2011 (sect. C.1 *infra*<sup>585</sup>).

274. À sa 3122<sup>e</sup> séance, le 9 août 2011, la Commission a adopté les commentaires des projets d'articles 6 à 11 (sect. C.2 *infra*).

#### 1. PRÉSENTATION PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE SON QUATRIÈME RAPPORT

275. En présentant son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a rappelé que, dans son troisième rapport<sup>586</sup>, il avait formulé une proposition (figurant au paragraphe 2 du projet d'article 8), concernant le principe du consentement de l'État affecté, sur laquelle il tentait de faire fond dans son quatrième rapport. L'interprétation large de la notion de protection qu'il avait proposée depuis son premier rapport impliquait la nécessité de reconnaître les tensions existant entre la protection et les principes de souveraineté territoriale et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États affectés.

276. À la suite de l'adoption du projet d'article 9 (concernant le devoir de l'État affecté d'assurer la protection des personnes sur son territoire), il était nécessaire d'examiner également les obligations incombant à cet État lorsque l'ampleur d'une catastrophe débordait ses capacités d'intervention, notamment l'obligation de rechercher de l'assistance (projet d'article 10<sup>587</sup>). Par ailleurs, la réception d'une assistance internationale dépendait du consentement de l'État affecté, qui ne pouvait pas être refusé arbitrairement (projet d'article 11<sup>588</sup>). Les principes de souveraineté et de non-ingérence qui sous-tendaient l'existence du consentement, devaient être considérés, non pas de manière isolée, mais à la lumière des responsabilités de l'État dans l'exercice de sa souveraineté. Ces obligations pouvaient être envisagées horizontalement, dans les relations de l'État avec la communauté internationale, ainsi que verticalement, à l'égard des populations se trouvant sur le territoire de l'État victime de la catastrophe ou sous sa juridiction.

<sup>585</sup> Le Comité de rédaction n'a pas pu achever son examen du projet d'article 12, faute de temps.

<sup>586</sup> Voir *supra* la note 583.

<sup>587</sup> Le projet d'article 10 était ainsi conçu:

«*Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance*

«L'État touché 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 si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention.»

<sup>588</sup> Le projet d'article 11 était ainsi conçu:

«*Devoir de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement*

«1. Le consentement à l'assistance extérieure ne peut être refusé arbitrairement si l'État touché n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance nécessaire.

«2. Lorsqu'une assistance lui est offerte conformément au projet d'article 12 du présent projet d'articles, l'État touché notifie sans retard à toutes les parties concernées sa décision concernant l'offre d'assistance.»

277. Alors que les projets d'articles 10 et 11 portaient sur les devoirs de l'État affecté, le projet d'article 12<sup>589</sup> concernait le droit pour les tierces parties, y compris les États, les organisations internationales ou les organisations non gouvernementales, d'offrir leur assistance. Il consacrait l'intérêt légitime qu'avait la communauté internationale à protéger les personnes en cas de catastrophe, intérêt reconnu dès 1758 par Emer de Vattel<sup>590</sup>. Vu que cet intérêt de la communauté internationale devait être replacé dans le contexte plus large de la responsabilité première de l'État affecté de protéger les personnes victimes de catastrophe, l'offre d'assistance était une expression de la solidarité, fondée sur les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination énoncés dans le projet d'article 6. Il existait donc une complémentarité entre la responsabilité première de l'État affecté et le droit des États non affectés d'offrir leur assistance. Cette conception globale, consacrée par exemple dans la Déclaration de Hyogo de 2005<sup>591</sup> et d'autres textes analysés dans le rapport, s'était inscrite depuis longtemps dans l'évolution du droit international, en particulier le droit international humanitaire. Il a été souligné que l'intérêt qu'avait la communauté internationale à protéger les personnes en cas de catastrophe pouvait s'exprimer efficacement par le truchement de l'intervention rapide des organisations internationales et d'autres organismes humanitaires, dans le constant respect des principes énoncés au projet d'article 6. De plus, la pratique récente avait confirmé l'importance de la contribution des organisations non gouvernementales, et leur droit d'offrir leur assistance. Il a été également rappelé que la fourniture d'une aide restait soumise au consentement de l'État affecté. L'offre d'assistance ne pouvait donc en principe être subordonnée à l'acceptation par l'État affecté de conditions susceptibles de porter atteinte à sa souveraineté. Le projet d'article 12 ne faisait qu'affirmer que les offres d'assistance n'étaient pas en elles-mêmes illégitimes et ne pouvaient donc être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État affecté.

#### 2. RÉSUMÉ DU DÉBAT SUR LE PROJET D'ARTICLE 12

278. Conformément à la pratique de la Commission, le présent rapport ne présente qu'un résumé du débat sur le projet d'article 12. Il ne rend pas compte du débat sur les projets d'articles 10 et 11, étant donné que ces projets d'article et les commentaires y relatifs ont été provisoirement adoptés à la présente session<sup>592</sup>. On trouvera un compte rendu complet du débat sur les projets d'articles 10, 11 et 12 dans les comptes rendus de séance

<sup>589</sup> Le projet d'article 12 était ainsi conçu:

«*Droit d'offrir son assistance*

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

<sup>590</sup> E. de Vattel, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle* (1758), Washington, Carnegie Institution, 1916, vol. I, livre II, chap. I, p. 255 et suiv., en particulier p. 259 à 261.

<sup>591</sup> Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6), résolution 1.

<sup>592</sup> Pour le texte de ces projets d'article et les commentaires y relatifs, tels que provisoirement adoptés par la Commission, voir *infra* la section C.2.

correspondants<sup>593</sup> qui, le moment venu, pourront être consultés sur le site Web de la Commission<sup>594</sup>.

279. Le projet d'article 12 a été appuyé, tout comme l'idée générale selon laquelle les offres d'assistance ne devaient pas être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État affecté, à condition que l'assistance offerte ne porte pas atteinte à la souveraineté de cet État ni à son rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de tels secours et assistance (paragraphe 2 du projet d'article 9). Le point de vue du Rapporteur spécial selon lequel l'offre d'assistance au sein de la communauté internationale était la manifestation concrète de la solidarité a également été approuvé. Il a cependant été proposé que la disposition indique plus clairement les circonstances dans lesquelles un État affecté pouvait refuser une offre d'assistance et lui garantir la liberté de le faire. Ainsi, le droit d'offrir de l'assistance ne s'appliquait pas à une assistance dont les modalités étaient inacceptables pour l'État affecté. De plus, l'assistance offerte devait être conforme aux dispositions des projets d'article et, en particulier, elle ne devait pas être offerte ni fournie de manière discriminatoire.

280. Certains membres ont souligné qu'il était difficile de viser le «droit» d'offrir de l'assistance, s'agissant notamment des organisations non gouvernementales, car cela supposait que les organisations non gouvernementales jouissaient des mêmes droits que les États. Il a été proposé que la disposition énonce simplement une possibilité pour des acteurs tiers d'offrir leur assistance, c'est-à-dire une autorisation et non un droit. D'autres propositions tendaient à distinguer plus nettement l'assistance offerte par des États non affectés et des organisations intergouvernementales de celle offerte par des organisations non gouvernementales, et à viser les organisations non gouvernementales «agissant dans un but strictement humanitaire».

281. Il a aussi été dit que le projet d'article devait éviter toute référence à des «droits» légitimes puisqu'une offre d'assistance de la communauté internationale s'inscrivait plutôt dans le cadre de la coopération internationale et n'était donc pas l'affirmation de droits. Il a été rappelé que, dans de nombreux cas, la simple expression d'une solidarité était aussi importante que des offres d'assistance. L'idée a aussi été exprimée que le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies limitait la faculté de la communauté internationale d'offrir une assistance aux États affectés. Selon un point de vue différent, l'interprétation contemporaine de cette disposition de la Charte autorisait des atténuations et des exceptions, notamment dans la perspective de la protection des droits de l'homme. Il a également été souligné qu'il ne fallait pas interpréter le projet d'article 12 comme impliquant une autorisation d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État affecté: il ne faisait qu'énoncer un droit d'offrir de l'assistance, que l'État affecté pouvait refuser (sous réserve des dispositions du projet d'article 11).

282. Selon un autre point de vue, le projet d'article 12 était superflu: le droit qu'avait un État d'offrir son assistance à un autre État ayant subi une catastrophe découlait

de la notion de souveraineté de l'État. En l'absence d'une règle expresse d'interdiction, toute personne (physique ou morale) avait le droit d'offrir son assistance à un État affecté et la disposition, si elle était maintenue, pouvait être reformulée en ce sens.

283. Selon d'autres membres, le libellé pouvait être remanié pour énoncer une obligation positive de la communauté internationale d'offrir de l'assistance. D'autres estimaient qu'il serait excessif de consacrer une obligation juridique propre des États tiers ou des organisations de fournir une assistance. Il a été dit que le droit d'un État affecté de rechercher de l'assistance internationale avait pour corollaire le devoir des États tiers et des organisations d'examiner cette demande, mais pas nécessairement l'obligation d'y accéder. Il a été proposé que le droit de la communauté internationale d'offrir de l'assistance se double d'un encouragement de la Commission à fonder effectivement les offres d'assistance sur les principes de coopération et de solidarité internationale.

### 3. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

284. Le Rapporteur spécial est revenu sur certaines propositions qui avaient été faites à propos des références à la pratique existante pour l'élaboration de projets d'article sur le sujet. Il a rappelé que, dans la perspective du développement progressif du droit international, les rédacteurs du statut de la Commission du droit international entendaient également par «pratique» celle relativement à laquelle le droit n'était pas encore suffisamment développé sur un sujet donné. Or le débat avait donné l'impression que certains membres donnaient au terme «pratique» un sens beaucoup plus large, presque familier, en s'attachant à des cas concrets qualifiés par eux de «mauvaise» ou, au contraire, «bonne» pratique. De l'avis du Rapporteur spécial, une analyse plus fine de la pratique spécifique des États et d'autres acteurs dans ce domaine n'aurait pas abouti à des conclusions différentes de celles de son rapport; il approuvait d'ailleurs la position exprimée par certains membres selon laquelle la Commission devait s'intéresser de près aux textes adoptés par les États et par d'autres acteurs comme la FICR, qui représentaient l'essence de la pratique tirée d'une expérience significative dans ce domaine. Le Rapporteur spécial a par ailleurs rappelé qu'en 2008 la Commission avait indiqué qu'elle accueillerait avec intérêt toute information concernant la pratique des États sur le sujet, y compris des exemples de législation interne<sup>595</sup>. À ce jour, la Commission n'a reçu des réponses que de trois États.

285. Il a également été souligné qu'en plus d'une poignée d'accords multilatéraux, conclus principalement à l'échelon régional, et d'un nombre relativement plus important de traités bilatéraux sur l'assistance mutuelle, l'essentiel des textes existants sur ce que l'on pouvait appeler le droit des secours en cas de catastrophe était constitué d'instruments non contraignants, adoptés principalement au niveau intergouvernemental, mais également par des institutions et entités privées. La notion même de droit des secours en cas de catastrophe était un concept nouveau dont la consolidation dépendrait dans une large mesure des travaux de développement progressif entrepris par la Commission. Ce faisant, la Commission devait prêter l'attention voulue aux

<sup>593</sup> *Annuaire...* 2011, vol. I, 3102<sup>e</sup> à 3105<sup>e</sup> et 3107<sup>e</sup> séances.

<sup>594</sup> Voir *infra* le chapitre XIII, par. 403 à 405.

<sup>595</sup> *Annuaire...* 2008, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 18, par. 31.

résolutions de l'Assemblée générale comme la résolution 46/182 du 19 décembre 1991 qui établissait le cadre général dans lequel les actions contemporaines de secours en cas de catastrophe devaient être entreprises, ainsi qu'aux efforts privés de codification tels que ceux menés par l'Institut de droit international.

286. Le Rapporteur spécial est revenu sur l'observation faite au cours du débat, selon laquelle ses propositions n'avaient pas suffisamment pris en considération la notion de «responsabilité de protéger». À ce propos, il a rappelé que, dans son rapport préliminaire, il avait estimé qu'il fallait «se demander sérieusement s'il convient d'élargir la notion du devoir de protéger et s'interroger sur sa pertinence dans une autre matière. Même s'il devait être reconnu dans le contexte de la protection des personnes et de l'assistance en cas de catastrophe, on voit mal quelles en seraient les conséquences<sup>596</sup>». Cette position a été ensuite adoptée de son côté par le Secrétaire général qui, dans son rapport de 2009 sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, a indiqué que «[l]a responsabilité de protéger ne s'applique, jusqu'à ce que les États Membres en décident autrement, qu'aux quatre crimes et violations spécifiés: génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité. Tenter de l'étendre à d'autres calamités, comme le VIH/sida, aux changements climatiques ou à la réaction face aux catastrophes naturelles compromettrait le consensus réalisé en 2005 et solliciterait le concept au-delà de sa reconnaissance ou de son utilité opérationnelle<sup>597</sup>». La Commission a ultérieurement repris cette position tant durant son débat à la soixante et unième session en 2009<sup>598</sup> que lors du débat à la présente session.

287. Un certain nombre de propositions d'ordre rédactionnel formulées lors du débat en plénière ont ensuite été évoquées; elles devraient être examinées par le Comité de rédaction.

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

#### 1. TEXTE DES PROJETS D'ARTICLE

288. Le texte des projets d'article adoptés provisoirement à ce jour par la Commission est reproduit ci-dessous<sup>599</sup>.

#### LA PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

##### Article 1. 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

<sup>596</sup> *Annuaire...* 2008, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/598, par. 55.

<sup>597</sup> A/62/677, par. 10 b.

<sup>598</sup> *Annuaire...* 2009, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 143, par. 164.

<sup>599</sup> Pour les commentaires des projets d'articles 1 à 5, voir *Annuaire...* 2010, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 192 et suiv., par. 331. Pour les commentaires des projets d'articles 6 à 11, voir *infra* la section C.2.

essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits.

##### Article 3. Définition du terme «catastrophe»

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

##### Article 4. Relation avec le droit international humanitaire

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

##### Article 5. Obligation de coopérer

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

##### Article 6. Principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe

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

##### Article 7. Dignité humaine

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

##### Article 8. Droits de l'homme

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

##### Article 9. Rôle de l'État affecté

1. L'État affecté a, en vertu de sa souveraineté, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire.

2. L'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de tels secours et assistance.

##### Article 10. Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance

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

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

1. L'assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté.

2. Le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement.

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

#### 2. TEXTE DES PROJETS D'ARTICLE ET COMMENTAIRES Y RELATIFS ADOPTÉS À TITRE PROVISOIRE PAR LA COMMISSION À SA SOIXANTE-TROISIÈME SESSION

289. Le texte des projets d'article et les commentaires y relatifs adoptés à titre provisoire par la Commission à sa soixante-troisième session sont reproduits ci-après.

**Article 6. Principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe**

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

*Commentaire*

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

2) Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont des principes fondamentaux reconnus comme étant à la base de l'assistance humanitaire<sup>600</sup>. Ces principes fondent également le droit applicable aux actions de secours en cas de catastrophe. À titre d'exemple, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale dispose que «[l']aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité» (annexe, par. 2).

3) Le principe d'humanité constitue la clef de voûte de la protection des personnes en droit international. Situé à l'intersection du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, il oriente le développement du droit relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe. Dans le domaine du droit international humanitaire, c'est dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 que le principe est le plus clairement exprimé par l'exigence d'un traitement humain<sup>601</sup>. Néanmoins, comme la Cour internationale de Justice l'a affirmé dans l'*Affaire du détroit de Corfou* (fond), des considérations élémentaires d'humanité «plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre<sup>602</sup>» constituent également des principes généraux et bien reconnus de l'ordre juridique international. Dans son commentaire

sur les principes de la Croix-Rouge, Jean Pictet considère que le principe d'humanité comporte trois éléments: prévenir et alléger les souffrances, protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine<sup>603</sup>. Dans le contexte particulier des secours en cas de catastrophe, les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk affirment que le principe d'humanité exprime l'idée qu'il faut soulager «les souffrances des êtres humains, quel que soit le contexte<sup>604</sup>».

4) Si le principe de neutralité trouve son origine dans le contexte des conflits armés, la Commission a estimé qu'il était néanmoins applicable dans d'autres domaines du droit. Dans le cadre de l'assistance humanitaire, le principe de neutralité a acquis une signification plus spécifique que traduit le projet d'article 6. Dans ce contexte, le principe exige que l'assistance soit fournie abstraction faite de tout contexte politique, religieux, ethnique ou idéologique. Selon les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk, l'assistance doit être fournie «sans participer à des hostilités ni prendre parti dans des controverses de nature politique, religieuse ou idéologique<sup>605</sup>». En tant que tel, le principe de neutralité vise le caractère apolitique de la réaction aux catastrophes, et signifie que les activités humanitaires ne sauraient servir à des fins autres que la réaction à la catastrophe considérée. Le principe garantit que l'intérêt des personnes touchées par les catastrophes constitue la principale préoccupation de l'État touché et de tout autre acteur réagissant aux catastrophes. Le respect du principe de neutralité est censé favoriser une réaction adéquate et efficace, comme cela est souligné dans le projet d'article 2. C'est pourquoi la neutralité peut être considérée comme un mécanisme opérationnel permettant de concrétiser l'idéal d'humanité.

5) Le principe d'impartialité recouvre trois principes: celui de non-discrimination, celui de proportionnalité et celui d'impartialité proprement dite. Pour des raisons qui seront examinées plus loin, le principe de non-discrimination est conçu par la Commission non seulement comme un élément du projet d'article 6, mais aussi comme un principe autonome de réaction aux catastrophes. La non-discrimination vise à supprimer les motifs objectifs de discrimination entre personnes, de telle façon que la fourniture d'une assistance aux personnes touchées soit uniquement guidée par leurs besoins. En vertu du principe de proportionnalité, la réaction à une catastrophe doit être proportionnelle à l'ampleur de celle-ci et aux besoins des personnes touchées. Le principe joue aussi comme un mécanisme

<sup>600</sup> Voir l'analyse dans le mémoire du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590) [note 580 *supra*], par. 11.

<sup>601</sup> Voir par exemple la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (Convention I), art. 3, par. 1: «Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.»

<sup>602</sup> *Affaire du détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 4 et suiv., à la page 22.

<sup>603</sup> J. Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1965: commentaire*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1979, p. 19 à 24; disponible également à l'adresse suivante: [www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm](http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm).

<sup>604</sup> Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Directives d'Oslo: Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, Révision 1.1, novembre 2007, par. 20. Voir aussi J. M. Ebersole, «The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies», *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1 (1995), p. 192 et suiv., à la page 196.

<sup>605</sup> Directives d'Oslo... (voir *supra* la note 604), par. 20. Voir J. M. Ebersole (note 604 *supra*), p. 196.

qui permet de répartir l'assistance en tenant compte des besoins les plus urgents. L'impartialité proprement dite traduit le principe selon lequel il ne peut être fait de distinctions subjectives entre individus en matière de réaction aux catastrophes. Le commentaire du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève conceptualise ainsi l'impartialité: c'est «une qualité de l'esprit qui doit se manifester chez l'agent ou l'institution qui est appelé à agir en faveur de ces hommes qui souffrent<sup>606</sup>». À titre d'exemple, le projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire prévoit que l'aide doit être fournie en toute impartialité, sans aucune distinction de caractère défavorable entre toutes les personnes qui en ont un besoin urgent<sup>607</sup>. Dans l'ensemble, le principe d'impartialité exige que la réaction aux catastrophes vise à assurer pleinement le respect et la satisfaction des besoins des personnes touchées par les catastrophes de manière à accorder la priorité aux besoins des personnes particulièrement vulnérables.

6) Le principe de non-discrimination traduit l'égalité intrinsèque de toutes les personnes et l'idée qu'il ne peut être établi de distinction de caractère défavorable entre elles. Les motifs interdits de discrimination ont un caractère non limitatif, et concernent notamment l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race et la religion<sup>608</sup>. La Commission a décidé que la non-discrimination devrait être visée comme un principe autonome compte tenu de son importance pour le sujet. L'Institut de droit international a adopté la même approche en 2003 dans sa résolution sur l'assistance humanitaire, selon laquelle l'assistance humanitaire doit être offerte et, en cas d'acceptation, distribuée «sans discrimination reposant sur des motifs prohibés<sup>609</sup>». 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) précisent de même que l'aide aux personnes touchées par une catastrophe doit être apportée sans «distinction de caractère défavorable (fondée, entre autres, sur la nationalité, la race, l'ethnie, les croyances religieuses, la classe, le sexe, le handicap, l'âge et les opinions politiques)<sup>610</sup>».

<sup>606</sup> Voir C. Pilloud et al., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1986, par. 2800; voir aussi le paragraphe 2801 (citant la «Proclamation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge», adoptée par la résolution VIII de la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne 1965), et Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge...* (note 603 *supra*), p. 33 à 51.

<sup>607</sup> P. Macalister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, Heidelberg, Institut Max-Planck de droit comparé et de droit international, 1991, p. 4, par. 6 a.

<sup>608</sup> Voir, entre autres: les Conventions de Genève de 1949, art. 3 commun, par. 1; la Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale en date du 10 décembre 1948, art. 2; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 1; et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, par. 2.

<sup>609</sup> Résolution adoptée par l'Institut de droit international le 2 septembre 2003, art. II, par. 3, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-II (session de Bruges), p. 268, consultable sur le site Web de l'Institut à l'adresse suivante: <http://justitiaetpace.org/>.

<sup>610</sup> *Présentation 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*, FICR, Genève, 2011 (consultable à l'adresse suivante: [www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf)), p. 15 (partie I, sect. 4, par. 2 c).

7) La Commission a noté que le principe de non-discrimination ne devait pas être interprété comme excluant la possibilité d'une «discrimination positive» le cas échéant. Le membre de phrase «tout en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables», dans le projet d'article 6, reflète cette idée. La Commission a considéré que le terme *vulnerable*, en anglais, visait aussi bien des groupes que des individus. C'est pourquoi le terme *vulnerable* a été préféré aux mots *groups* ou *persons*. L'adverbe «particulièrement» a été adopté par la Commission pour tenir compte du fait que les victimes d'une catastrophe sont par définition vulnérables. L'expression «particulièrement vulnérables» est tirée de la partie I, section 4, paragraphe 3 a, des Lignes directrices IDRL, qui vise les besoins spécifiques «des femmes et des groupes particulièrement vulnérables, comme les enfants, les personnes déplacées, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes vivant avec le VIH ou d'autres maladies débilantes<sup>611</sup>». Le même type de qualificatif se trouve aussi dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international, qui vise la nécessité de tenir dûment compte des besoins des groupes «les plus vulnérables<sup>612</sup>».

### Article 7. Dignité humaine

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

#### Commentaire

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

2) Le principe de la dignité humaine étaye les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et a été interprété comme constituant le fondement ultime du droit des droits de l'homme. Le Préambule de la Charte des Nations Unies réaffirme «la dignité et la valeur de la personne humaine», tandis que le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 déclare que «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine [...] constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde<sup>613</sup>». L'affirmation du principe de la dignité humaine se trouve dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>614</sup>, le Pacte international

<sup>611</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>612</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 (voir *supra* la note 609), art. II, par. 3.

<sup>613</sup> Voir *supra* la note 608.

<sup>614</sup> Préambule et art. 10, par. 1.

relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>615</sup>, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>616</sup>, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>617</sup>, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>618</sup> et la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>619</sup>. C'est un principe essentiel du droit international humanitaire, bien qu'il ne soit pas limité à ce domaine. Le concept de dignité de la personne est consacré au paragraphe 1 c de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949<sup>620</sup>, aux articles 75 et 85 du Protocole I<sup>621</sup> et à l'article 4 du Protocole II<sup>622</sup>.

3) La notion de dignité humaine est également au cœur de nombreux instruments internationaux relatifs à la fourniture de secours humanitaires en cas de catastrophe. Selon les Lignes directrices IDRL, «[I]es acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps [...] respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe<sup>623</sup>». Dans le préambule de sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, l'Assemblée générale considère que «le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme». L'Institut de droit international considère de la même façon que le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue «une atteinte à la dignité humaine<sup>624</sup>».

4) La formule liminaire du projet d'article 7, «En réagissant aux catastrophes», traduit le contexte matériel dans lequel la disposition s'applique. Si, en principe, la formule vise principalement la phase de réaction et de relèvement, il convient de la lire à la lumière du paragraphe 5 du commentaire du projet d'article 2<sup>625</sup>. La

Commission a préféré le terme «réagissant» à l'expression plus générale «dans leur réaction», afin d'exprimer le caractère continu de l'obligation de respecter et de protéger la dignité humaine des personnes affectées tout au long de la période de réaction. La formulation précise du principe par la Commission, à savoir «la dignité inhérente à la personne humaine», est tirée du préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce libellé a été également adopté dans des instruments comme la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>626</sup> et la Convention américaine relative aux droits de l'homme<sup>627</sup>.

5) Le membre de phrase «les États, les organisations intergouvernementales compétentes et les autres organisations non gouvernementales pertinentes» donne une indication des acteurs auxquels s'adresse la disposition. En visant les «États», la Commission reconnaît le rôle que jouent tant les États affectés que les États qui fournissent une aide dans le cadre des activités de réaction aux catastrophes. Dans l'ensemble, le membre de phrase exprime le fait qu'une grande partie de l'activité dans le domaine de la réaction aux catastrophes s'exerce par l'intermédiaire des organes d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités non étatiques telles que la FICR<sup>628</sup>. La Commission a estimé que le libellé actuel cadrerait mieux avec celui du projet d'article 5 qu'une formule plus générale visant les «autres acteurs pertinents».

6) La Commission a retenu la formule «respectent et protègent» qui correspond à la doctrine et la jurisprudence contemporaines dans le domaine du droit international des droits de l'homme. Cette formule est employée dans plusieurs instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, notamment les Directives d'Oslo<sup>629</sup>, les Critères de Mohonk<sup>630</sup>, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays<sup>631</sup> et les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire<sup>632</sup>. Conjointement, les termes «respectent et protègent» expriment une obligation négative de s'abstenir de porter atteinte à la dignité inhérente

<sup>615</sup> Préambule et art. 13, par. 1.

<sup>616</sup> Préambule.

<sup>617</sup> *Idem*.

<sup>618</sup> *Idem*.

<sup>619</sup> Préambule; art. 23, par. 1; art. 28, par. 2; art. 37, 39 et 40.

<sup>620</sup> Conventions de Genève de 1949, art. 3 commun, par. 1 c (sont prohibées «les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants»).

<sup>621</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1977, art. 75, par. 2 b (sont prohibées «les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, la prostitution forcée et toute forme d'attentat à la pudeur»); art. 85, par. 4 c (lorsqu'elles sont commises intentionnellement et en violation des Conventions et du Protocole, «les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle» sont considérées comme des infractions graves au Protocole).

<sup>622</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977, art. 4, par. 2 e (sont prohibées «les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur»).

<sup>623</sup> Lignes directrices IDRL (voir *supra* la note 610), partie I, sect. 4, par. 1.

<sup>624</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 (voir *supra* la note 609), art. II, par. 1.

<sup>625</sup> *Annuaire... 2010*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 194, par. 331.

<sup>626</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, art. 37 c («Tout enfant privé de liberté [doit être] traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine»).

<sup>627</sup> Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 5, par. 2 («Toute personne privée de sa liberté sera traitée avec le respect dû à la dignité inhérente à la personne humaine»).

<sup>628</sup> Voir *Annuaire... 2006*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), annexe III, p. 221, par. 28.

<sup>629</sup> Directives d'Oslo (voir *supra* la note 604), par. 20 («Il est impératif de respecter et de défendre la dignité et les droits de toutes les victimes»).

<sup>630</sup> Critères de Mohonk (voir *supra* la note 604), p. 196 («La dignité et les droits de toutes les victimes doivent être respectés et protégés»).

<sup>631</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 26 («Les personnes chargées de l'aide humanitaire, leurs moyens de transport et leurs stocks doivent être respectés et protégés»).

<sup>632</sup> Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire, adoptés par le Conseil de l'Institut international de droit humanitaire en avril 1993, principe 10 («L'assistance humanitaire peut, le cas échéant, être acheminée selon des itinéraires dits "corridors humanitaires" qui doivent être respectés et protégés par les autorités compétentes des parties concernées et, si besoin est, sous l'autorité des Nations Unies»), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 75<sup>e</sup> année, n° 804 (novembre-décembre 1993), p. 548 et suiv., à la page 553.

à la personne humaine et une obligation positive de prendre des mesures pour préserver la dignité humaine. À titre d'exemple, le devoir de protection impose aux États d'adopter une législation proscrivant les activités de tiers lorsqu'il existe un risque d'atteinte au principe de la dignité humaine. La Commission a considéré que l'obligation de «protéger» devait être proportionnelle aux obligations juridiques auxquelles sont tenus les acteurs respectifs visés dans la disposition. Dès lors, c'est à l'État touché que revient le rôle principal dans la protection de la dignité humaine, en vertu de son rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance en cas de catastrophe, énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 9.

### Article 8. Droits de l'homme

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

#### Commentaire

1) Le projet d'article 8 vise le droit général des personnes touchées par les catastrophes à la protection de leurs droits de l'homme. Une obligation correspondante, pour les acteurs pertinents, de protéger ces droits est implicitement contenue dans le projet d'article. La Commission considère qu'il existe un lien étroit entre les droits de l'homme et le principe de la dignité humaine énoncé dans le projet d'article 7, que vient renforcer la proximité des deux projets d'article.

2) La référence générale aux «droits de l'homme» inclut les obligations en matière de droits de l'homme énoncées dans les accords internationaux pertinents et reflétées dans le cadre du droit international coutumier, ainsi que les meilleures pratiques pour la protection des droits de l'homme figurant dans des textes non contraignants à l'échelon international. La Commission a décidé de ne pas restreindre la disposition aux obligations énoncées dans les accords internationaux pertinents. La formulation adoptée par la Commission vise le domaine général des obligations en matière de droits de l'homme, sans tenter de préciser, développer ou qualifier ces obligations.

3) La Commission est d'avis que la référence aux «droits de l'homme» intègre aussi bien les droits substantiels que les limitations qui existent dans le domaine du droit international des droits de l'homme. En particulier, la disposition envisage un droit de dérogation de l'État touché lorsque ce droit est reconnu en vertu du droit international des droits de l'homme existant.

4) Comme il est précisé dans le commentaire du projet d'article 1, au paragraphe 2, le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles inclut les activités des États et des organisations internationales et d'autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe. De l'avis de la Commission, la portée et le contenu d'une obligation de protéger les droits de l'homme des personnes affectées par les catastrophes varieront considérablement entre ces acteurs. La formulation neutre adoptée par la Commission sous-entend que des obligations distinctes incomberont respectivement

aux États affectées, aux États portant secours et aux différents autres acteurs prêtant assistance.

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

### Article 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 en cas de catastrophe sur son territoire.**

**2. L'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de tels secours et assistance.**

#### Commentaire

1) Le projet d'article 9 concerne l'État affecté dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe sur son territoire. Le paragraphe 1 exprime l'obligation de l'État affecté de protéger les personnes et de fournir des secours conformément au droit international. Le paragraphe 2 affirme le rôle principal incombant à l'État affecté pour réagir à une catastrophe sur son territoire. Dans l'ensemble, le projet d'article 9 repose sur les principes fondamentaux de souveraineté et de non-intervention respectivement, tels qu'ils sont consacrés dans la Charte des Nations Unies<sup>633</sup> et reconnus dans de nombreux instruments internationaux<sup>634</sup>. Dans le contexte des secours en cas de catastrophe, il est affirmé dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale que «[l]a souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies» (annexe, par. 3).

2) Le paragraphe 1 du projet d'article 9 affirme que c'est en vertu de sa souveraineté que l'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe sur

<sup>633</sup> Charte des Nations Unies, Art. 2, par. 1 («L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres») et par. 7 («Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII»).

<sup>634</sup> Voir par exemple la Déclaration relative aux Principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1970, annexe («Tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale»; «[l]'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention»; et «[l]es États doivent conduire leurs relations internationales dans les domaines économique, social, culturel, technique et commercial conformément aux principes de l'égalité souveraine et de la non-intervention»). Selon la Cour internationale de Justice, «[e]ntre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux» [*Affaire du détroit de Corfou* (voir *supra* la note 602), p. 35].



son territoire. Cette notion d'un lien entre les droits souverains et les devoirs concomitants d'un État a été exprimée par M. Álvarez dans son opinion individuelle en l'*Affaire du détroit de Corfou*:

Par souveraineté, il faut entendre l'ensemble des droits et des attributions que l'État a sur son territoire, à l'exclusion de tous autres États, ainsi que dans ses rapports avec ceux-ci.

La souveraineté confère des droits aux États et leur impose des obligations<sup>635</sup>.

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

3) Le paragraphe 2 du projet d'article 9 confirme le rôle principal de l'État dans la réaction aux catastrophes. Cette idée s'enracine dans les principes fondamentaux de souveraineté des États et de non-intervention en droit international. Pour les raisons qui ont été exposées, la Commission a décidé de retenir le mot «rôle» plutôt que «responsabilité» pour définir la position de l'État affecté. L'adoption du terme «rôle» a été guidée par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, où il est affirmé, entre autres, que «[l]e rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire» (annexe, par. 4). La Commission a également considéré que l'emploi du mot «rôle» plutôt que «responsabilité» laissait aux États une marge d'appréciation dans la coordination des activités de réaction aux catastrophes. À l'inverse, une formule impliquant une obligation pour les États de diriger ou de maîtriser les activités de réaction aux catastrophes pouvait être contraignante pour des États qui préféreraient jouer un rôle plus limité dans la coordination de la réaction aux catastrophes ou qui disposaient de ressources limitées.

4) L'attribution du rôle principal à l'État affecté tient aussi au fait qu'il est depuis longtemps reconnu en droit international que le gouvernement d'un État est le mieux placé pour déterminer la gravité d'une situation d'urgence et pour définir des politiques d'intervention appropriées. L'affirmation au paragraphe 2 que l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction,

la maîtrise, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance doit être rapproché de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 5. Dans cette perspective, le paragraphe 2 du projet d'article 9 signifie que l'État affecté a le rôle principal dans le cadre des relations de coopération avec d'autres acteurs pertinents envisagés dans le projet d'article 5.

5) Le membre de phrase «la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision» des secours et de l'assistance est inspiré de l'article 4, paragraphe 8, de la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe<sup>636</sup>. La Commission a estimé que la formule retenue dans la Convention de Tampere gagnait généralement du terrain dans le domaine des secours et de l'assistance en cas de catastrophe et représentait une conception plus contemporaine<sup>637</sup>. La formule traduit l'idée qu'un État exerce le contrôle ultime sur la manière dont les opérations de secours sont conduites conformément au droit international.

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

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

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

#### *Commentaire*

1) Le projet d'article 10 vise le cas particulier où une catastrophe dépasse la capacité d'intervention d'un État. L'État affecté a alors l'obligation de rechercher l'assistance d'autres États, de l'Organisation des Nations

<sup>635</sup> *Affaire du détroit de Corfou* (voir *supra* la note 602), opinion individuelle de M. Álvarez, p. 43. Voir également l'opinion exprimée par l'arbitre Max Huber dans l'affaire de l'Île de Palmas (*Pays-Bas/États-Unis*), sentence du 4 avril 1928, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (numéro de vente: 1949.V.1), p. 829 à 871, à la page 839: *Territorial sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a State. This right has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States [...]* («Comme on l'a déjà dit, la souveraineté territoriale suppose le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir: l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire les droits des autres États [...]).»

<sup>636</sup> «Aucune disposition de la présente Convention n'altère le droit d'un État partie, en application de sa législation nationale, de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication fournie sur son territoire au titre de la présente Convention.»

<sup>637</sup> Voir par exemple l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (26 juillet 2005), art. 3, par. 2 (la partie requérante ou bénéficiaire exerce l'ensemble de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision de l'assistance sur son territoire); la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 3 a (sauf s'il en est convenu autrement, «[l]a direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance incombent, sur son territoire, à l'État qui requiert l'assistance»).

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

2) Le projet d'article souligne que l'obligation de rechercher de l'assistance n'existe que dans la mesure où la capacité d'intervention propre de l'État touché est dépassée. Comme l'a noté le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport, toutes les catastrophes ne sont pas considérées comme dépassant la capacité d'intervention d'une nation<sup>638</sup>. La Commission estime donc que le présent projet d'article n'est applicable qu'à une catégorie de catastrophes telle qu'elle est définie au projet d'article 3 du présent projet d'articles.

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

4) La Commission a retenu l'expression «dans la mesure où» afin d'indiquer clairement que la capacité d'intervention de l'État affecté est rarement considérée comme suffisante ou insuffisante en termes absolus. La capacité propre d'un État affecté peut être dépassée par rapport à un aspect des opérations de secours, alors que l'État reste capable d'entreprendre d'autres opérations. Dans l'ensemble, le membre de phrase «Dans la

mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention» vise la situation dans laquelle il paraît vraisemblable qu'une catastrophe dépasse la capacité propre d'intervention de l'État affecté. Cette approche souple et anticipative est conforme à l'objet fondamental du projet d'articles tel qu'il est défini au projet d'article 2. Elle facilite une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits. La reconnaissance de l'obligation incombant aux États dans ces circonstances traduit la préoccupation de la Commission de permettre la fourniture d'une assistance efficace en temps voulu.

5) La Commission considère que l'obligation de rechercher de l'assistance énoncée au projet d'article 10 résulte des obligations qu'imposent à l'État affecté les instruments internationaux des droits de l'homme et le droit international coutumier. Le recours à un appui international peut être un élément nécessaire de l'exécution par l'État affecté de ses obligations internationales envers les personnes, lorsqu'il considère que ses propres ressources sont insuffisantes pour répondre aux besoins de protection. Bien que cela soit également le cas en l'absence de catastrophe, un certain nombre de droits de l'homme sont directement concernés dans le cas d'une catastrophe, notamment le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'eau, le droit à un logement, à des vêtements et à des services d'assainissement convenables et le droit de ne pas être victime de discrimination<sup>639</sup>. La Commission note que, selon le Comité des droits de l'homme, la protection du droit à la vie exige que les États aillent au-delà du simple respect de ce droit et prennent des mesures pour sauvegarder et réaliser le contenu du droit<sup>640</sup>. Le droit à la vie est un droit non susceptible de dérogation selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, même dans le cas où un «danger public exceptionnel menace l'existence de la nation» (art. 4, par. 1) – un cas qui, selon le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 29, inclut une «catastrophe naturelle<sup>641</sup>». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose, au paragraphe 1 de l'article 11, que, s'agissant du droit à la nourriture,

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

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

<sup>639</sup> Voir le rapport préliminaire du Rapporteur spécial, *Annuaire...* 2008, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/598, par. 26.

<sup>640</sup> Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 6 (article 6), 30 avril 1982, par. 5 [*Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément n° 40 (A/37/40), annexe V, p. 104*].

<sup>641</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 29 relative à l'article 4 (Dérogations au Pacte en période d'état d'urgence), 24 juillet 2001, par. 5 [*Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 40 (A/56/40), vol. I, annexe VI, p. 188*].

<sup>638</sup> *Annuaire...* 2009, vol. II (1<sup>re</sup> partie), document A/CN.4/615, par. 46.

il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales. [...] Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité de la nourriture nécessaire et l'accessibilité à celle-ci<sup>642</sup>.

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

6) La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées visent expressément la protection des droits des personnes victimes de catastrophe. L'article 23 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant dispose que les États prennent «toutes les mesures appropriées» pour que les enfants cherchant à obtenir le statut de réfugié, ou possédant déjà ce statut, et les enfants déplacés à l'intérieur d'un pays en raison d'événements comme une «catastrophe naturelle» puissent recevoir «la protection et l'assistance humanitaire à laquelle ils [peuvent] prétendre dans l'exercice des droits qui [leur] sont reconnus par la présente Charte et par tout autre instrument international relatif aux droits de l'homme et au droit humanitaire auquel les États sont parties». La Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit à l'article 11 que les États ont une obligation envers ces personnes en cas de catastrophe:

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

La Commission considère que la formule «toutes mesures nécessaires» peut s'entendre comme incluant l'appel à l'assistance de la communauté internationale lorsque la capacité propre de l'État affecté est insuffisante. Cela serait conforme au principe fondamental d'humanité, tel qu'il s'applique dans le système juridique international. En l'*Affaire du détroit de Corfou* (fond), la Cour internationale de Justice a affirmé dans son arrêt que les considérations élémentaires d'humanité sont des principes généraux et bien reconnus de l'ordre juridique international, et qu'elles sont «plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre<sup>643</sup>». Le projet d'article 6 affirme l'importance fondamentale du principe d'humanité lors des interventions en cas de catastrophe.

<sup>642</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (1999): Le droit à une nourriture suffisante (art. 11 du Pacte), par. 17 [*Documents officiels du Conseil économique et social, 2000, Supplément n° 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11)*, p. 99].

<sup>643</sup> *Affaire du détroit de Corfou* (voir *supra* la note 602), p. 22 (la Cour faisant observer que «[l]es obligations qui incombent aux autorités albanaises consistent à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre [...]»).

7) La Commission estime qu'une obligation de «rechercher» de l'assistance (*seek assistance*) est plus appropriée qu'une obligation de «demander» de l'assistance (*request assistance*) aux fins du projet d'article 10. Elle tire cette formulation de l'obligation définie dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003, selon laquelle

lorsque l'État affecté n'est pas en mesure de fournir une assistance humanitaire suffisante aux victimes relevant de sa juridiction ou soumises à son contrôle de facto, il doit solliciter l'assistance (*seek assistance*) des organisations internationales compétentes ou des États tiers<sup>644</sup>.

De même, selon les lignes directrices relatives aux interventions internationales en cas de catastrophe de la FICR,

[u]n État touché qui juge qu'une situation de catastrophe surpasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées<sup>645</sup>.

En outre, les principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale (par. 5) paraissent également supposer l'existence d'une obligation pour l'État affecté de rechercher la coopération internationale lorsqu'une situation d'urgence excède sa capacité d'intervention:

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

8) L'autre formulation comportant la notion de «demande» (*request*) figure dans les 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) selon lesquelles «[s]i une assistance internationale est nécessaire, l'État touché doit en faire la demande ou l'accepter au plus vite dès la survenue de la catastrophe afin que cette assistance soit la plus efficace possible<sup>646</sup>». La Commission considère qu'une «demande» (*request*) d'assistance laisse supposer que l'État affecté consent tacitement à recevoir l'aide de l'État qui accepte de l'aider. Elle estime par contre qu'une obligation de «rechercher» (*seek*) de l'assistance correspond à une conception plus large et à une approche négociée de la fourniture de l'aide internationale. Le verbe «rechercher» suppose que l'État affecté engage de manière active un processus susceptible d'aboutir à un accord. C'est pourquoi le projet d'article 10 impose une obligation à l'État affecté d'agir positivement pour rechercher de l'assistance dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention.

9) La Commission estime que le gouvernement de l'État affecté est le mieux placé pour juger de la gravité d'une catastrophe et des limites de sa propre capacité

<sup>644</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire, art. III, par. 3, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-II (voir *supra* la note 609).

<sup>645</sup> Lignes directrices IDRL (voir *supra* la note 610), partie 1, sect. 3, par. 2.

<sup>646</sup> Directives d'Oslo (voir *supra* la note 604), par. 58.

d'intervention. La Commission estime que l'appréciation de la gravité d'une catastrophe par l'État affecté doit être faite de bonne foi. Le principe de bonne foi est exposé dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, selon laquelle «[c]haque État a le devoir de remplir de bonne foi» les obligations qu'il a assumées «conformément à la Charte des Nations Unies», «les obligations qui lui incombent en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international» et «les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international<sup>647</sup>». L'évaluation de bonne foi de la gravité d'une catastrophe est un élément de l'obligation incombant à l'État affecté, en vertu de sa souveraineté, d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire, conformément au paragraphe 1 du projet d'article 9.

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

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

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

**1. L'assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté.**

**2. Le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement.**

**3. Lorsqu'une assistance lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État affecté doit,**

**dans la mesure du possible, faire connaître sa décision au sujet de l'assistance offerte.**

#### *Commentaire*

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

2) Le principe selon lequel l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté est fondamental en droit international. Ainsi, le paragraphe 3 des principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale précise que «l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché». Aux termes de la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, «[a]ucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie par un État au titre de la présente Convention sans le consentement de l'État partie demandeur» (art. 4, par. 5), tandis que l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence énonce que «l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la partie touchée» (art. 3, par. 1). L'exigence du consentement de l'État à l'assistance extérieure est conforme à la teneur du paragraphe 2 du projet d'article 9 selon lequel l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance sur son territoire.

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

4) La Commission estime que l'obligation qu'a l'État affecté de fournir protection et assistance aux personnes se trouvant sur son territoire vise à préserver la vie et la dignité des victimes et à garantir l'accès des personnes qui en ont besoin à l'assistance humanitaire. C'est là un devoir primordial qu'a l'État affecté de garantir le droit à la

<sup>647</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

vie de ceux qui se trouvent sur son territoire<sup>648</sup>. Le Comité des droits de l'homme a interprété le droit à la vie tel qu'il est consacré à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme comportant l'obligation pour les États d'adopter des mesures positives pour garantir la jouissance de ce droit<sup>649</sup>. Le refus d'une offre d'assistance pourrait dans certaines conditions constituer une violation du droit à la vie. L'Assemblée générale a réaffirmé dans ses résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990 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» [huitième et sixième alinéas du préambule, respectivement].

5) L'idée que l'État affecté ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation illimité quant à son consentement est exprimée dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Aux termes de ces Principes directeurs, que la Commission des droits de l'homme de l'ONU et l'Assemblée générale ont accueillis favorablement dans des résolutions adoptées à l'unanimité et qui ont été qualifiés par le Secrétaire général de «norme fondamentale internationale pour la protection» des déplacés<sup>650</sup>,

[c]es services [humanitaires] ne sauraient être refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire<sup>651</sup>.

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

Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaire<sup>652</sup>.

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

<sup>648</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6, par. 1.

<sup>649</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 6 (article 6) (voir *supra* la note 640), par. 5: «L'expression "le droit à la vie [...] inhérent à la personne humaine" ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives.»

<sup>650</sup> A/59/2005, par. 210.

<sup>651</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, Principe 25, par. 2.

<sup>652</sup> Résolution adoptée par l'Institut de droit international, le 13 septembre 1989, art. 5, par. 2 [*Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63-II (session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989), p. 344]. Le texte français est rédigé en termes péremptoirs, tandis que la traduction anglaise se lit ainsi: *States in whose territories these emergency situations exist should not* [«ne devraient pas»] *arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance*. Le membre de phrase explicatif «où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé» est tiré du paragraphe 1 de l'article 5 de cette résolution.

Les États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre<sup>653</sup>.

6) La détermination du caractère arbitraire du refus fait intervenir un élément temporel, comme le sous-entend le terme anglais *withheld*. Tant le refus de l'assistance que le fait pour l'État affecté de ne pas faire connaître sa décision conformément au paragraphe 3 du projet d'article 11 dans un délai raisonnable peuvent être jugés arbitraires. Cette idée est exprimée dans les résolutions 43/131<sup>654</sup> et 45/100<sup>655</sup> de l'Assemblée générale, qui comportent l'une et l'autre dans leur préambule les alinéas suivants:

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

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

La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (2000) dispose également, au titre des principes que les États parties s'engagent à respecter dans les actions d'assistance en cas de catastrophe, que «[I]es offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires» (art. 3 e).

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

<sup>653</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire, art. VIII, par. 1 [*Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-II (voir *supra* la note 609), p. 275].

<sup>654</sup> Résolution 43/131 de l'Assemblée générale, neuvième et dixième alinéas du préambule.

<sup>655</sup> Résolution 45/100 de l'Assemblée générale, huitième et neuvième alinéas du préambule.

8) Le pouvoir d'appréciation de l'État affecté pour déterminer la forme d'assistance la mieux adaptée est un aspect du rôle principal qui lui incombe en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance en vertu du paragraphe 2 du projet d'article 9. Ce pouvoir doit être exercé de bonne foi conformément aux obligations internationales de l'État affecté<sup>656</sup>. La Commission encourage néanmoins les États affectés, lorsqu'ils refusent leur consentement à l'assistance, à donner les raisons de leur refus. La motivation est fondamentale pour déterminer si la décision de l'État affecté de refuser son consentement est prise de bonne foi. En l'absence de motifs, il pourrait être justifié d'en déduire que le refus du consentement est arbitraire.

<sup>656</sup> Voir, par exemple, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe, par. 1 (où il est indiqué, entre autres, que «[c]haque État a le devoir de remplir de bonne foi» les obligations qu'il a assumées «conformément à la Charte des Nations Unies», «les obligations qui lui incombent en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international» et «les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international»).

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

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