# Chapitre IV

# PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

## A. Introduction

38. À sa cinquante-neuvième session (2007), la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail le sujet « Protection des personnes en cas de catastrophe » et de nommer M. Eduardo Valencia-Ospina Rapporteur spécial pour le sujet[12]. Au paragraphe 7 de sa résolution 62/66 du 6 décembre 2007, l'Assemblée générale a pris note de la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail.

39. De sa soixantième session (2008) à sa soixante-sixième session (2014), la Commission a examiné le sujet en se fondant sur sept rapports soumis par le Rapporteur spécial[13]. La Commission était également saisie d'une étude du Secrétariat[14] ainsi que des réponses écrites du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) aux questions que la Commission leur avait adressées en 2008[15].

40. À sa soixante-sixième session (2014), la Commission a adopté, en première lecture, un ensemble de 21 projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe, ainsi que les commentaires s'y rapportant[16]. Elle a décidé, conformément aux articles 16 à 21 de son statut, de transmettre le projet d'articles, par l'entremise du Secrétaire général, aux gouvernements, aux organisations internationales compétentes, au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à la FICR pour commentaires et observations[17].

[12] *Annuaire… 2007*, vol. II (2e partie), p. 101, par. 375. À sa cinquante-huitième session (2006), la Commission a accepté la recommandation du Groupe de planification d'inscrire, entre autres, le sujet « Protection des personnes en cas de catastrophe » à son programme de travail à long terme [*Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), p. 194, par. 257]. Une brève présentation du plan d'étude du sujet, élaborée par le Secrétariat, était jointe en annexe au rapport de la Commission en 2006 (ibid., annexe III). Dans sa résolution 61/34 du 4 décembre 2006, l'Assemblée générale a pris note de la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail à long terme.

[13] *Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/598 (rapport préliminaire) ; *Annuaire… 2009*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/615 et Corr.1 (deuxième rapport) ; *Annuaire… 2010*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/629 (troisième rapport) ; *Annuaire… 2011*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/643 et Corr.1 (quatrième rapport) ; *Annuaire… 2012*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/652 (cinquième rapport) ; *Annuaire… 2013*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/662 (sixième rapport) ; et *Annuaire… 2014*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/668 et Corr.1 et Add.1 (septième rapport).

[14] A/CN.4/590 et Add.1 à 3, disponible sur le site Web de la Commission, documents de la soixantième session (2008). Le texte définitif sera reproduit dans un additif à l'*Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie).

[15] *Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 18, par. 32 et 33.

[16] *Annuaire… 2014*, vol. II (2e partie), p. 64 et suiv., par. 55 et 56.

[17] Ibid., p. 63, par. 51 à 53.

## B. Examen du sujet à la présente session

41. À la présente session, la Commission était saisie du huitième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/697), ainsi que des commentaires et observations des gouvernements, des organisations internationales et d'autres entités (A/CN.4/696 et Add.1).

42. La Commission a examiné le huitième rapport du Rapporteur spécial de sa 3291e à sa 3296e séance, du 2 au 11 mai 2016. À sa 3296e séance, le 11 mai 2016, la Commission a renvoyé le projet de préambule, proposé par le Rapporteur spécial dans son huitième rapport, et les projets d'articles 1 à 21 au Comité de rédaction, avec pour instructions d'entreprendre la seconde lecture des projets d'article en tenant compte des commentaires des gouvernements, des organisations internationales et des autres entités, des propositions du Rapporteur spécial et des débats en plénière sur le huitième rapport du Rapporteur spécial.

43. La Commission a examiné le rapport du Comité de rédaction (A/CN.4/L.871) à sa 3310e séance, tenue le 3 juin 2016, et a adopté l'ensemble des projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe, en seconde lecture, à la même séance (section E.1 *infra*).

44. De sa 3332e à sa 3335e séance, du 2 au 4 août 2016, la Commission a adopté les commentaires se rapportant aux projets d'article susmentionnés (section E.2 *infra*).

45. Conformément à son statut, la Commission soumet le projet d'articles à l'Assemblée générale, assorti de la recommandation énoncée ci-après.

## C. Recommandation de la Commission

46. À sa 3335e séance, tenue le 4 août 2016, la Commission a décidé, conformément à l'article 23 de son statut, de recommander à l'Assemblée générale l'élaboration d'une convention sur la base du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

## D. Hommage au Rapporteur spécial

47. À sa 3335e séance, tenue le 4 août 2016, la Commission, après avoir adopté le texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, a adopté la résolution ci-après par acclamation :

*La Commission du droit international,*

*Ayant adopté* le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe,

*Exprime* au Rapporteur spécial, M. Eduardo Valencia-Ospina, ses profonds remerciements et chaleureuses félicitations pour l'éminente contribution qu'il a apportée à l'établissement du projet d'articles grâce à ses efforts inlassables et à son dévouement, ainsi que pour les résultats obtenus dans l'élaboration du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

## E. Texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe

### 1. Texte du projet d'articles

48. Le texte du projet d'articles adopté par la Commission, en seconde lecture, à sa soixante-huitième session est reproduit ci-après.

**PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE**

***Préambule***

***Ayant à l'esprit* l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,**

***Considérant* la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets destructeurs à court et à long terme,**

***Pleinement conscients* des besoins essentiels des personnes touchées par des catastrophes, et sachant que les droits de ces personnes doivent être respectés dans ces circonstances,**

***Sachant* que la solidarité est une valeur fondamentale dans les relations internationales et qu'il importe de renforcer la coopération internationale pour toutes les phases des catastrophes,**

***Soulignant* le principe de la souveraineté des États et réaffirmant en conséquence que l'État touché par une catastrophe a le rôle principal en ce qui concerne la fourniture des secours,**

***Article premier. Champ d'application***

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

***Article 2. Objet***

**L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réponse aux catastrophes et une réduction des risques de catastrophe qui soient adéquates et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits.**

***Article 3. Termes employés***

**Aux fins du présent projet d'articles :**

***a*) par « catastrophe », on entend un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ;**

***b*) par « État touché », on entend un État victime d'une catastrophe qui survient sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle ;**

***c*) par « État prêtant assistance », on entend tout État prêtant assistance à un État touché avec le consentement de ce dernier ;**

***d*) par « autre acteur prêtant assistance », on entend toute organisation intergouvernementale compétente, toute organisation non gouvernementale pertinente ou toute autre entité qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci ;**

***e*) par « assistance extérieure », on entend le personnel de secours, l'équipement et les biens, ainsi que les services que procure un État ou autre acteur prêtant assistance à l'État touché aux fins de secours ;**

***f*) par « personnel de secours », on entend le personnel civil ou militaire envoyé par un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance aux fins de secours ;**

***g*) par « l'équipement et les biens », on entend le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours.**

***Article 4. Dignité humaine***

**La dignité inhérente à la personne humaine est respectée et protégée en cas de catastrophe.**

***Article 5. Droits de l'homme***

**Les personnes touchées par les catastrophes ont droit au respect et à la protection de leurs droits de l'homme conformément au droit international.**

***Article 6. Principes humanitaires***

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

***Article 7. Obligation de coopérer***

**En appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.**

***Article 8. Formes de coopération en réponse aux catastrophes***

**La coopération en réponse aux catastrophes inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques.**

***Article 9. Réduction des risques de catastrophe***

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

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

***Article 10. Rôle de l'État touché***

**1. L'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.**

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

***Article 11. Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure***

**Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, 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 et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance.**

*Article 12. Offres d'assistance extérieure*

**1. En cas de catastrophe, les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État touché.**

**2. Lorsqu'une assistance extérieure est recherchée par un État touché et que celui-ci a adressé une demande à cet effet à un autre État, à l'Organisation des Nations Unies ou à tout autre acteur susceptible de prêter assistance, le destinataire examine cette demande dûment et sans tarder et fait part également sans tarder de sa réponse à l'État touché.**

*Article 13. Consentement de l'État touché à l'assistance extérieure*

**1. La fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché.**

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

**3. Lorsqu'une assistance extérieure lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État touché doit, dans la mesure du possible, faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance.**

*Article 14. Conditions de fourniture de l'assistance extérieure*

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

*Article 15. Facilitation de l'assistance extérieure*

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

***a*) le personnel de secours, dans des domaines tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation ; et**

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

**2. L'État touché s'assure que ses textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.**

*Article 16. Protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens*

**L'État touché prend les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours et de l'équipement et des biens présents sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle, aux fins d'y fournir une assistance extérieure.**

*Article 17. Cessation de l'assistance extérieure*

**L'État touché, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance peut mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. Tout État ou acteur qui compte mettre fin à son assistance le notifie de manière appropriée. L'État touché et, selon le cas, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance se consultent au sujet de cette cessation et de ses modalités.**

*Article 18. Relation avec d'autres règles de droit international*

**1. Le présent projet d'articles est sans préjudice des autres règles de droit international.**

**2. Le présent projet d'articles ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire.**

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

49. Le texte du projet de préambule et du projet d'articles ainsi que des commentaires y relatifs adopté par la Commission en seconde lecture est reproduit ci-après.

## PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

### *Préambule*

***Ayant à l'esprit* l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,**

***Considérant* la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets destructeurs à court et à long terme,**

***Pleinement conscients* des besoins essentiels des personnes touchées par des catastrophes, et sachant que les droits de ces personnes doivent être respectés dans ces circonstances,**

***Sachant* que la solidarité est une valeur fondamentale dans les relations internationales et qu'il importe de renforcer la coopération internationale pour toutes les phases des catastrophes,**

***Soulignant* le principe de la souveraineté des États et réaffirmant en conséquence que l'État touché par une catastrophe a le rôle principal en ce qui concerne la fourniture des secours,**

*Commentaire*

1) Le préambule vise à établir un cadre conceptuel pour le projet d'articles, à exposer le contexte général dans lequel le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe a été développé et à expliquer la principale raison d'être du texte.

2) Le premier alinéa du préambule est consacré au mandat donné à l'Assemblée générale en vertu de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui consiste à encourager le développement progressif du droit international et sa codification et dont découle le but de la Commission du droit international tel qu'énoncé à l'article premier de son statut. Son libellé est semblable à celui retenu dans la version finale de projets récemment adoptés par la Commission qui contiennent un préambule[18]. Il permet également de souligner d'emblée que le projet d'articles relève à la fois

[18] Voir les articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, résolution 62/68 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe, et, pour les commentaires y relatifs, *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, p. 159, par. 98 ; et les articles sur le droit des aquifères transfrontières, résolution 63/124 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, annexe, et, pour les commentaires y relatifs, *Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 24, par. 54.

du développement progressif et de la codification du droit international.

3) Le deuxième alinéa du préambule appelle l'attention sur la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et sur leurs effets destructeurs, qui ont suscité la préoccupation de la communauté internationale et ont conduit la Commission à élaborer des règles juridiques. La référence aux « catastrophes naturelles ou d'origine humaine » met en relief une caractéristique qui distingue le projet d'articles d'autres instruments similaires au champ d'application plus restreint car limité aux catastrophes naturelles. En effet, les catastrophes sont fréquemment provoquées par des ensembles complexes de causes. De plus, le projet d'articles vise à couvrir les différents stades du cycle de la catastrophe, en mettant l'accent sur la réponse et la réduction des risques. La référence aux « effets destructeurs à court et à long terme » montre que le projet d'articles ne s'intéresse pas uniquement aux effets immédiats d'une catastrophe. Il suppose également une approche à long terme, et couvre des activités s'inscrivant dans la phase de relèvement.

4) Le troisième alinéa du préambule vise les besoins essentiels des personnes dont la vie, le bien-être et les biens ont été touchés par une catastrophe, et réaffirme que les droits de ces personnes doivent être respectés en pareilles circonstances conformément au projet d'articles.

5) Le quatrième alinéa du préambule rappelle la valeur fondamentale de la solidarité dans les relations internationales, et l'importance du renforcement de la coopération internationale pour la gestion de toutes les phases des catastrophes, deux notions essentielles sous-tendant le sujet qui ne doivent pas être interprétées comme une atteinte à la souveraineté des États ou à leurs prérogatives dans les limites prescrites par le droit international. La mention de « toutes les phases des catastrophes » montre que les articles s'appliquent à chaque étape du cycle complet de la catastrophe, selon qu'il convient.

6) Le dernier alinéa du préambule souligne le principe de la souveraineté des États et réaffirme le rôle principal de l'État touché par une catastrophe en ce qui concerne la fourniture des secours, qui est au cœur du projet d'articles. La référence à la souveraineté et au rôle principal de l'État touché établit le cadre dans lequel l'ensemble du projet d'articles doit être envisagé.

### *Article premier. Champ d'application*

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

*Commentaire*

1) Le projet d'article premier établit le champ d'application du projet d'articles, et reprend littéralement l'intitulé du sujet. Il donne l'orientation du projet d'articles, principalement axé sur la protection des personnes dont la vie, le bien-être et les biens sont touchés par une catastrophe. Ainsi, comme cela est énoncé dans le projet d'article 2, le but recherché est de faciliter la réponse aux catastrophes et de réduire les risques de catastrophe afin de satisfaire de manière adéquate et efficace aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits.

2) Le projet d'articles couvre, *ratione materiae*, les droits et obligations des États touchés par une catastrophe en ce qui concerne les personnes présentes sur leur territoire (quelle que soit leur nationalité), relevant de leur juridiction ou sous leur contrôle, et les droits et obligations des États tiers et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que d'autres entités en mesure de coopérer − particulièrement en fournissant des secours et en réduisant les risques de catastrophe. Ces droits et obligations sont censés s'appliquer selon deux axes : les droits et obligations des États les uns vis-à-vis des autres, et les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection. Si l'accent est mis sur les premiers, le projet d'articles vise aussi, quoiqu'en termes généraux, les droits des individus touchés par des catastrophes tels qu'ils sont établis par le droit international. L'importance de la protection des droits de l'homme dans les situations de catastrophe est démontrée par le regain d'attention que lui accordent les organes des droits de l'homme établis sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les juridictions régionales et internationales. En outre, comme cela est explicité dans le projet d'article 3, le projet d'articles ne se limite à aucune forme particulière de catastrophe. Une distinction entre catastrophes naturelles et anthropiques serait artificielle et difficile à maintenir dans la pratique, étant donné l'interaction complexe entre les différentes causes de catastrophe.

3) Le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles est limité aux personnes physiques touchées par des catastrophes. En outre, l'accent est mis principalement sur les activités des États et des organisations intergouvernementales, y compris les organisations d'intégration régionale, et des autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de secours en cas de catastrophe. Les activités des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs privés, parfois appelés collectivement acteurs de la « société civile », entrent dans le champ d'application du projet d'articles à titre secondaire seulement, soit directement, comme bénéficiant des obligations incombant aux États (par exemple, l'obligation faite aux États de coopérer, dans le projet d'article 7), soit indirectement, comme relevant du droit interne − appliquant le projet d'articles − de l'État touché, d'un État tiers ou de l'État de nationalité de l'entité ou de l'acteur privé. Sauf mention expresse du contraire, le projet d'articles couvre la réponse internationale aux catastrophes par des acteurs internationaux et nationaux. Il ne couvre pas, en revanche, les autres formes d'assistance internationale, telles que celle fournie par les États à leurs nationaux se trouvant à l'étranger ou l'assistance consulaire.

4) Comme le suggèrent les mots « en cas de » qui figurent dans l'intitulé du sujet, le champ d'application du projet d'articles *ratione temporis* est principalement axé sur la réponse et la phase initiale de relèvement immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction. Cependant, comme le confirme le projet d'article 2, la phase préalable à la catastrophe entre

aussi dans le champ d'application du projet d'articles et elle est l'objet du projet d'article 9, consacré aux activités de réduction des risques de catastrophe, de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes.

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

### *Article 2. Objet*

**L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réponse aux catastrophes et une réduction des risques de catastrophe qui soient adéquates et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 2 développe le projet d'article premier (Champ d'application) en fournissant de plus amples indications sur l'objet du projet d'articles. La principale question soulevée a trait à la mise en juxtaposition des « besoins » et des « droits ». La Commission n'ignorait pas le débat qui avait agité les milieux de l'assistance humanitaire sur la question de savoir si une approche « fondée sur les droits » devait être préférée à l'approche plus traditionnelle, « fondée sur les besoins », ou vice versa. Pour la majorité des membres de la Commission, les deux approches n'étaient pas nécessairement incompatibles, et il valait mieux les considérer comme complémentaires. La Commission a retenu une formulation soulignant l'importance d'une réponse aux catastrophes et d'une réduction des risques de catastrophe satisfaisant de manière adéquate et efficace aux « besoins » des personnes concernées. La réponse comme la réduction des risques doivent avoir lieu dans le plein respect des droits de ces personnes.

2) Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'une expression juridique, ce que l'on entend par « adéquates et efficaces » est une réponse aux catastrophes ou une réduction des risques de haute qualité, qui réponde aux besoins essentiels des personnes touchées par la catastrophe. On trouve des formulations analogues dans des accords en vigueur, dans le contexte de la réponse aux catastrophes. Ce sont par exemple les mots « effort efficace et concerté » et « réaction rapide et efficace », que l'on trouve dans l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, de 2005 (Accord de l'ASEAN), ainsi que l'expression « gestion appropriée et efficace », employée dans la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, de 1998 (Convention de Tampere). Étant donné les circonstances dans lesquelles cette réaction doit se produire, un élément de promptitude est implicite dans le terme « efficace ». Plus la réponse est tardive, moins il est vraisemblable qu'elle sera efficace. Cet aspect, parmi d'autres, de ce qui rend une réponse « adéquate » et « efficace » fait l'objet d'autres dispositions du projet d'articles, notamment du projet d'article 15. Cela étant, il est entendu que, si une norme élevée est de mise, celle-ci doit néanmoins être fondée sur ce qu'il est réaliste et possible d'accomplir « sur le terrain » dans toute situation de catastrophe donnée. Par conséquent, il n'est dit nulle part, par exemple, que la réponse doit être « pleinement » efficace.

3) Si le projet d'articles met principalement l'accent sur la réponse aux catastrophes, la dimension de la réduction des risques de catastrophe entre également dans son champ d'application, et elle fait l'objet du projet d'article 9. Le projet d'articles intègre ainsi la prise de conscience générale, au sein de la communauté internationale, du rôle essentiel de la réduction des risques de catastrophe [dont l'illustration la plus récente est le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), adopté en 2015][19]. Ainsi, les termes « adéquates et efficaces » portant sur la manière de « répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits », s'appliquent tant à la réponse aux catastrophes qu'à la réduction des risques de catastrophe.

4) La Commission a décidé de ne pas formuler cette disposition sous la forme d'une affirmation générale concernant l'obligation des États, car l'on a estimé que cela ne mettrait pas suffisamment l'accent sur les droits et obligations spécifiques de l'État touché. Ainsi, on ne pouvait dire clairement si une telle formulation ferait une distinction suffisante entre les différentes obligations incombant à différents États, par exemple celles de l'État touché par opposition à celles des États prêtant assistance. En conséquence, aucune mention n'est faite des États, étant entendu que ce n'était pas absolument nécessaire s'agissant d'une disposition sur l'objet du projet d'articles. D'autres dispositions du projet d'articles sont spécifiquement consacrées aux obligations des États.

5) Le verbe « faciliter » reflète la vision qu'a la Commission du rôle que le projet d'articles pourrait jouer dans

[19] Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), adopté lors de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 69/283 du 3 juin 2015, annexe II.

la panoplie générale d'instruments et de dispositions qui existent au niveau international en matière d'opérations de secours en cas de catastrophe ainsi que de réduction des risques de catastrophe. On a estimé que, si le projet d'articles ne pouvait par lui-même garantir une réponse, ou la réduction des risques, il était censé faciliter une réponse ou une réduction des risques adéquate et efficace.

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

7) Par « personnes concernées », on entend les personnes directement touchées par la catastrophe, y compris parce qu'elles sont déplacées à la suite de celle-ci, et non les individus indirectement touchés. Le terme a été retenu pour restreindre le champ d'application du projet d'articles et il est conforme à l'approche adoptée dans les instruments existants, qui sont axés sur la fourniture de secours aux personnes directement touchées par une catastrophe. Cela ne signifie pas que les individus qui sont indirectement touchés, par exemple par la perte de membres de leur famille dans une catastrophe ou par une perte économique liée à une catastrophe éloignée, ne bénéficieront d'aucune réparation ou d'aucun recours. Il n'est tout simplement pas dans l'intention de la Commission d'énoncer dans le projet d'articles les règles juridiques applicables à ces personnes. L'inclusion de la réduction des risques dans le champ d'application du projet d'articles suppose que les « personnes concernées » comprennent les individus susceptibles d'être touchés à l'avenir par une catastrophe, lesquels devront être identifiés au niveau national sur la base de leur exposition aux risques et de leur vulnérabilité.

8) La mention du « plein respect de leurs droits » vise à garantir que les droits en question sont respectés et protégés, comme cela est confirmé, s'agissant des droits de l'homme, par le projet d'article 5. En outre, ce membre de phrase laisse intentionnellement de côté la question de savoir comment le respect de ces droits doit être assuré conformément aux règles pertinentes du droit international elles-mêmes. Si le projet d'articles concerne principalement l'application des droits de l'homme, qui fait l'objet du projet d'article 5, la référence aux « droits » ne vise pas seulement les droits de l'homme ; c'est aussi, entre autres, une référence aux droits acquis en vertu du droit interne.

### *Article 3. Termes employés*

**Aux fins du présent projet d'articles :**

***a*) par « catastrophe », on entend un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ;**

***b*) par « État touché », on entend un État victime d'une catastrophe qui survient sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle ;**

***c*) par « État prêtant assistance », on entend tout État prêtant assistance à un État touché avec le consentement de ce dernier ;**

***d*) par « autre acteur prêtant assistance », on entend toute organisation intergouvernementale compétente, toute organisation non gouvernementale pertinente ou toute autre entité qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci ;**

***e*) par « assistance extérieure », on entend le personnel de secours, l'équipement et les biens, ainsi que les services que procure un État ou autre acteur prêtant assistance à l'État touché aux fins de secours ;**

***f*) par « personnel de secours », on entend le personnel civil ou militaire envoyé par un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance aux fins de secours ;**

***g*) par « l'équipement et les biens », on entend le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours.**

*Commentaire*

1) Il est d'usage pour la Commission, comme cela a été le cas pour la plupart des projets d'articles qu'elle a adoptés sur divers sujets de droit international, d'inclure une disposition relative aux « termes employés ». Certains des termes retenus pour figurer dans le projet d'article 3 avaient été expressément identifiés, dans les commentaires de différents projets d'article, comme devant être définis. L'inscription d'autres termes s'explique par le fait qu'ils reviennent fréquemment dans le projet d'articles.

*Alinéa* a

2) L'alinéa *a* définit le terme « catastrophe » aux fins du projet d'articles uniquement. La définition a été délimitée afin de cerner comme il convient le champ d'application du projet d'articles tel qu'il est établi au projet d'article premier de sorte que, par exemple, ne soient pas couverts aussi, sans que cela soit voulu, d'autres événements graves tels que les crises politiques et économiques, qui peuvent également compromettre le fonctionnement d'une société mais qui ne relèvent pas du projet d'articles. Cette délimitation ressort clairement de deux éléments de la définition : *a*) l'accent mis sur l'existence d'un événement calamiteux qui cause une grave perturbation du fonctionnement de la société ; et *b*) l'inclusion d'un certain nombre de qualificatifs.

3) La Commission a examiné l'approche suivie dans la Convention de Tampere, qui consiste à considérer qu'une catastrophe est la conséquence d'un événement, c'est-à-dire la grave perturbation du fonctionnement d'une société

causée par cet événement, et non l'événement lui-même. La Commission savait qu'une telle approche était représentative des idées contemporaines de la communauté de l'assistance humanitaire, comme l'avaient confirmé, en particulier, la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, de 2005, convoquée par l'Organisation des Nations Unies à Kobe (Hyogo, Japon), ainsi que des traités et d'autres instruments récents, notamment 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 de la FICR)[20] établies en 2007 par la FICR. Néanmoins, la Commission a décidé de revenir à l'ancienne conception de la notion de « catastrophe » comme constituant un événement spécifique, puisqu'elle entreprenait la formulation d'un instrument juridique, ce qui exigeait une définition juridique plus concise et précise, et non une définition à portée directive.

4) L'élément de l'existence d'un événement est délimité de plusieurs manières. Premièrement, la référence à un événement « calamiteux » sert à établir un seuil, visant la nature de l'événement et indiquant que seuls des événements extrêmes relèvent du projet d'articles. Cela s'inspire de la définition inscrite dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges de 2003[21], qui avait délibérément fixé un seuil élevé pour exclure d'autres crises graves. Ce que constitue un événement « calamiteux » doit être compris à la fois à la lumière du membre de phrase qui le qualifie, à savoir « […] provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société », et compte tenu du champ d'application et de l'objet du projet d'articles, définis dans les projets d'articles 1er et 2. En outre, il est fait référence à « un événement ou une série d'événements » de manière à couvrir les types d'événement tels que les catastrophes de moindre ampleur mais fréquentes qui, à eux seuls, pourraient ne pas atteindre le seuil nécessaire mais qui, pris ensemble, constitueraient un événement calamiteux aux fins du projet d'articles. Aucune restriction n'est fixée concernant l'origine de l'événement, qu'il s'agisse d'un événement naturel ou anthropique, compte tenu du fait que les catastrophes découlent souvent d'ensembles de causes complexes qui peuvent comprendre à la fois des éléments entièrement naturels et des éléments découlant d'activités humaines. De même, le projet d'articles s'applique tant aux événements soudains (comme un tremblement de terre ou un tsunami) qu'aux événements progressifs (comme une sécheresse ou une élévation du niveau de la mer) et aux événements de moindre ampleur mais fréquents (comme les inondations ou les glissements de terrain).

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

6) L'élément des « pertes massives en vies humaines » est une précision inspirée du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, de 1995[22]. La prescription selon laquelle les pertes en vies humaines doivent être « massives » vise à écarter des événements qui provoquent relativement peu de pertes en vies humaines, étant entendu que de tels événements pourraient néanmoins satisfaire à l'une des autres prescriptions causales. Inversement, un événement causant des pertes massives en vies humaines pourrait, par lui-même, s'il avait pour résultat une grave perturbation du fonctionnement de la société, satisfaire à la prescription de causalité et provoquer le déclenchement de l'application du projet d'articles.

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

[20] Lignes directrices de la FICR, adoptées à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007 (30IC/07/R4, annexe et annotations) ; voir également FICR, *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*, Genève, 2008.

[21] *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-II (session de Bruges, 2003), p. 263, disponible sur le site Web www.idi-iil.org, dans « Publications et travaux », puis « Résolutions ».

[22] *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 78, nº 817 (janvier-février 1996), p. 124 à 135.

8) De même, les « déplacements massifs de population » visent l'une des autres conséquences des catastrophes majeures, à savoir les déplacements à grande échelle. Avec les « grandes souffrances humaines et [la] détresse aiguë », les déplacements dus à la survenue d'une catastrophe font partie des manières les plus courantes dont les personnes sont considérées comme « touchées » par la catastrophe. Les déplacements touchent les personnes en les privant de l'accès aux moyens de subsistance, aux services sociaux et au tissu social. Lorsqu'ils s'acquittent des obligations énoncées dans le projet d'articles, les États devraient aussi prendre en compte la question des déplacements. L'adjectif « massifs » a été retenu eu égard au seuil élevé fixé pour l'application du projet d'articles.

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

10) Comme on l'a déjà mentionné, la disposition prescrivant l'existence de perturbations graves du fonctionnement de la société sert à établir un seuil élevé qui exclurait du champ d'application du projet d'articles d'autres types de crise, par exemple des crises politiques graves ou des crises économiques. De telles différences d'application peuvent être appuyées en outre par l'objet du projet d'articles, tel qu'il est établi dans le projet d'article 2, et par le fait que le type de protection requis, et les droits en cause, peuvent être différents et sont, à divers degrés, régis par d'autres règles de droit international, en particulier du droit international humanitaire, comme cela est indiqué dans le projet d'article 18. Une situation de conflit armé ne peut être qualifiée de catastrophe en soi aux fins du présent projet d'articles. Le critère de perturbation grave englobe nécessairement l'éventualité d'une telle perturbation. Cela signifie que le fait qu'un État ait pris des mesures appropriées de réduction des risques ou de secours conformément aux plans d'urgence établis, en réponse à une catastrophe susceptible de perturber gravement le fonctionnement de la société, n'exclurait pas en soi l'application du projet d'articles.

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

12) La définition de « catastrophe », aux fins du projet d'articles, est subordonnée à la stipulation du paragraphe 2 du projet d'article 18, selon laquelle le projet d'articles ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire.

*Alinéa* b

13) L'alinéa *b* propose, aux fins du projet d'articles, une définition de l'expression « État touché » inspirée de la définition qui en est donnée dans les Lignes directrices de la FICR[23]. Cette définition reflète l'orientation fondamentale selon laquelle le projet d'articles s'adresse principalement aux États. Elle laisse également entrevoir le rôle central que doit jouer l'État touché par la catastrophe selon le projet d'article 10.

14) L'aspect déterminant pour ce qui est de la réponse en cas de catastrophe ou de la réduction des risques de catastrophe est le contrôle de l'État. Dans la plupart des cas, cela correspondra au contrôle exercé par l'État sur le territoire duquel la catastrophe survient. Cependant, cela n'exclut pas nécessairement d'autres cas où un État peut exercer sa juridiction *de jure* ou un contrôle de facto sur un autre territoire touché par une catastrophe. Le membre de phrase « sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle » s'inspire de la définition de l'« État d'origine » figurant à l'article 2, alinéa *d*, des articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, de 2001[24].

15) La Commission a estimé qu'un État exerçant sa juridiction ou son contrôle sur un territoire (autre que le sien) touché par une catastrophe serait également considéré comme un « État touché » aux fins du projet d'articles. Cette éventualité résulte aussi de la reconnaissance implicite, dans le projet d'article 18, du fait que le projet d'articles s'appliquerait dans le contexte de « catastrophes complexes », se produisant sur le territoire où se déroule un conflit armé, dans la mesure où la réponse aux catastrophes en question ne serait pas régie par les règles du droit international humanitaire. Dans le même temps, la disposition a été délibérément rédigée dans l'intention de mettre en évidence le lien territorial. La référence à la « juridiction » ne vise pas en soi à inclure les États de nationalité qui pourraient revendiquer leur compétence en vertu du droit international à l'égard de personnes touchées par une catastrophe survenue à l'extérieur de leur territoire, ou de territoires sur lesquels ils exercent leur juridiction ou leur contrôle. La Commission a admis que, par suite de l'inclusion, dans la définition, des États exerçant leur juridiction ou leur contrôle, il pourrait y avoir, dans des cas exceptionnels, deux États touchés : l'État sur le territoire duquel la catastrophe se produit, et l'État exerçant sa juridiction ou son contrôle sur ce même territoire.

---

[23] Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), Introduction, sect. 2, par. 8 : « l'État sur le territoire duquel des personnes ou des biens sont touchés par une catastrophe ».

[24] Résolution 62/68 de l'Assemblée générale, annexe ; pour le commentaire y relatif, voir *Annuaire… 2001,* vol. II (2e partie) et rectificatif, p. 163 et suiv.

16) Le membre de phrase « une catastrophe qui survient » vise à aligner la définition de l'« État touché » sur celle de « catastrophe » donnée à l'alinéa *a*. Il s'agissait de trouver un équilibre entre le choix de mettre l'accent sur les effets d'une catastrophe, ce qui augmenterait le nombre d'États susceptibles d'être considérés comme « touchés », et le choix inverse de se concentrer sur l'aspect territorial (le lieu où s'est produit l'événement), ce qui pouvait exclure inutilement des États qui subissent les conséquences d'une catastrophe alors que celle-ci n'a pas, à proprement parler, eu lieu sur leur territoire (ou un territoire sur lequel ils exercent leur juridiction ou leur contrôle). D'où un renvoi explicite à la définition de « catastrophe », à l'alinéa *a*, pour tenir compte du fait que le projet d'articles donne une définition composite de la catastrophe, qui couvre à la fois l'événement lui-même et ses effets et qui suppose que différents États puissent être considérés comme « touchés », aux fins du projet d'articles, dans différents cas de figure. Cela cadre aussi avec l'approche adoptée par la Commission selon laquelle la conséquence de l'événement est un élément fondamental aux fins d'établir le seuil d'application du projet d'articles[25].

*Alinéa* c

17) La définition de l'« État prêtant assistance » à l'alinéa *c* est tirée de la définition de l'« État solidaire » à l'alinéa *f* de l'article 1 de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000, le terme « État bénéficiaire » étant remplacé par le terme « État touché », qui est utilisé dans le projet d'articles et défini à l'alinéa *b*. L'expression « État prêtant assistance » renvoie à la notion d'« assistance extérieure » qui est définie à l'alinéa *e* et qui est elle-même mise en œuvre sur la base de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 7, lu conjointement avec les projets d'articles 8 et 9.

18) Un État n'est qualifié d'« État prêtant assistance » que si l'assistance est ou a été prêtée. Autrement dit, un État offrant son assistance ne devient un « État prêtant assistance », avec les diverses conséquences juridiques qui découlent de cette qualification selon le projet d'articles, que lorsque l'État touché a consenti à cette assistance, conformément au projet d'article 13.

*Alinéa* d

19) Outre la situation des États touchés et des États prêtant assistance, le projet d'articles vise à régir celle des autres acteurs prêtant assistance. Pour une part non négligeable d'entre elles, les activités contemporaines de réduction des risques de catastrophe et de secours en cas de catastrophe sont entreprises par des organisations internationales ou sous les auspices de celles-ci, lesquelles comprennent notamment mais pas exclusivement l'Organisation des Nations Unies, ainsi que par des organisations non gouvernementales et d'autres entités. Ce groupe d'acteurs est collectivement désigné dans le projet d'articles comme celui des « autres acteurs prêtant assistance ». Cette désignation ne préjuge en rien des différences dans le statut juridique de ces acteurs au regard du droit international, dont il est tenu compte dans le projet d'articles, par exemple dans le projet d'article 12[26].

20) Cette définition fait écho au commentaire relatif au projet d'article 7, qui confirme l'interprétation selon laquelle l'expression « acteurs prêtant assistance » désigne, selon la formulation employée dans le projet d'article 7, l'Organisation des Nations Unies, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les autres acteurs prêtant assistance[27]. Les mots « ou toute autre entité », qui sont tirés, en partie, de l'Accord de l'ASEAN[28], ont été ajoutés eu égard au fait que les acteurs qui participent aux opérations de secours ne peuvent pas tous être rangés dans l'une ou l'autre des catégories mentionnées. Il convient en particulier de les interpréter comme visant des entités telles que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

21) Pour la Commission, la définition des « autre[s] acteur[s] prêtant assistance » ne vise, aux fins du projet d'articles, que les acteurs qui sont extérieurs à l'État touché[29]. En conséquence, les activités d'organisations non gouvernementales nationales, par exemple, ne sont pas couvertes. Un acteur national ne relèverait pas non plus incidemment du champ d'application du projet d'articles s'il fournissait, ou tentait de fournir, une assistance depuis l'étranger.

22) Tout comme dans la définition de l'« État prêtant assistance », à l'alinéa *c*, le membre de phrase final, « qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci », exprime le rôle central que joue le consentement dans le projet d'articles conformément au projet d'article 13. Il vise aussi à tenir compte du vaste éventail d'activités généralement entreprises par les entités en question, dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe et des opérations d'assistance et de secours en cas de catastrophe, et qui relèvent du projet d'articles.

*Alinéa* e

23) L'alinéa *e* définit le type d'assistance que les États ou les autres acteurs prêtant assistance apportent à l'État touché selon le projet d'articles, et qui constitue une forme de coopération prévue dans le projet d'article 8.

24) Le libellé est fondé à la fois sur 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)[30], et sur la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000[31]. La mention du « matériel » dans les Directives d'Oslo est remplacée par l'expression « l'équipement et les biens », qui est celle employée dans le projet d'articles, et qui est définie à l'alinéa *g*.

25) Le membre de phrase « que procure un État ou autre acteur prêtant assistance » réaffirme la nature de la relation

[25] Voir *supra* le paragraphe 4 du présent commentaire.

[26] Voir *infra* le paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 12.

[27] Voir *infra* le paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 7. Voir également les Lignes directrices de la FICR (note 20 *supra*), Introduction, sect. 2, par. 14 (définition d'« acteur prêtant assistance »).

[28] Art. 1, par. 1 (définition de « Assisting Entity »).

[29] Voir *infra* le paragraphe 2 du commentaire du projet d'article 14.

[30] 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.

[31] Voir l'article 1, alinéa *d* (définition du terme « assistance »).

juridique entre l'État ou l'acteur prêtant assistance et l'État touché, telle que la prévoit le projet d'articles.

26) Le dernier membre de phrase vise à préciser le but dans lequel l'assistance extérieure doit être apportée, c'est-à-dire « aux fins de secours ». Pour la Commission, la notion d'« assistance extérieure », par définition, s'applique spécifiquement à la phase de réponse. Si le libellé reprend la terminologie technique utilisée dans le domaine des réponses en cas de catastrophe, il est entendu qu'il correspond au volet pertinent de l'objet général du projet d'articles énoncé dans le projet d'article 2, à savoir « faciliter une réponse aux catastrophes […] qui soi[t] adéquat[e] et efficac[e], de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits ».

*Alinéa* f

27) Cet alinéa définit la composante « personnel » de l'assistance extérieure fournie par des États ou par d'autres acteurs prêtant assistance. La définition mentionne les deux types de personnels qui sont généralement envoyés pour des opérations de secours en cas de catastrophe, à savoir le personnel « civil » ou « militaire »[32]. La mention de cette dernière catégorie s'inspire aussi du traité bilatéral de 2000 entre la Grèce et la Fédération de Russie[33], et vise à tenir compte du rôle important que joue le personnel militaire, en tant que catégorie de personnel de secours, dans les opérations de secours en cas de catastrophe. Si la référence au personnel militaire est plus pertinente pour ce qui est des États prêtant assistance, le terme « civil » est censé être assez large pour couvrir le personnel envoyé par les États prêtant assistance et d'autres acteurs prêtant assistance. Le fait que ces options soient ouvertes à certaines, mais non à l'ensemble, des entités (y compris les États) prêtant assistance est confirmé par la forme alternative du membre de phrase (« ou »).

28) Il est entendu qu'il s'agit généralement des personnels « spécialisés » visés dans l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991 qui, en principe, doivent avoir l'ensemble des compétences nécessaires et être dotés de l'équipement et des biens nécessaires, selon la définition donnée à l'alinéa *g*, pour exécuter les fonctions considérées.

29) L'expression « envoyé par » établit un lien entre l'entité prêtant assistance, qu'il s'agisse d'un État ou d'un autre acteur, et le personnel concerné. La Commission a décidé de ne pas retenir l'expression « agissant au nom de » afin de ne préjuger aucune question liée à l'application des règles de droit international relatives à l'attribution d'un comportement aux États ou aux organisations internationales[34], compte tenu du rôle principal de l'État touché conformément au paragraphe 2 du projet d'article 10.

*Alinéa* g

30) Ainsi qu'il ressort de l'alinéa *e*, « l'équipement » et « les biens » sont une composante essentielle du type d'assistance extérieure prévue par le projet d'articles. Le libellé est tiré du commentaire relatif au projet d'article 15[35], ainsi que de la résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international[36]. La liste reprend les types d'éléments dont il est généralement admis qu'ils sont nécessaires aux opérations d'assistance et de secours en cas de catastrophe. Elle n'est pas exhaustive, ce qui est confirmé par l'expression « tout autre objet ».

31) D'une manière générale, les éléments envisagés sont de deux types : d'une part, l'« équipement » technique dont le personnel de secours a besoin pour remplir ses fonctions, tant pour subvenir à sa propre subsistance que pour apporter les secours, comme du matériel, des outils, y compris informatiques, des machines et du matériel de télécommunications ; et d'autre part, les « biens » qui sont nécessaires à la survie des victimes d'une catastrophe et à la satisfaction de leurs besoins essentiels, comme les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements et le matériel de couchage. Les chiens de sauvetage sont spécifiquement visés par l'expression « animaux dressés à des fins particulières », qui est tirée de l'annexe spécifique J de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto révisée)[37]. La Commission a estimé que cette définition était suffisamment souple pour inclure aussi les services susceptibles d'être fournis par le personnel de secours.

### *Article 4. Dignité humaine*

**La dignité inhérente à la personne humaine est respectée et protégée en cas de catastrophe.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 4 concerne le principe de la dignité humaine tant dans le contexte de la réponse aux catastrophes que dans celui de la réduction des risques de catastrophe. La dignité humaine est le principe fondamental qui oriente 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 sert de principe directeur pour ce qui est non seulement des mesures à prendre aux fins de la fourniture de secours et de la réduction des risques de catastrophe, mais aussi de l'évolution du droit applicable. La Commission a estimé que l'importance capitale de ce principe au regard de la protection des personnes en cas de catastrophe suffisait à justifier que l'on consacre à la « dignité humaine » un projet d'article à part entière.

[32] Voir les Directives d'Oslo (note 30 *supra*).

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

[34] Voir les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, de 2001, résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, annexe, art. 4 à 9 [pour les commentaires y relatifs, voir *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, p. 31 et suiv.], et les articles sur la responsabilité des organisations internationales, de 2011, résolution 66/100 de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 2011, annexe, art. 6 et 7 [pour les commentaires y relatifs, voir *Annuaire… 2011*, vol. II (2e partie), p. 44 et suiv.].

[35] Voir *infra* le paragraphe 5 du commentaire du projet d'article 15.

[36] Voir *supra* la note 21.

[37] Telle que modifiée par le Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers du 26 juin 1999 (définition des « envois de secours »).

2) Le principe de la dignité humaine sous-tend les instruments internationaux des droits de l'homme et a été interprété comme constituant le fondement principal 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[38] dispose 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 ». Le principe de la dignité humaine est également affirmé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[39], le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[40], la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale[41], la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[42], la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[43], la Convention relative aux droits de l'enfant[44] et la Convention relative aux droits des personnes handicapées[45]. C'est en outre un principe essentiel du droit international humanitaire. La notion de dignité de la personne est consacrée au paragraphe 1 *c* de l'article 3 commun aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949)[46], aux articles 75 et 85 du Protocole I[47] et à l'article 4 du Protocole II[48].

3) La notion de dignité humaine est de surcroît au cœur de nombreux instruments internationaux relatifs à la fourniture de secours humanitaires en cas de catastrophe. Selon les Lignes directrices de la FICR, « [l]es acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps […] respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe[49] ». Dans sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, l'Assemblée générale a estimé que « le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représent[ait] une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme[50] ». Dans le même ordre d'idées, l'Institut de droit international a jugé que le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constituait « une atteinte à la dignité humaine »[51].

4) La formulation retenue par la Commission, à savoir « la dignité inhérente à la personne humaine », s'inspire du préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est aussi la formulation adoptée dans des instruments tels que la Convention relative aux droits de l'enfant[52] et la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José de Costa Rica)[53].

5) Le projet d'article n'indique pas expressément les acteurs auxquels il s'adresse. On pourrait considérer qu'il s'adresse aux États uniquement, et pas nécessairement aux « autres acteurs prêtant assistance », étant donné qu'il existe différentes approches juridiques relativement aux obligations que le droit international met à la charge d'entités non étatiques, le cas échéant, en ce qui concerne la protection de la dignité humaine des personnes touchées. Le projet d'article doit néanmoins être interprété comme s'appliquant aux États prêtant assistance et aux autres acteurs prêtant assistance (au sens du projet d'article 3) qui peuvent se voir imposer des obligations juridiques en vertu du droit international. La Commission reconnaît le rôle que jouent tant les États touchés que les États prêtant assistance en ce qui concerne la réponse en cas de catastrophe et la réduction des risques de catastrophe (qui font l'objet des projets d'articles 9 à 16). Elle reconnaît également qu'une grande partie des activités de réponse aux catastrophes, ainsi que, dans une certaine mesure, les activités de réduction des risques de catastrophe, sont menées par l'intermédiaire d'organes d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités non étatiques telles que la FICR[54].

6) La formule « respectée et protégée » s'inscrit dans le droit fil de la doctrine et de la jurisprudence contemporaines en matière de droit international des droits de l'homme. Elle est employée dans plusieurs instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, notamment les Directives d'Oslo[55], les Critères de Mohonk[56], les

[38] Résolution 217 (III) A de l'Assemblée générale, en date du 10 décembre 1948.

[39] Préambule et art. 10, par. 1.

[40] Préambule et art. 13, par. 1.

[41] Préambule.

[42] Idem.

[43] Idem.

[44] Préambule ; art. 23, par. 1 ; art. 28, par. 2 ; et art. 37, 39 et 40.

[45] Art. 3.

[46] Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne ; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer ; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre ; et Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 3, par. 1 *c*, commun aux quatre conventions (sont prohibées « les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants »).

[47] Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), de 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 ») ; et art. 85, par. 4 *c* (lorsqu'elles sont commises intentionnellement et en violation des Conventions ou 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).

[48] Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), de 1977, art. 4, par. 2 *e* (sont prohibées « [l]es 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 »).

[49] Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), partie I, sect. 4, par. 1.

[50] Préambule.

[51] Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. II, par. 1.

[52] 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 »).

[53] Art. 5, par. 2 (« Toute personne privée de sa liberté sera traitée avec le respect dû à la dignité inhérente à la personne humaine. »).

[54] Voir *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), annexe III, par. 28.

[55] Directives d'Oslo (voir *supra* la note 30), par. 20 (« Il est impératif de respecter et de défendre la dignité et les droits de toutes les victimes. »).

[56] J. M. Ebersole, « The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance » (« Critères de Mohonk »), *Human Rights*

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays[57] et les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire[58]. Conjointement, les verbes « respecter » et « protéger » traduisent une obligation négative de s'abstenir de porter atteinte à la dignité inhérente à la personne humaine et une obligation positive de prendre des mesures pour protéger la dignité humaine. À titre d'exemple, le devoir de protéger peut imposer aux États de se doter d'une législation interdisant les activités risquant d'enfreindre le principe de la dignité humaine. La Commission a estimé que l'obligation de « protéger » devait être proportionnée aux obligations juridiques mises à la charge des différents acteurs visés dans la disposition. C'est donc à l'État touché qu'il incombe au premier chef de protéger la dignité humaine, puisque c'est lui qui a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours en cas de catastrophe, ainsi que cela est énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 10. De surcroît, tout État doit être mû par l'impératif de respecter et de protéger la dignité inhérente à la personne humaine lorsqu'il prend des mesures de réduction des risques de catastrophe conformément au projet d'article 9.

7) L'expression générale « en cas de catastrophe » figurant à la fin du projet d'article, identique à celle retenue dans le projet d'article premier, reflète la portée générale du projet d'articles, qui concerne également la réduction des risques de catastrophe.

### *Article 5. Droits de l'homme*

**Les personnes touchées par les catastrophes ont droit au respect et à la protection de leurs droits de l'homme conformément au droit international.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 5 affirme le droit général des personnes touchées par les catastrophes à la protection de leurs droits de l'homme. Il vient en outre rappeler que les États sont tenus de veiller au respect de toutes les obligations relatives aux droits de l'homme applicables tant pendant une catastrophe que pendant la phase précédant celle-ci. La Commission estime 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 4, lien que renforce encore la proximité des deux projets d'article.

2) La référence générale aux « droits de l'homme » couvre les obligations relatives aux droits de l'homme énoncées dans les accords internationaux pertinents et celles reflétées dans le droit international coutumier. Les meilleures pratiques en matière de protection des droits de l'homme énoncées dans des textes non contraignants adoptés à l'échelon international, notamment les Directives opérationnelles sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles adoptées par le Comité permanent interorganisations[59] et les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays[60], permettent de définir la façon dont les obligations existantes relatives aux droits de l'homme s'appliquent dans le contexte particulier des catastrophes. La protection offerte par le droit interne (par exemple, par le droit constitutionnel de nombreux États) est également visée. La formulation adoptée par la Commission reflète l'étendue des obligations relatives aux droits de l'homme ; elle ne vise pas à préciser, à développer ou à qualifier ces obligations.

3) Comme cela est précisé au paragraphe 3 du commentaire relatif au projet d'article premier, le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles couvre les États et les organisations internationales, y compris les organisations d'intégration régionale, ainsi que d'autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de fourniture de secours 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 touchées par une catastrophe varient considérablement entre ces acteurs. La formulation neutre adoptée par la Commission laisse entendre que des obligations distinctes incombent respectivement aux États touchés, aux États prêtant assistance et aux différents autres acteurs prêtant assistance.

4) Le projet d'article reconnaît le droit des personnes touchées « au respect et à la protection » de leurs droits de l'homme, ces droits restant applicables dans le contexte des catastrophes. Cette formulation fait écho au texte du projet d'article 4, consacré à la dignité humaine, et vient ainsi encore renforcer le lien entre les deux dispositions. En associant la notion de « protection », couramment employée dans les instruments internationaux existants relatifs à la protection des droits de l'homme, à celle de « respect », la Commission a voulu décrire de manière générale la nature et la portée des obligations mises à la charge des États, et la formulation retenue doit être lue à la lumière de l'expression « dans le plein respect de leurs droits » figurant au projet d'article 2. Partant, les États ne sont pas uniquement tenus de ne pas faire obstacle à l'exercice des droits des personnes (c'est-à-dire de « respecter » ces droits) ; ils peuvent également, conformément aux règles applicables et en fonction du contexte, devoir « protéger »[61] ces droits, notamment en adoptant diverses mesures, qu'elles soient passives et consistent à ne pas porter atteinte à ces droits, ou actives et visent à garantir que les besoins des personnes intéressées sont satisfaits. Compte tenu de l'objet du projet d'articles, énoncé au projet d'article 2, il s'agit également pour les États de prévenir et d'éviter les situations de nature à entraîner des violations des droits de l'homme[62].

*Quarterly*, vol. 17, nº 1 (1995), p. 192 à 208, à la page 196 (« La dignité et les droits de toutes les victimes doivent être respectés et protégés »).

[57] 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. »).

[58] 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*, vol. 75, nº 804 (novembre-décembre 1993), p. 548 à 554, aux pages 553 et 554.

[59] Comité permanent interorganisations, *Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles*, Washington, Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne, 2011.

[60] Voir *supra* la note 57.

[61] Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva et autres c. Russie*, nos 15339/02 et 4 autres, CEDH 2008 (extraits).

[62] Voir, par exemple, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (note 57 *supra*), principe 5.

5) La Commission a estimé qu'il n'était pas faisable de dresser une liste exhaustive de tous les droits éventuellement applicables et craint qu'une telle liste n'aboutisse à une interprétation *a contrario* selon laquelle les droits non mentionnés dans la liste ne seraient pas applicables.

6) Le droit à la vie, consacré au paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est particulièrement pertinent lorsqu'un État refuse d'adopter des mesures positives pour prévenir les catastrophes provoquant des pertes en vies humaines ou pour répondre à de telles catastrophes[63]. En outre, il est entendu que parmi les droits applicables figurent les droits économiques et sociaux, que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et aux autres conventions applicables sont tenus de réaliser progressivement, y compris ceux faisant naître des obligations essentielles minimales (relativement à la fourniture de denrées de première nécessité, de soins de santé essentiels, d'un abri de base et de services éducatifs pour les enfants), qui restent applicables même en cas de catastrophe. Entre autres droits applicables, on peut également citer le droit de bénéficier d'une assistance humanitaire ; le droit des groupes particulièrement vulnérables (comme le prévoit le projet d'article 6) de voir leurs besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance pris en compte ; le droit des populations locales d'avoir voix au chapitre dans la planification et l'exécution des activités de réduction des risques, de secours et de relèvement ; et le droit de toutes les personnes déplacées par des catastrophes de recevoir sans discrimination une aide leur permettant de remédier durablement à leur situation. On trouvera des références à d'autres droits particuliers dans certains des commentaires relatifs à d'autres projets d'article[64].

7) Le projet d'article est intentionnellement muet sur la question de savoir comment assurer le respect de ces droits, question qui relève des règles de droit international applicables. Il est entendu qu'il existe souvent une marge d'appréciation implicite concernant l'application des droits, marge qui dépend de la gravité de la catastrophe et des règles exprimant ou établissant les droits en question. Par ailleurs, la Commission est d'avis que la référence aux « droits de l'homme » se rapporte aussi bien aux droits qu'aux limitations existant dans le domaine du droit international des droits de l'homme. L'expression « droits de l'homme » renvoie donc au droit international des droits de l'homme dans son ensemble, y compris au traitement par celui-ci des droits dérogeables et indérogeables. Il s'ensuit que l'État touché peut avoir un droit de suspension ou de dérogation lorsque les accords relatifs aux droits de l'homme existants le prévoient, ce que vient confirmer le membre de phrase « conformément au droit international ».

8) L'expression « conformément au droit international », qui termine la phrase, vient également rappeler que d'autres règles de droit international, telles celles relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays, peuvent avoir des conséquences sur les droits des personnes touchées par les catastrophes, possibilité qui est également envisagée dans le projet d'article 18.

### *Article 6. Principes humanitaires*

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

*Commentaire*

1) Le projet d'article 6 énonce les principes humanitaires fondamentaux applicables en matière de protection des personnes en cas de catastrophe. La Commission n'a pas jugé nécessaire de déterminer si ces principes étaient également des principes généraux du droit international, notant néanmoins que leur application n'excluait pas celle d'autres principes pertinents du droit international. Le projet d'article reconnaît l'importance de ces principes en ce qui concerne les secours en cas de catastrophe et les activités de réduction des risques de catastrophe.

2) Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont des principes fondamentaux reconnus comme la base de l'assistance humanitaire[65]. Ce sont également des principes fondamentaux du droit applicable aux 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[66] ».

3) Le principe d'humanité est la clef de voûte de la protection des personnes en droit international. Élément commun au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, il oriente le développement du droit relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe. En ce qui concerne le droit international humanitaire, c'est dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, qui énonce l'exigence d'un traitement humain, que ce principe est le plus clairement exprimé[67]. Par ailleurs, comme la Cour internationale de Justice l'a dit dans l'*Affaire du Détroit de Corfou* (fond), il existe « 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[68] ». Dans son commentaire sur les principes de la Croix-Rouge, Pictet souligne que le principe d'humanité comporte trois éléments, à savoir prévenir et alléger les souffrances, protéger la vie et la santé, et faire

[63] Voir aussi les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, 2006 (A/HRC/4/38/Add.1, annexe) ; et les paragraphes 2 et 3 du commentaire du projet d'article 6.

[64] Voir, par exemple, *infra* les paragraphes 4 et 5 du commentaire du projet d'article 11.

[65] Voir l'étude du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 [et Add.1 à 3]) [note 14 *supra*], par. 11.

[66] Annexe, par. 2.

[67] Voir l'article 3, paragraphe 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. »).

[68] *Affaire du Détroit de Corfou,* arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 4, à la page 22.

respecter la personne humaine[69]. Dans le contexte particulier des secours en cas de catastrophe, les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk posent que le principe d'humanité exige que l'on soulage « les souffrances des êtres humains, quel que soit le contexte[70] ».

4) Si le principe de neutralité trouve son origine dans le droit des conflits armés, il est néanmoins applicable dans d'autres domaines du droit. Dans le cadre de l'assistance humanitaire, il exige que l'assistance soit fournie abstraction faite de toute considération politique, religieuse, ethnique ou idéologique. Selon les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk, l'assistance doit être fournie « sans participer à des hostilités ni prendre parti dans des controverses de nature politique, religieuse ou idéologique[71] ». Le principe de neutralité exige donc que la réponse aux catastrophes soit apolitique et que les activités humanitaires ne servent pas des fins autres que la réponse à la catastrophe considérée. Il vise à garantir que l'intérêt des personnes touchées par les catastrophes est la principale préoccupation de l'État touché et de tout autre acteur intervenant en cas de catastrophe. Le respect du principe de neutralité est censé faciliter la réponse adéquate et efficace aux catastrophes visée au projet d'article 2.

5) Le principe d'impartialité recouvre en fait trois principes : la non-discrimination, la proportionnalité et l'impartialité proprement dite. Pour des raisons qui sont 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 la réponse aux catastrophes. La non-discrimination vise à supprimer les motifs objectifs de discrimination entre les personnes de sorte que la fourniture d'une assistance aux personnes touchées soit guidée uniquement par leurs besoins. En vertu du principe de proportionnalité, la réponse à une catastrophe doit être proportionnée à l'ampleur de celle-ci et aux besoins des personnes touchées. Ce principe joue aussi comme un mécanisme permettant de répartir l'assistance compte tenu des besoins les plus urgents. L'impartialité proprement dite traduit le principe selon lequel il ne peut être fait de distinctions subjectives entre les personnes en matière de réponse aux catastrophes. Le commentaire du Protocole I aux Conventions de Genève de 1949 définit l'impartialité comme « 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[72] ». 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[73] ». De manière générale, le principe d'impartialité exige que la réponse aux catastrophes vise à assurer pleinement le respect et la satisfaction des besoins des personnes touchées par les catastrophes en accordant la priorité aux besoins des personnes particulièrement vulnérables.

6) Le principe de non-discrimination, qui s'applique également dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe, traduit l'égalité intrinsèque de toutes les personnes et le fait qu'il ne peut être établi de distinction de caractère défavorable entre celles-ci. Les motifs de discrimination interdits comprennent notamment, sans toutefois s'y limiter, l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race, la religion et le handicap[74]. Compte tenu de son importance pour le sujet, la Commission a estimé que la non-discrimination devait être mentionnée comme un principe autonome. L'Institut de droit international a adopté une approche semblable en 2003 dans sa résolution sur l'assistance humanitaire, selon laquelle l'assistance humanitaire doit être offerte et, en cas d'acceptation, fournie « sans discrimination reposant sur des motifs prohibés[75] ». Dans le même ordre d'idées, les Lignes directrices de la FICR précisent 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)[76] ».

7) Le principe de non-discrimination ne doit pas être interprété comme excluant la « discrimination positive ». Le membre de phrase « en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables », dans le projet d'article 6, reflète cette idée. Le terme *vulnerable*, en anglais, vise aussi bien des groupes que des personnes. C'est donc pour sa neutralité que ce terme a été préféré aux expressions *vulnerable groups* et *vulnerable persons*. L'adverbe « particulièrement » a été choisi pour tenir compte du fait que les victimes d'une catastrophe sont par définition vulnérables. L'expression « particulièrement vulnérables » est tirée du paragraphe 3 *a* de la section 4 de la partie I des Lignes directrices de la FICR, qui mentionne les besoins spécifiques « des femmes et des groupes particulièrement vulnérables, comme les enfants, les personnes déplacées, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes vivant avec le VIH ou d'autres maladies débilitantes[77] ». La résolution sur l'assistance

[69] J. Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne en 1965 : Commentaire*, Genève, Institut Henry Dunant, 1979, p. 18 à 24 ; également disponible à l'adresse suivante : www.icrc.org.

[70] Directives d'Oslo (voir *supra* la note 30), par. 20 ; et Critères de Mohonk (voir *supra* la note 56), p. 196.

[71] Ibid.

[72] Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (dir. publ.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR et Martinus Nijhoff, 1986, par. 2800 ; au paragraphe 2801 du même commentaire, sont mentionnés en note de bas de page 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 69 *supra*), p. 33 à 51.

[73] P. MacAlister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991, p. 4, par. 6 *a*.

[74] Voir, notamment, les Conventions de Genève de 1949, art. 3, par. 1, commun aux quatre conventions ; la Déclaration universelle des droits de l'homme (note 38 *supra*), 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. Voir aussi la Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 5 ; et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 7.

[75] Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. II, par. 3.

[76] Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), partie I, sect. 4, par. 2 *b*.

[77] Ibid., par. 3 *a*.

humanitaire adoptée par l'Institut de droit international contient un qualificatif comparable, soulignant la nécessité de tenir dûment compte des besoins des groupes « les plus vulnérables »[78]. En outre, dans sa résolution 69/135 du 12 décembre 2014, l'Assemblée générale

> *[p]rie* les États Membres, les organismes humanitaires des Nations Unies et les autres acteurs humanitaires intéressés de veiller à ce que soient pris en considération, dans tous les volets de l'action humanitaire, y compris la préparation aux catastrophes et l'évaluation des besoins, les besoins humanitaires et vulnérabilités propres à chaque catégorie de la population touchée, en particulier les filles, les garçons, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées, notamment dans la conception et la mise en œuvre des programmes de réduction des risques, d'aide humanitaire et de relèvement et, après la phase de l'urgence humanitaire, dans les activités de reconstruction, et, à ce propos, encourage les efforts qui visent à tenir compte des différences entre les sexes […][79].

Du fait de la nature relative de la vulnérabilité, la Commission a décidé de ne pas dresser la liste des groupes vulnérables dans le projet d'article. Il importait moins de déterminer quelles catégories de personnes étaient particulièrement vulnérables parmi toutes celles effectivement ou potentiellement touchées par une catastrophe que d'affirmer que le principe de non-discrimination emportait l'obligation positive de prêter une attention particulière aux besoins des personnes particulièrement vulnérables. La Commission a délibérément choisi de ne pas préciser l'expression « particulièrement vulnérables », afin que celle-ci puisse désigner non seulement les catégories de personnes habituellement considérées comme particulièrement vulnérables, mentionnées plus haut, mais aussi les personnes qui peuvent se retrouver particulièrement vulnérables au lendemain d'une catastrophe, par exemple celles qui ne sont pas ressortissantes du pays touché.

8) La Commission a interprété l'expression « en tenant compte » au sens large, de sorte qu'elle porte notamment sur l'accessibilité à l'information et la participation de la population locale, y compris les groupes vulnérables, aux activités de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de l'assistance menées en cas de catastrophe, ainsi qu'aux activités de préparation aux catastrophes.

9) La Commission est consciente du fait que les catastrophes ont fréquemment des effets différents sur les femmes et les filles, et sur les hommes et les garçons. Dans bon nombre de contextes, l'inégalité entre les sexes limite l'influence et le contrôle que les femmes et les filles exercent sur les décisions ayant des conséquences majeures sur leur vie, ainsi que l'accès qu'elles ont à des ressources telles que le financement, l'alimentation, les moyens de production agricoles, la terre et la propriété foncière, la technologie, l'éducation, la santé et un logement et un emploi sûrs. Les femmes et les filles risquent souvent d'être touchées de manière disproportionnée par une catastrophe, et notamment de trouver la mort, de perdre leurs moyens de subsistance et d'être victimes de violence sexiste, tant pendant qu'après la catastrophe. Il est de plus en plus largement admis que − comme les hommes et les garçons − les femmes et les filles ont les compétences et les moyens nécessaires pour participer à la préparation et à la réponse aux crises et au relèvement après une crise, et peuvent contribuer en tant qu'actrices et partenaires aux activités de réduction des risques de catastrophe et à l'action humanitaire. Les compétences et les connaissances des femmes et des filles jouent un grand rôle dans la résilience de chacune, ainsi que dans celle de l'ensemble de la population locale. L'importance de tenir compte du genre dans la gestion des risques de catastrophe a été reconnue, notamment dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes[80] et dans le Cadre de Sendai[81].

### *Article 7. Obligation de coopérer*

**En appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.**

*Commentaire*

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

> [r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion.

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

> En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :
>
> *a*) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;

[78] Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. II, par. 3.

[79] Par. 32.

[80] *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005* (A/CONF.206/6), chapitre premier, résolution 2, par. 13 *d* : « Une perspective sexo-spécifique devrait être intégrée dans toutes les politiques et dans tous les plans et processus décisionnels relatifs à la gestion des risques de catastrophe, notamment dans ceux concernant l'évaluation des risques, l'alerte rapide, la gestion de l'information, ainsi que l'éducation et la formation ».

[81] Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) [voir *supra* la note 19], par. 19 *d* : « La réduction des risques de catastrophe suppose l'engagement et la coopération de la société dans son ensemble. Elle suppose aussi de donner à tous, sans exclusive et sans discrimination, les moyens et la possibilité de participer, une attention particulière devant être accordée aux populations les plus touchées par les catastrophes, en particulier les plus pauvres. La problématique hommes-femmes, l'âge, le handicap et la culture doivent être pris en compte dans toutes les politiques et pratiques et il importe d'encourager les femmes et les jeunes à exercer des responsabilités. Dans ces conditions, il convient d'accorder une attention particulière à l'amélioration du travail volontaire organisé des citoyens ».

*b*) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ;

*c*) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

L'Article 56 de la Charte se lit comme suit :

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

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

Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences[82].

2) La coopération revêt une importance particulière en ce qui concerne les obligations internationales relatives aux droits de l'homme contractées par les États. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vise expressément la coopération internationale comme un moyen de réaliser les droits qu'il énonce[83]. C'est ce qu'a réaffirmé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations générales sur la mise en œuvre des divers droits garantis par le Pacte[84]. La coopération internationale a particulièrement gagné en importance dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées, de 2006, qui réaffirme les obligations internationales à l'égard des personnes handicapées « dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles[85] ».

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

[l]'ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale […][86].

De plus, en ce qui concerne la coopération dans le contexte de la réduction des risques, l'alinéa *a* du paragraphe 19 des principes directeurs du Cadre de Sendai indique ce qui suit : « Chaque État est responsable au premier chef de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe, notamment par le recours à la collaboration internationale, régionale, sous-régionale, transfrontière ou bilatérale[87]. » En outre, il existe un grand nombre d'instruments intéressant directement la protection des personnes en cas de catastrophe qui montrent l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre les effets des catastrophes. Ces instruments non seulement sont eux-mêmes l'expression d'une coopération, mais intègrent en outre généralement le principe de coopération à l'égard d'aspects spécifiques de la gestion des catastrophes dans le texte de l'instrument. Le plus souvent, s'agissant d'accords bilatéraux, cela est indiqué dans le titre qui dénote soit une coopération, soit une assistance ou une entraide[88]. De plus, l'obligation de coopérer constitue dans la grande majorité des cas l'un des objectifs de l'instrument ou se voit attribuer des effets positifs dans la réalisation de ces objectifs. Là encore, la Convention de Tampere illustre ce point, indiquant, au vingt et unième alinéa de son préambule, que les parties souhaitent « faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes ». Un autre exemple est donné par un accord entre la France et la Malaisie :

Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents des deux parties dans le domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l'environnement […][89].

4) La coopération ne réduit toutefois en rien le rôle principal de l'État touché conformément au paragraphe 2 du projet d'article 10. En outre, le principe de coopération doit aussi être compris comme étant complémentaire du devoir des autorités de l'État touché de prendre soin des personnes touchées par des catastrophes naturelles et événements comparables se produisant sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle (projet d'article 10, par. 1)[90].

5) Un élément fondamental des activités de secours en cas de catastrophe est la coopération internationale, non seulement entre États mais aussi avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales. L'importance du rôle de ces organisations est reconnue depuis un certain temps. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a confirmé que

[82] Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe.

[83] Art. 11, 15, 22 et 23.

[84] Voir, en particulier, l'observation générale n° 2 [*Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément n° 3* (E/1990/23-E/C.12/1990/3), annexe III] ; l'observation générale n° 3 [ibid., *1991, Supplément n° 3* (E/1991/23-E/C.12/1990/8), annexe III] ; l'observation générale n° 7 [ibid., *1998, Supplément n° 2* (E/1998/22-E/C.12/1997/10), annexe IV] ; l'observation générale n° 14 [ibid., *2001, Supplément n° 2* (E/2001/22-E/C.12/2000/21), annexe IV] ; et l'observation générale n° 15 [ibid., *2003, Supplément n° 2* (E/2003/22-E/C.12/2002/13), annexe IV].

[85] Art. 11.

[86] Annexe, par. 5.

[87] Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19).

[88] Une liste complète des instruments pertinents est disponible à l'annexe II de l'étude du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 et Add.1 à 3) [voir *supra* la note 14]. Pour une typologie des instruments aux fins du droit des réponses en cas de catastrophe, voir H. Fischer, « International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae » dans FICR, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Genève, 2003, p. 24 à 44.

[89] Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile, fait à Paris le 25 mai 1998, *Journal officiel de la République française*, 9 décembre 1998, p. 18519, quatrième alinéa du préambule.

[90] Voir aussi la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 4, et la Déclaration de Hyogo, *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes* (note 80 *supra*), chapitre premier, résolution 1, par. 4.

[l]es organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant de façon impartiale et dans un but strictement humanitaire devraient continuer à apporter une contribution importante en venant s'ajouter aux efforts nationaux[91].

Dans sa résolution 2008/36 du 25 juillet 2008, le Conseil économique et social a estimé

qu'une association et une coordination avec les acteurs compétents de l'aide humanitaire sont de nature à influer positivement sur l'efficacité des interventions humanitaires, et [a] encourag[é] l'Organisation des Nations Unies à poursuivre les efforts entrepris pour renforcer les partenariats à l'échelle mondiale avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations non gouvernementales humanitaires compétentes et d'autres participants au Comité permanent interorganisations[92].

6) Le projet d'article 7 reconnaît l'importance centrale de la coopération internationale s'agissant des secours internationaux en cas de catastrophe et de la réduction des risques de catastrophe. Il reflète une obligation juridique incombant aux diverses parties concernées. La nature de l'obligation de coopération peut varier, en fonction de l'acteur et du contexte dans lequel l'assistance est demandée et offerte. La nature de l'obligation juridique de coopérer fait l'objet de dispositions particulières (d'où le membre de phrase liminaire « [e]n appliquant le présent projet d'articles »), en particulier les projets d'articles 8, sur la réponse aux catastrophes, et 9, concernant la réduction des risques de catastrophe. La Commission a inséré les mots « selon qu'il y a lieu », qui s'appliquent à l'ensemble du projet d'article, à la fois pour renvoyer aux règles spécifiques qui établissent la nature de l'obligation de coopérer entre les différents acteurs mentionnés dans le projet d'article et pour laisser une certaine latitude afin de déterminer, sur le terrain, le caractère « approprié » ou non de la coopération. Ces mots ne s'appliquent pas au niveau de coopération envisagé, mais plutôt aux acteurs avec lesquels la coopération devrait s'établir.

7) Outre la coopération entre États, le projet d'article 7 envisage aussi la coopération avec les acteurs prêtant assistance. Il est fait expressément mention de la coopération avec l'Organisation des Nations Unies, en reconnaissance du rôle central joué par l'Organisation dans la coordination des secours. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires dispose d'un mandat spécial, en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, s'agissant d'aider à coordonner les secours internationaux. En application de cette résolution, l'Assemblée générale a créé le poste de coordonnateur des secours d'urgence, auquel est nommé un fonctionnaire de rang élevé chargé d'être le coordonnateur unique de l'Organisation pour les situations d'urgence complexes et les catastrophes naturelles. Le Coordonnateur des secours d'urgence traite les demandes présentées par les États Membres touchés lorsqu'une action coordonnée est nécessaire ; il sert de point de contact central de toutes les opérations de secours d'urgence de l'Organisation et fournit des informations récapitulatives, y compris des informations concernant l'alerte rapide en cas de situation d'urgence.

8) La mention des « autres acteurs prêtant assistance » reprend la définition figurant à l'alinéa *d* du projet d'article 3, qui inclut les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales ou autres entités pertinentes. La Commission a estimé qu'il convenait de distinguer un tel groupe d'entités, c'est-à-dire les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en reconnaissance du rôle important joué par le Mouvement dans la coopération internationale dans le contexte des situations couvertes par le projet d'articles. La mention faite des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge inclut le CICR parce que le projet d'articles peut aussi s'appliquer à des situations d'urgence complexes où intervient un conflit armé[93]. Comme cela est mentionné au paragraphe 18 du commentaire du projet d'article 3, la catégorie des « autres acteurs prêtant assistance » est intentionnellement vaste. S'agissant de la réduction des risques de catastrophe, la coopération avec d'autres acteurs est énoncée à l'alinéa *b* du paragraphe 19 du Cadre de Sendai, qui indique que « [p]our réduire les risques de catastrophe, il faut que les responsabilités soient partagées entre le gouvernement central et les autorités, secteurs et intervenants compétents au niveau national », et à l'alinéa *d* du paragraphe 19, qui indique que « [l]a réduction des risques de catastrophe suppose l'engagement et la coopération de la société dans son ensemble »[94].

9) Les formes de coopération dans le contexte de la phase de réponse sont traitées au projet d'article 8 et les formes de coopération de la réduction des risques au projet d'article 9.

### *Article 8. Formes de coopération en réponse aux catastrophes*

**La coopération en réponse aux catastrophes inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 8 vise à préciser les diverses formes que peut revêtir la coopération entre les États touchés, les États qui leur prêtent assistance et les autres acteurs qui leur prêtent assistance, dans le contexte de la réponse aux catastrophes. La coopération est définie en termes généraux dans le projet d'article 7 en tant que principe de base et obligation fondamentale de la réponse aux catastrophes, car elle joue un rôle central dans les opérations de secours. Ce rôle essentiel de la coopération donne lieu à différentes formes de coopération pertinentes dans le contexte visé, qu'il convient de définir de manière plus détaillée. Le présent projet d'article vise donc à préciser le sens du projet d'article 7, sans créer d'obligations juridiques supplémentaires.

2) La liste des formes de coopération énumérées dans le projet d'article 8 − aide humanitaire, coordination des opérations de secours et communications internationales, et

[91] Annexe, par. 5.

[92] Par. 7.

[93] Voir *infra* le paragraphe 8 du commentaire du projet d'article 18.

[94] Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19).

mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens, et de ressources scientifiques, médicales et techniques – s'inspire plus ou moins de la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 17 du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières. Ce paragraphe explique l'obligation générale de coopérer, énoncée à l'article 7 dudit projet d'articles, en décrivant la coopération requise dans les situations d'urgence. La deuxième phrase du paragraphe 4 du projet d'article 17 se lit comme suit :

> Cette coopération peut comprendre la coordination des opérations et communications internationales d'urgence et la mise à disposition de personnel d'urgence, de matériel et de fournitures d'urgence, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire[95].

Cette disposition ayant été rédigée en référence à un contexte similaire – la nécessité de coopérer lorsqu'une situation d'urgence touche un aquifère transfrontière – la Commission a estimé que les termes employés constituaient un point de départ utile pour la rédaction du projet d'article 8. Le texte de celui-ci a toutefois été adapté de sorte qu'il reflète convenablement le contexte et l'objet du présent projet d'articles, et qu'il couvre les principaux domaines de coopération visés dans les instruments internationaux régissant les réponses en cas de catastrophe. Une formulation analogue figure dans la Déclaration de l'ASEAN sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle, en date du 26 juin 1976, dans laquelle on peut lire :

> Les États membres, en fonction de leurs compétences respectives, contribuent à : *a*) l'amélioration des voies de communication entre eux pour faciliter les alertes en cas de catastrophe ; *b*) les échanges d'experts et de stagiaires ; *c*) l'échange d'informations et de documents ; et *d*) la distribution de matériel médical et la fourniture de services et de secours d'urgence[96].

Dans le même esprit, l'Assemblée générale énonce, dans sa résolution 46/182, les domaines dans lesquels il serait utile que l'Organisation des Nations Unies assume un rôle de coordination et encourage la coopération, et recommande ainsi d'établir une coordination en ce qui concerne « les personnels spécialisés et équipes de spécialistes techniques, ainsi que des fournitures, matériels et services d'urgence […][97] ».

3) Le début du projet d'article 8 confirme que les formes de coopération mentionnées sont celles qui présentent un intérêt lors de la phase de réponse après le début d'une catastrophe ou de la phase de relèvement après une catastrophe. Elles ont trait par nature à la fourniture ou à la facilitation des secours aux personnes touchées. La coopération pendant la phase précédant la catastrophe, y compris la prévention des catastrophes, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, est traitée dans le projet d'article 9. Par conséquent, le projet d'article 8, qui doit être lu à la lumière des autres projets d'article, vise l'objet du sujet dans son ensemble, tel qu'il est énoncé au projet d'article 2, à savoir « faciliter une réponse aux catastrophes […] qui soi[t] adéquat[e] et efficac[e], de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits ». Dans le contexte du sujet considéré, le but ultime de l'obligation de coopérer et, partant, de toutes les formes de coopération mentionnées au projet d'article 8, est la protection des personnes touchées par les catastrophes.

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

5) Le projet d'article 8 indique différentes formes possibles de coopération et n'entend donc pas imposer aux États touchés ou aux autres acteurs qui leur prêtent assistance des obligations juridiques supplémentaires d'entreprendre certaines activités. Néanmoins, la coopération peut également s'inscrire dans le cadre des obligations existantes. Par exemple, un État touché peut avoir l'obligation d'informer ou d'aviser, dès le début d'une catastrophe, d'autres États et d'autres acteurs prêtant assistance qui sont chargés de recueillir des informations, de fournir des moyens d'alerte rapide et de coordonner l'aide fournie par la communauté internationale. Cette obligation est envisagée à l'article 17 des articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, adoptés en 2001, qui dispose ce qui suit :

> L'État d'origine notifie, sans tarder et en utilisant les moyens les plus rapides dont il dispose, à l'État susceptible d'être affecté une situation d'urgence concernant une activité entrant dans le champ d'application des présents articles et lui communique toutes les informations pertinentes en sa possession[98].

6) Les formes que prendra la coopération seront nécessairement fonction de divers facteurs, y compris, entre autres, la nature de la catastrophe, les besoins des personnes concernées, et les capacités de l'État touché et des autres acteurs lui prêtant assistance. Tout comme le principe même de la coopération, les formes de coopération énoncées au projet d'article 8 impliquent une réciprocité, la coopération n'étant pas un acte unilatéral, mais un acte exigeant un comportement collaboratif de la part de plusieurs parties[99]. Ainsi, l'objet du projet d'article est non pas d'énumérer les activités que peut entreprendre un État prêtant assistance, mais d'indiquer les domaines dans

[95] Résolution 63/124 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, annexe ; pour le commentaire s'y rapportant, voir *Annuaire… 2008*, vol. II (2e partie), p. 45 et suiv.

[96] *ASEAN Documents Series 1976*. Voir aussi *Malaya Law Review*, vol. 20 (1978), p. 411.

[97] Annexe, par. 27.

[98] Résolution 62/68 de l'Assemblée générale, annexe ; pour le commentaire s'y rapportant, voir *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie) et rectificatif, p. 181 et suiv.

[99] Voir *supra* le paragraphe 6 du commentaire du projet d'article 7.

lesquels il peut être opportun d'harmoniser, par la concertation, les initiatives menées par l'État touché et par les autres acteurs lui prêtant assistance.

7) La coopération dans les domaines mentionnés doit s'opérer en conformité avec les autres projets d'article. Par exemple, de même que pour la coopération visée au projet d'article 7, les formes de coopération visées au projet d'article 8 doivent être compatibles avec le projet d'article 10, qui reconnaît à l'État touché le rôle principal dans les opérations de secours en cas de catastrophe, en vertu de sa souveraineté. La coopération doit également respecter l'exigence du consentement de l'État touché à l'assistance extérieure (projet d'article 13), ainsi que le droit qui est reconnu à l'État touché de poser des conditions opportunes à la fourniture de l'assistance extérieure, en particulier en ce qui concerne les besoins identifiés des personnes sinistrées et la qualité de l'assistance (projet d'article 14). La coopération est également visée au projet d'article 15, qui reconnaît à l'État touché un rôle à jouer pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure aux personnes touchées par une catastrophe. Ainsi, dès lors que le projet d'article 8 ne crée pas d'obligations juridiques supplémentaires, la relation entre l'État touché, les États lui prêtant assistance et les autres acteurs prêtant assistance en ce qui concerne les formes de coopération susmentionnées sera régie conformément aux autres dispositions du présent projet d'articles.

8) L'aide humanitaire est délibérément placée au premier rang des formes de coopération mentionnées au projet d'article 8, la Commission estimant qu'elle revêt une importance cruciale dans le contexte des secours en cas de catastrophe. La deuxième catégorie − coordination des opérations de secours et communications internationales − se veut suffisamment large pour englober la plupart des initiatives de coopération entreprises durant la phase des secours, et peut inclure la coordination, la supervision et la facilitation, du point de vue logistique, des activités et des déplacements du personnel de secours ainsi que du transport du matériel de secours et de l'échange d'informations relatives à la catastrophe. L'échange d'informations est souvent visé dans les instruments axés sur la coopération pendant la phase précédant la catastrophe, en tant que moyen de prévention permettant de réduire les risques de catastrophe[100], mais la communication et l'information sont utiles également pendant la phase d'action en cas de catastrophe, pour surveiller l'évolution de la situation et faciliter la coordination des opérations de secours entre les différents acteurs. Plusieurs instruments couvrent la question des communications et du partage d'informations dans le contexte des secours en cas de catastrophe[101]. Par «mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques», on entend la fourniture de toutes les ressources nécessaires aux réponses en cas de catastrophe. La référence au «personnel» peut viser la mise à disposition d'équipes de professionnels de santé, de sauveteurs, d'ingénieurs et de techniciens, de traducteurs et d'interprètes ou d'autres personnes participant aux activités de secours au nom d'un des acteurs concernés − État touché, État prêtant assistance ou autres acteurs prêtant assistance − et la coopération entre ces équipes. Le terme «ressources» englobe les compétences et les connaissances scientifiques, techniques et médicales ainsi que les équipements, les instruments, les médicaments et tout autre matériel pouvant être utile aux opérations de secours.

### *Article 9. Réduction des risques de catastrophe*

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

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

*Commentaire*

1) Le projet d'article 9 traite de l'obligation de réduire les risques de catastrophe. Il comprend deux paragraphes. Le paragraphe 1 énonce l'obligation fondamentale de réduire les risques de catastrophe en prenant certaines mesures, et le paragraphe 2 donne une liste indicative de ces mesures.

2) Ainsi que cela est indiqué dans le projet d'article 2, la réduction des risques de catastrophe relève du champ d'application du présent projet d'articles. La notion de réduction des risques de catastrophe, qui a son origine dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, a été étoffée lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, tenue à Yokohama (Japon) du 23 au 27 mai 1994[102], dans le Cadre d'action de Hyogo, dans le Cadre de Sendai et lors de plusieurs sessions de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe.

3) Lors de la quatrième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2013, le Président a, dans sa déclaration de clôture, appelé l'attention sur le fait qu'«[i]l [était] de plus en plus reconnu que la prévention et la réduction des risques de catastrophe [étaient] une obligation légale, qui englob[ait] les évaluations des risques, l'établissement de systèmes d'alerte rapide, et le droit d'accéder à l'information sur les risques[103]». À la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe,

[100] Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN, art. 18, par. 1.

[101] Voir, par exemple, l'article 3 de la Convention de Tampere (qui préconise «[l]a mise en œuvre d'équipement de télécommunication de Terre et par satellite pour prévoir et surveiller les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes et pour fournir des informations y relatives» et «[l]e partage des informations concernant les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes entre les États parties et avec d'autres États et des entités autres que des États, et la diffusion de ces informations auprès du public et notamment des communautés exposées»); et les Directives d'Oslo (note 30 *supra*), par. 54. Voir aussi l'étude du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 [et Add.1 à 3]) [note 14 *supra*], par. 158 à 173.

[102] *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Yokohama, 23-27 mai 1994* (A/CONF.172/9), chap. I, résolution 1, annexe I: Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr – Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets.

[103] Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *Compte rendu de la quatrième session de la plate-forme mondiale pour*

« les États ont également renouvelé l'engagement qu'ils avaient pris d'agir d'urgence pour atténuer les risques de catastrophe et accroître la résilience[104] ». Le Cadre de Sendai souligne qu'« [i]l faut d'urgence prévoir, planifier et réduire les risques de catastrophe pour mieux protéger les êtres humains, les collectivités et les pays », et que « partout, ceux qui créent de tels risques doivent rendre des comptes »[105]. En outre, il énonce le principe selon lequel « [c]haque État est responsable au premier chef de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe, notamment par le recours à la coopération internationale, régionale, sous-régionale, transfrontière ou bilatérale[106] ». Enfin, il souligne qu'afin de parvenir à « [l]a réduction substantielle des pertes et des risques liés aux catastrophes en termes de vies humaines, d'atteinte aux moyens de subsistance et à la santé des personnes, et d'atteinte aux biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux des personnes, des entreprises, des collectivités et des pays[107] », il faut chercher à atteindre l'objectif suivant : « [é]carter les nouveaux risques de catastrophe et réduire les risques existants en prenant des mesures intégrées et globales dans les domaines économique, structurel, juridique, social, culturel, environnemental, technologique, politique et institutionnel et dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui permettent d'éviter l'exposition aux aléas ou de réduire la vulnérabilité aux catastrophes, améliorent la préparation à l'intervention et aux activités de relèvement, et renforcent ainsi la résilience[108] ».

4) La Commission se fonde sur les principes fondamentaux de la souveraineté de l'État et de la non-intervention, et s'inspire en même temps de principes du droit international des droits de l'homme, notamment les obligations qu'ont contractées les États pour ce qui est de respecter et de protéger les droits de l'homme, en particulier le droit à la vie. La protection implique une obligation positive, à la charge des États, de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour prévenir les préjudices que pourrait causer une catastrophe imminente. Plusieurs décisions de juridictions internationales le confirment, en particulier les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Öneryildiz c. Turquie*[109] et *Boudaïeva et autres c. Russie*[110], dans lesquels la Cour a confirmé l'obligation de prendre des mesures préventives. Par ailleurs, le projet d'article 9 tient compte de plusieurs principes du droit international de l'environnement, y compris le principe de la « diligence requise ».

5) Un fondement juridique important du projet d'article 9 est la pratique largement répandue des États témoignant de leur engagement en faveur de la réduction des risques de catastrophe. Des États et des organisations internationales ont conclu à cette fin des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux, notamment l'Accord de Paris (2015) ; Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015)[111] ; le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (2015)[112] ; les Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa) (2014)[113] ; l'Accord de l'ASEAN[114] ; le Plan d'action de Beijing pour l'atténuation des risques de catastrophe en Asie (2005)[115] ; la Déclaration de Delhi sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2007)[116] ; la Déclaration de Kuala Lumpur sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2008)[117] ; la Déclaration d'Incheon sur la réduction des risques de catastrophe en Asie et dans le Pacifique (2010)[118] ; la Feuille de route régionale d'Incheon et le Plan d'action pour la réduction des risques de catastrophe par l'adaptation aux changements climatiques en Asie et dans le Pacifique[119], réaffirmant le Cadre d'action de Hyogo et proposant des initiatives asiatiques en vue de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des risques de catastrophe, compte tenu de la vulnérabilité de la région ; la déclaration adoptée à la réunion de la Plateforme océanienne pour la gestion des risques de catastrophe, intitulée « La voie à suivre : vers un développement résilient face aux risques climatiques et aux catastrophes dans le Pacifique » (2014)[120] ; le Cadre de coopération pour renforcer la coopération régionale entre les autorités de gestion des catastrophes de la région de l'Asie centrale et du Caucase du Sud dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe (2015)[121] ; la Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe (2004)[122], élaborée par l'Union africaine et suivie d'un programme d'action pour sa mise en œuvre (initialement pour la période allant de 2005 à 2010, mais

*la réduction des risques de catastrophe, Genève, 19-23 mai 2013 : investir aujourd'hui pour des lendemains plus sûrs*, p. 13.

[104] Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19), avant-propos, par. 2 (note de bas de page omise). Voir la Déclaration de Sendai dans la résolution 69/283 de l'Assemblée générale, annexe I.

[105] Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19), par. 5 et 6.

[106] Ibid., par. 19 *a* (principes directeurs).

[107] Ibid., par. 16 (résultat escompté).

[108] Ibid., par. 17 (objectif à atteindre).

[109] *Öneryıldız c. Turquie* [GC], nº 48939/99, CEDH 2004-XII.

[110] *Boudaïeva et autres c. Russie* (voir *supra* la note 61).

[111] Résolution 70/1 de l'Assemblée générale en date du 25 septembre 2015.

[112] Résolution 69/313 de l'Assemblée générale en date du 27 juillet 2015, annexe.

[113] Résolution 69/15 de l'Assemblée générale en date du 14 novembre 2014, annexe.

[114] L'Accord de l'ASEAN est le premier traité international sur la prévention des risques de catastrophe élaboré après l'adoption du Cadre d'action de Hyogo.

[115] Adopté à la Conférence asiatique sur la prévention des catastrophes, tenue à Beijing du 27 au 29 septembre 2005.

[116] Adoptée à la deuxième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à New Delhi les 7 et 8 novembre 2007.

[117] Adoptée à la troisième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Kuala Lumpur du 2 au 4 décembre 2008. Disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/3089_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf.

[118] Adoptée à la quatrième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Incheon (République de Corée) du 25 au 28 octobre 2010. Disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf.

[119] Voir www.unisdr.org/files/20382_summaryof4hamcdrr.pdf.

[120] Document final de la sixième session de la Plateforme océanienne pour la gestion des risques de catastrophe, 2-4 juin 2014, Suva (Fidji), document A/CONF.224/PC(I)/9.

[121] Adopté à la Réunion ministérielle régionale des autorités chargées de la gestion des catastrophes des pays de l'Asie centrale et du Caucase du Sud, tenue à Bichkek le 30 janvier 2015. Disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/42374_frameworkofcooperationregionaldrrca.pdf.

[122] Disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf.

prolongé par la suite jusqu'en 2015)[123]; le projet de loi de la Communauté d'Afrique de l'Est sur la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes (2013)[124]; quatre sessions de la Plateforme régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe, dont la plus récente s'est tenue en 2013[125]; la Déclaration de Yaoundé sur la mise en œuvre du Cadre de Sendai en Afrique (2015)[126]; la Stratégie arabe pour la réduction des risques de catastrophes d'ici à 2020 (2010)[127]; la Déclaration de Charm el-Cheikh sur la réduction des risques de catastrophe (2014)[128]; la Déclaration d'Asunción sur des principes directeurs en vue de l'adoption d'un plan d'action régional pour l'application du Cadre de Sendai 2015-2030 (2016)[129]; la Déclaration d'Aqaba sur la réduction des risques de catastrophe dans les villes (2013)[130]; le Protocole du Parlement latino-américain sur la gestion des risques de catastrophe en Amérique latine et dans les Caraïbes (2013)[131]; le Communiqué de Guayaquil de la quatrième session de la Plateforme régionale pour la prévention des catastrophes dans les Amériques (2014)[132]; le Communiqué de Nayarit sur les mesures à prendre pour renforcer la réduction des risques de catastrophe dans les Amériques (2011)[133]; le résultat de la Conférence ministérielle européenne sur la réduction des risques de catastrophe: vers un cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015 − Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (2014)[134]; la sixième réunion annuelle du Forum européen pour la réduction des risques de catastrophe − Feuille de route pour la mise en œuvre du Cadre de Sendai (2015)[135]; la déclaration commune des Ministres des affaires étrangères des pays du Processus de coopération d'Europe du Sud-Est intitulée « Solidarity in Action » (2013)[136]; le mécanisme de protection civile de l'Union européenne (2013)[137]; la résolution 6 sur le renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours, adoptée à la trente-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2015)[138]; et le plan d'action de la Commission européenne sur le Cadre de Sendai (2016)[139].

6) L'incorporation par les États de mesures de réduction des risques de catastrophe dans leurs politiques et ordres juridiques nationaux témoigne également de cet engagement. Il ressort d'une compilation de rapports nationaux de suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo[140] et d'autres sources que, en 2016, 64 États ou régions ont annoncé avoir adopté des politiques spécifiques de réduction des risques de catastrophe, couvrant ainsi de manière homogène tous les continents et parties du monde, y compris les principales zones à risque. Ces États sont les suivants: Algérie, Allemagne, Anguilla, Argentine, Arménie, Bangladesh, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Canada, Cabo Verde, Chili, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, États-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Finlande, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Kenya, Liban, Madagascar, Malawi, Malaisie, Maldives, Maroc, Maurice, Mexique, Mongolie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Pologne, République arabe syrienne, République démocratique populaire lao, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Samoa, Sénégal, Sri Lanka, Suède, Suisse, Thaïlande, Vanuatu et Venezuela (République bolivarienne du). Plus récemment, le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes a recensé 93 États[141] qui s'étaient dotés de dispositifs nationaux pour la réduction des risques de catastrophe qui, selon le Cadre de Sendai, sont des pôles de coordination des pouvoirs publics, composés de parties prenantes aux

[123] Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine sur la prévention des risques de catastrophe (2006-2015). Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/19613_bookletpoafrench.pdf.

[124] Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/48230_eacdrrbill.pdf.

[125] Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, « Africa seeks united position on disaster risk reduction », 13 février 2013. Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/archive/31224.

[126] Adoptée à la quatrième Session de haut niveau sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Yaoundé le 23 juillet 2015. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/43907_43907yaoundedeclarationfr.pdf.

[127] Adoptée par le Conseil des ministres de la région arabe chargés des questions d'environnement à sa vingt-deuxième session, tenue au Caire les 19 et 20 décembre 2010. Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/18903_17934asdrrfinalenglishjanuary20111.pdf.

[128] Adoptée à la deuxième Conférence arabe sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Charm el-Cheikh (Égypte) du 14 au 16 septembre 2014. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/42726_42726sharmdeclarationpublicationfin[1].pdf.

[129] Adoptée à la première Réunion des ministres et des responsables de haut niveau sur la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 dans les Amériques, tenue à Asunción les 8 et 9 juin 2016. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/49235_asunciondeclaration2016.pdf.

[130] Adoptée à la première Conférence arabe sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Aqaba (Jordanie) du 19 au 21 mars 2013. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/31093_aqabadeclarationfrenchfinaldraft.pdf.

[131] https://eird.org/americas/noticias/protocolo-sobre-gestion-del-riesgo.pdf.

[132] La quatrième session a eu lieu à Guayaquil (Équateur) du 27 au 29 mai 2014. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/37662_communiqueguayaquilpr1428may14%5b1%5d.pdf.

[133] Adopté à la deuxième session de la Plateforme régionale pour la prévention des catastrophes dans les Amériques, tenue à Nayarit (Mexique) du 15 au 17 mars 2011. Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/18603_communiquenayarit.pdf.

[134] Résultat de la Conférence ministérielle européenne sur la réduction des risques de catastrophe, document A/CONF.224/PC(I)/12.

[135] La sixième réunion annuelle a eu lieu à Paris du 7 au 9 octobre 2015. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/55096_55096efdrrroadmap20152020anditsacti.pdf.

[136] Adoptée par les Ministres à Ohrid (ex-République yougoslave de Macédoine) le 31 mai 2013. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/31414_solidarityinactionjointstatement.pdf.

[137] Décision nº 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 347 (20 décembre 2013).

[138] La Conférence a eu lieu à Genève du 8 au 10 décembre 2015. Disponible à l'adresse suivante: https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR6-Legal-frameworks-for-disaster_FR.pdf.

[139] Voir Commission européenne, « Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A disaster risk-informed approach for all EU policies », document de travail, SWD(2016) 205 final/2, 17 juin 2016. Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sendai_swd_2016_205_0.pdf.

[140] Cadre d'action de Hyogo, priorité 1, indicateur de base 1.1. Voir www.preventionweb.net/english/hyogo/progress.

[141] Pour consulter la liste des États qui ont adopté une plateforme nationale, voir www.undrr.org/.

niveaux national et local, tels que des dispositifs nationaux et locaux de réduction des risques de catastrophe, visant notamment à déterminer les risques de catastrophe sectoriels et multisectoriels, à sensibiliser le public aux risques de catastrophe et à faire mieux comprendre ceux-ci grâce à l'échange et à la diffusion d'informations et de données à caractère non sensible, à contribuer à l'élaboration de rapports sur les risques de catastrophe au plan local comme au plan national et à leur coordination, à coordonner des campagnes de sensibilisation du public aux risques de catastrophe, à faciliter et à appuyer la coopération multisectorielle locale (par exemple entre les administrations locales) et à contribuer à l'élaboration de plans de gestion des risques de catastrophe et de toutes les politiques s'y rapportant aux niveaux national et local, et à en rendre compte[142]. Plusieurs pays ont adopté une législation consacrée à la réduction des risques de catastrophe, sous forme de textes autonomes ou de textes s'insérant dans un cadre juridique plus général concernant à la fois la gestion des risques de catastrophe et les réponses en cas de catastrophe. C'est notamment le cas de l'Algérie[143], du Cambodge[144], du Cameroun[145], de la Chine[146], d'El Salvador[147], de la Slovénie[148], des États-Unis[149], de l'Estonie[150], des Philippines[151], de la France[152], de la Géorgie[153], du Guatemala[154], d'Haïti[155], de la Hongrie[156], de l'Inde[157], de l'Indonésie[158], de l'Italie[159], de Madagascar[160], de la Namibie[161], de la Nouvelle-Zélande[162], du Pakistan[163], du Pérou[164], de la République de Corée[165], de la République dominicaine[166], de l'Afrique du Sud[167] et de la Thaïlande[168].

7) Le projet d'article 9 doit être lu conjointement avec les règles d'applicabilité générale figurant dans le présent projet d'articles, y compris celles concernant principalement la réponse à une catastrophe.

8) Le paragraphe 1 commence par les mots « Chaque État ». La Commission a préféré utiliser cette formule plutôt que les termes « les États » pour des raisons de cohérence avec les projets d'article déjà adoptés, dans lesquels elle avait pris soin de désigner l'État ou les États ayant l'obligation juridique d'agir. Dans les projets d'article traitant directement de la réponse en cas de catastrophe, une distinction existe entre le ou les États touchés et les autres États ; en revanche, avant une catastrophe, l'obligation en question s'impose à chaque État. De plus, ainsi qu'il ressort du paragraphe 2, l'obligation de prévenir les risques appelle la prise de mesures essentiellement au niveau national. Les mesures de ce type qui nécessitent des contacts entre États ou avec d'autres entités susceptibles de prêter assistance sont censées être couvertes par le projet d'article 7. En d'autres termes, l'obligation s'applique à chaque État individuellement. C'est pourquoi la Commission a décidé de ne pas utiliser l'expression « les États », également pour éviter de porter à croire qu'il s'agit d'une obligation collective.

9) L'utilisation du temps présent signifie qu'il existe une obligation juridique internationale d'agir comme le prescrit le paragraphe et c'est là la manière la plus succincte d'exprimer cette obligation juridique. Tous les États ont la même obligation, mais il est rendu compte dans l'expression « en adoptant les mesures appropriées » des différences existant dans les moyens dont chacun dispose pour donner effet à cette obligation.

10) Il s'agit de l'obligation de « réduction des risques de catastrophe ». La Commission a adopté cette formule pour tenir compte du fait que la position actuelle de la communauté internationale, telle qu'elle est exprimée dans plusieurs textes majeurs, dont le Cadre de Sendai est le plus récent, est que l'attention doit être portée sur

[142] Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19), par. 27 *g*.

[143] Loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, *Journal officiel de la République algérienne*, n° 84 (29 décembre 2004).

[144] Loi sur la gestion des catastrophes, NS/RKM/0715/007, approuvée par le Sénat le 30 juin 2015. Disponible à l'adresse suivante : www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/Cambodia%20DM%20Law_English.pdf.

[145] Arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un observatoire national des risques.

[146] Loi sur les interventions d'urgence (2007). Disponible à l'adresse suivante : http://english.mee.gov.cn/Resources/laws/envir_elatedlaws/201705/t20170514_414040.shtml.

[147] Loi sur la protection civile, la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets (2005).

[148] Loi sur la protection contre les catastrophes naturelles et autres aléas (2006).

[149] Loi n° 106-390 sur l'atténuation des effets des catastrophes (2000).

[150] Loi sur la préparation aux situations d'urgence (2000).

[151] Loi sur la gestion des risques de catastrophe (2006).

[152] Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *Journal officiel de la République française* (31 juillet 2003).

[153] Loi sur la sécurité publique, n° 2467-IIს (2014). Disponible à l'adresse suivante : https://matsne.gov.ge/en/document/view/2363013.

[154] Loi n° 109-96 sur la Commission nationale de coordination chargée de la prévention des catastrophes (1996).

[155] Ministère de l'intérieur et des collectivité locales, « Plan national de gestion des risques et des désastres », février 2001.

[156] Loi LXXIV sur la gestion et l'organisation des mesures de protection et de lutte contre les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (1999).

[157] Loi n° 53 sur la gestion des catastrophes (2005), *The Gazette of India*, n° 64 (26 décembre 2005).

[158] Loi n° 24 sur la gestion des catastrophes (2007).

[159] Décret portant création d'une plateforme nationale pour la réduction des risques de catastrophe (2008).

[160] Décret n° 2005-866 fixant les modalités d'application de la loi n° 2003-010 du 5 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes (2005).

[161] Loi n° 10 sur la gestion des risques de catastrophe (2012), *Government Gazette of the Republic of Namibia*, n° 5029 (3 septembre 2012).

[162] Ordonnance portant création du plan de gestion des situations d'urgence intéressant la défense civile nationale, SR 2005/295 (2005).

[163] Loi XXIV sur la gestion des catastrophes (2010), *The Gazette of Pakistan* (11 décembre 2010). Voir également la déclaration officielle du Gouvernement pakistanais à la troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, en 2011, disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.

[164] Loi n° 29664 portant création du système national de gestion des risques de catastrophe (2011).

[165] Loi sur les réponses en cas de catastrophe naturelle (1995), et loi sur la gestion des catastrophes (2010).

[166] Décret n° 874-09 portant approbation du règlement d'application de la loi n° 147-02 sur la gestion des risques et portant abrogation des chapitres 1, 2, 3, 4 et 5 du décret n° 932-03 (2009).

[167] Loi n° 57 sur la gestion des catastrophes (2002), *Government Gazette*, vol. 451, n° 24252 (15 janvier 2003).

[168] Loi sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets (2007).

la réduction du risque de dommages résultant d'un aléa, par opposition à la prévention et à la gestion des catastrophes elles-mêmes. C'est pourquoi l'accent est mis au paragraphe 1 sur la réduction des risques de catastrophe. Cela suppose l'adoption de certaines mesures pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer. L'obligation envisagée est une obligation de comportement et non de résultat ; en d'autres termes, il s'agit non pas de prévenir les catastrophes ou d'en atténuer les effets de façon complète, mais plutôt de réduire le dommage qui risque d'en résulter.

11) L'expression « en adoptant les mesures appropriées » indique le comportement spécifique qui est requis. Outre la précision supplémentaire qu'apportent les mots « d'ordre législatif et réglementaire » expliqués au paragraphe 13 *infra*, les « mesures » à prendre sont qualifiées d'« appropriées », ce qui est conforme à la pratique en vigueur. Le mot « appropriées » sert donc à préciser qu'il ne s'agit pas ici de mesures générales, mais de mesures spécifiques et concrètes pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer. Ce qui pourrait être « approprié » dans un cas particulier doit être apprécié du point de vue de l'objectif déclaré des mesures à prendre, à savoir « prévenir les catastrophes, atténuer leurs effets et s'y préparer », de manière à réduire les risques. Cela doit être évalué dans le contexte plus large des moyens de l'État concerné et des ressources dont ce dernier dispose, comme indiqué au paragraphe 9 *supra*. En conséquence, l'expression « en adoptant les mesures appropriées » vise à préciser le caractère relatif de l'obligation. L'obligation fondamentale de diligence est inhérente à la notion d'« approprié ». Il est en outre entendu que l'efficacité des mesures en question est visée implicitement dans cette formule.

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

13) Les mots « y compris » indiquent que, si les mesures « d'ordre législatif et réglementaire » sont peut-être les principales méthodes, il peut y avoir d'autres dispositifs permettant de prendre de telles mesures. Les mots « y compris » ont été choisis pour que la disposition ne soit pas interprétée comme exigeant toujours l'adoption et la mise en œuvre de mesures législatives et réglementaires spécifiques. Cela laisse un certain pouvoir discrétionnaire à chaque État pour décider du type de cadre juridique applicable, étant entendu qu'être doté d'un cadre juridique anticipant la prise de « mesures appropriées » est une condition *sine qua non* de la réduction des risques de catastrophe.

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

15) Le dernier membre de phrase, à savoir « pour prévenir les catastrophes, atténuer leurs effets et s'y préparer », vise le but des mesures « appropriées » que les États doivent prendre avant qu'une catastrophe se produise pour faire face aux situations d'exposition, de vulnérabilité et de danger, l'objectif ultime étant de réduire les risques de catastrophe. Il reprend la formule qui est utilisée dans les principaux instruments relatifs à la réduction des risques de catastrophe. La Commission a tenu compte du fait qu'adopter une formulation différente risquait de donner lieu à des interprétations *a contrario* quant aux types d'activités attendues dans le cadre du projet d'article. En outre, elle était d'avis que ce dernier membre de phrase répondrait aux exigences du Cadre de Sendai, s'agissant de prévenir l'apparition de nouveaux risques et de réduire ceux qui existent déjà, et de renforcer ainsi la résilience.

16) La *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe* établie en 2009[169] par le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes illustre le sens de chacun des trois mots utilisés, prévention, atténuation et préparation :

> [La prévention est l'][e]nsemble d'activités permettant d'éviter complètement l'impact négatif des aléas […].
>
> […] La prévention (c'est-à-dire la prévention des catastrophes) exprime le concept et l'intention d'éviter complètement les effets négatifs éventuels par le biais de mesures prises à l'avance. […] Très souvent, l'absence totale de pertes n'est pas possible et la tâche se transforme en mesures d'atténuation. C'est en partie pour cette raison que les termes de prévention et d'atténuation sont parfois utilisés de manière interchangeable.
>
> [Les mesures d'atténuation visent] [l]a réduction ou la limitation de l'impact négatif des aléas et des catastrophes.
>
> […] Les effets néfastes des risques ne peuvent souvent pas être entièrement évités, mais leur ampleur ou leur gravité peuvent être considérablement réduites par différentes stratégies et actions. […] Il convient de noter que dans le changement climatique, « l'atténuation » est définie différemment : il s'agit du terme utilisé pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sont à l'origine du changement climatique[170].
>
> [L'état de préparation consiste dans] [l]es connaissances et les capacités développées par les gouvernements, les professionnels d'intervention et autres organisations concernées, les communautés et les individus, de manière à anticiper efficacement, à réagir et à récupérer, des impacts probables, imminents ou en cours.
>
> […] La préparation est réalisée dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe et vise à renforcer les capacités nécessaires pour gérer efficacement tous les types de situations d'urgence et pour permettre une transition harmonieuse entre la réponse et la reprise soutenue. La préparation est basée sur une solide analyse des risques de catastrophe et de bonnes liaisons avec les systèmes d'alerte précoce […]. [Les mesures

[169] Voir www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminology French.pdf.

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

à prendre] doivent être soutenu[s] par les institutions, et des capacités juridiques et budgétaires.

La Commission est consciente du fait que les termes susmentionnés peuvent faire l'objet d'une interprétation plus poussée par l'Assemblée générale sur la base des résultats des travaux du Groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe, créé en application de la résolution 69/284 du 3 juin 2015.

17) Le paragraphe 2 énumère trois catégories de mesures de réduction des risques de catastrophe, à savoir : la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, et la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide. Comme indiqué au paragraphe 3 *supra*, ces trois catégories de mesures ont été spécifiquement évoquées dans la déclaration de clôture du Président de la quatrième session de la Plateforme mondiale pour la prévention des risques de catastrophe, en mai 2013[171]. La Commission a décidé de se référer explicitement à ces trois exemples qui sont de nos jours les mesures les plus fréquentes de réduction des risques de catastrophe. L'intégration de ces mesures dans le Cadre de Sendai confirme leur intérêt. Le mot « notamment » indique que la liste n'est pas exhaustive. Les trois catégories de mesures énumérées sont sans préjudice d'autres activités de réduction des risques de catastrophe qui sont en cours ou pourraient être entreprises à l'avenir.

18) Les mesures pratiques, structurelles et non structurelles, susceptibles d'être adoptées, sont innombrables et dépendent de la situation sociale, environnementale, financière, culturelle et autre. La pratique des secteurs public et privé, ainsi que des instruments tels que le Cadre de Sendai, fournissent des exemples en abondance, parmi lesquels on peut citer : la préparation et l'éducation au niveau communautaire, la mise en place de cadres de gestion des risques de catastrophe, la planification d'urgence, la création de mécanismes de surveillance, le contrôle de l'utilisation des sols, les normes de construction, la gestion des écosystèmes, les systèmes de drainage, les dispositifs de protection sociale en ce qui concerne la vulnérabilité et la résilience, la divulgation des risques, les investissements tenant compte des risques et l'assurance.

19) Les trois catégories de mesures consécutivement énumérées au paragraphe 2 ont pour trait commun de faciliter l'élaboration et l'applicabilité de beaucoup d'autres mesures, voire de toute autre mesure, concernant par exemple les cadres normatifs et la définition de priorités ou la planification d'investissements, dans les secteurs public et privé.

20) La première catégorie de mesures − évaluations des risques − vise l'acquisition de connaissances concernant les aléas, l'exposition et les vulnérabilités, ainsi que les tendances des risques liés aux catastrophes. C'est donc la première étape de toute mesure raisonnable de réduction des risques de catastrophe. En l'absence de connaissances suffisamment solides des circonstances et des facteurs qui sous-tendent les risques de catastrophe et de leurs caractéristiques, il n'est pas possible de définir des mesures et de les appliquer efficacement. Les évaluations des risques obligent également à se pencher de plus près sur les réalités locales et à faire participer les communautés locales.

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

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

23) Comme cela est expliqué au paragraphe 8 *supra*, le projet d'article 9 concerne la prise des mesures envisagées au niveau national. Tout élément interétatique sera couvert par l'obligation de coopérer énoncée dans le projet d'article 7. C'est pourquoi la portée d'une éventuelle obligation juridique internationale relative à l'une quelconque des mesures énumérées ou à d'autres mesures qui peuvent être prises pour réduire les risques de catastrophe doit être déterminée au regard des accords ou arrangements spécifiques que chaque État a conclus en la matière avec d'autres acteurs avec lesquels il a l'obligation de coopérer.

### *Article 10. Rôle de l'État touché*

**1. L'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.**

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

*Commentaire*

1) Le projet d'article 10 concerne l'État touché dans le contexte de la protection des personnes en cas de

[171] Voir *supra* la note 103.

catastrophe sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. Le terme «rôle» figurant dans le titre est une formulation large qui vise à couvrir également la «fonction» de l'État. Le paragraphe 1 exprime l'obligation de l'État touché de protéger les personnes et de fournir des secours en cas de catastrophe. Le paragraphe 2 affirme le rôle principal incombant à l'État touché en ce qui concerne la réponse en cas de catastrophe sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.

2) Le projet d'article 10 repose sur le principe fondamental de souveraineté, tel qu'il est souligné dans le préambule du présent projet d'articles. Le principe de souveraineté et son corollaire, le principe de non-intervention, inspirent la Charte des Nations Unies[172] et nombre d'instruments juridiques internationaux et de décisions juridictionnelles[173]. En matière de secours en cas de catastrophe, il est affirmé ceci dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale: «La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies[174].»

3) 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 en cas de catastrophe sur son territoire, ce que reconnaît le paragraphe 1. La formule «ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle» a été ajoutée pour adapter le texte au sens élargi du terme «État touché» figurant à l'alinéa *b* du projet d'article 3.

4) La notion d'un lien entre les droits souverains et les devoirs concomitants d'un État a été exprimée en particulier par le juge 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[175].

5) Le paragraphe 1 souligne que l'État touché est l'acteur à qui incombe le devoir de protéger les personnes se trouvant sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. La Commission a considéré que le terme «devoir» était plus approprié que «responsabilité», terme qui pouvait être mal compris compte tenu de son emploi dans d'autres contextes.

6) Le paragraphe 2 confirme le rôle principal de l'État dans la réponse aux catastrophes. 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 touché. L'adoption du terme «rôle» a été inspirée 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[176]». La Commission a également jugé que l'emploi du mot «rôle» plutôt que celui de «responsabilité» laissait aux États une certaine souplesse dans la coordination des activités de réponse aux catastrophes. À l'inverse, une formule impliquant une obligation pour les États de diriger ou de contrôler les activités de réponse aux catastrophes pouvait être trop contraignante pour des États qui préféraient jouer un rôle plus limité dans la coordination de la réponse aux catastrophes parce que, par exemple, ils disposaient de ressources limitées.

7) L'attribution du rôle principal à l'État touché tient aussi au fait qu'il est depuis longtemps reconnu en droit international qu'un État est le mieux placé pour déterminer la gravité d'une situation d'urgence et pour définir des politiques appropriées en matière de réponse. L'affirmation au paragraphe 2 que l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours doit être rapprochée de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 7. Dans cette perspective, le paragraphe 2 du projet d'article 10 confirme que l'État touché a le rôle principal dans le cadre des relations de coopération avec d'autres acteurs pertinents envisagés dans le projet d'article 7.

8) Le membre de phrase «la direction, le contrôle, la coordination et la supervision» des secours est inspiré du paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention de Tampere[177]. La formule retenue dans la Convention de Tampere gagne généralement du terrain dans le domaine des secours et représente une conception plus contemporaine[178]. Elle traduit l'idée qu'un État touché contrôle la

---

[172] Charte des Nations Unies, Article 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.»).

[173] 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 (note 82 *supra*) [«Tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale»; «L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention»; et «Les États doivent conduire leurs relations internationales dans les domaines économique, social, culturel, technique et commercial conformément aux principes de l'égalité souveraine et de la non-intervention»]. Selon la Cour internationale de Justice, «[e]ntre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux» [*Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 68), à la page 35].

[174] Annexe, par. 3.

[175] *Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 68), opinion individuelle du juge Álvarez, p. 39, à la page 43. Voir aussi 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 la page 839 («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 […]»).

[176] Annexe, par. 4.

[177] «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.»

[178] Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN, art. 3, par. 2 («La partie requérante ou bénéficiaire exerce l'ensemble de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision de l'assistance sur son territoire»); et 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»).

manière dont les opérations de secours sont conduites, qui doit être conforme au droit international, y compris au présent projet d'articles. Le contrôle ainsi exercé par l'État touché ne saurait être assimilé à une ingérence dans les activités d'un acteur prêtant assistance.

9) 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 réglemente pas ou n'envisage pas dans tous les cas la place principale de l'État dans des situations de réponse aux catastrophes.

### *Article 11. Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure*

**Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, 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 et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 11 vise le cas particulier où une catastrophe dépasse manifestement la capacité de réponse d'un État. L'État touché a alors l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance, tels que définis à l'alinéa *d* du projet d'article 3. L'obligation énoncée au projet d'article 11 vient préciser les dispositions des projets d'articles 7 et 10. En vertu du paragraphe 1 du projet d'article 10, l'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. Le projet d'article affirme l'obligation qu'a l'État touché de faire tout son possible pour fournir une assistance aux personnes se trouvant sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. L'obligation de coopérer sous-tend également l'obligation incombant à l'État touché dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse. En vertu du projet d'article 7, l'obligation de coopérer incombe non seulement aux États susceptibles de prêter assistance ou aux autres acteurs susceptibles de prêter assistance, mais aussi aux États touchés lorsqu'une telle coopération est justifiée. La Commission considère que lorsque la capacité propre d'un État touché est manifestement insuffisante pour faire face à la catastrophe, la recherche de l'assistance est justifiée et nécessaire.

2) Le projet d'article souligne que l'obligation de rechercher de l'assistance n'existe que dans la mesure où la capacité de réponse propre de l'État touché est manifestement dépassée. L'expression « dans la mesure où » indique clairement que la capacité de réponse de l'État touché n'est pas toujours suffisante ou insuffisante en termes absolus. La capacité propre d'un État touché peut être manifestement dépassée par rapport à un aspect des opérations de secours, alors que l'État reste capable d'entreprendre d'autres opérations. Dans l'ensemble, le membre de phrase « [d]ans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse » vise la situation dans laquelle il paraît vraisemblable qu'une catastrophe dépasse manifestement la capacité propre de réponse de l'État touché. 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 réponse aux catastrophes qui soit adéquate et efficace, satisfaisant aux besoins essentiels des personnes concernées, 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 de secours efficaces en temps voulu.

3) La Commission considère que l'obligation de rechercher de l'assistance énoncée au projet d'article 11 résulte aussi des obligations qu'imposent à l'État touché 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 touché de ses obligations internationales envers les personnes, lorsque les ressources de l'État touché sont insuffisantes pour répondre aux besoins de protection. Bien que cela soit également le cas en l'absence de catastrophe, comme évoqué dans le commentaire du projet d'article 5, 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 une nourriture suffisante, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'eau potable, le droit à un logement convenable, à des vêtements et à des services d'assainissement, et le droit de ne pas subir de discrimination[179]. La Commission note que, selon le Comité des droits de l'homme (voir l'observation générale n° 6 sur le droit à la vie), la protection du droit à la vie exige que les États aillent au-delà du simple respect de ce droit et adoptent des mesures positives pour protéger ce droit[180]. 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 »[181] – un cas qui, selon le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 29[182], inclut une « catastrophe naturelle ». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que, s'agissant du droit à la nourriture :

> Les 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[183].

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté dans son observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte) que, si

[179] Voir les exemples présentés dans le rapport préliminaire du Rapporteur spécial, *Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/598, par. 26.

[180] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément n° 40* (A/37/40), annexe V, par. 5.

[181] Art. 4, par. 1.

[182] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 40* [A/56/40 (Vol. I)], annexe VI, par. 5.

[183] Art. 11, par. 1.

un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes,

il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. […] Il incombe donc à l'État, qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire[184].

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.

4) 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 en raison d'événements comme une « catastrophe naturelle » puissent recevoir « la protection et l'assistance humanitaire à laquelle il[s] peu[ven]t prétendre dans l'exercice des droits qui [leur] sont reconnus par la présente Charte et par tout autre instrument international relatif aux droits de l'homme et au droit humanitaire auquel les États sont parties ». La Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit que les États ont une obligation envers ces personnes en cas de catastrophe :

Les États Parties prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles[185].

La formule « toutes mesures nécessaires » peut s'entendre comme incluant l'appel à l'assistance des membres de la communauté internationale lorsque la capacité propre de l'État touché est manifestement insuffisante. Cela serait conforme au principe fondamental d'humanité, tel qu'il s'applique dans le système juridique international. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'*Affaire du Détroit de Corfou*, la Cour internationale de Justice a affirmé que parmi les principes généraux et bien reconnus de l'ordre juridique international figurent des « considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre »[186]. Le projet d'article 6 affirme l'importance fondamentale du principe d'humanité lors des réponses en cas de catastrophe.

5) La Commission estime qu'une obligation de « rechercher » de l'assistance est plus appropriée qu'une obligation de « demander » de l'assistance aux fins du projet d'article 11. Elle tire cette formulation de l'obligation définie dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international, 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 des organisations internationales compétentes ou des États tiers[187].

De même, selon les Lignes directrices de la FICR :

Un État touché qui juge qu'une situation de catastrophe dépasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées[188].

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

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[189].

6) L'autre formulation comportant la notion de « demande » figure dans les Directives d'Oslo, selon lesquelles « [s]i une assistance internationale est nécessaire, l'État touché doit en faire la demande ou l'accepter au plus vite dès la survenue de la catastrophe afin que cette assistance soit la plus efficace possible[190] ». La Commission considère qu'une « demande » d'assistance laisse supposer que l'État touché consent implicitement à recevoir l'aide d'un État ou de tout autre acteur susceptibles de lui prêter assistance qui acceptent de l'aider. Elle estime en revanche qu'une obligation de « rechercher » de l'assistance correspond à une conception plus large et à une approche négociée de la fourniture de l'aide internationale. Le verbe « rechercher » suppose que l'État touché engage de manière active un processus susceptible d'aboutir à un accord. C'est pourquoi le projet d'article 11 impose une obligation à l'État touché d'agir positivement pour rechercher de l'assistance dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse.

7) Un État touché est le mieux placé, en principe, pour juger de la gravité d'une catastrophe et des limites de sa propre capacité de réponse. Cela étant dit, cette

[184] *Documents officiels du Conseil économique et social, vingtième et vingt et unième sessions, Supplément n° 2* (E/2000/22-E/C.12/1999/11), annexe V, par. 17.

[185] Art. 11.

[186] *Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 68), à la page 22 (la Cour faisant observer que « [l]es obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et biens reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre […] »).

[187] Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. III, par. 3.

[188] Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), partie I, sect. 3, par. 2.

[189] Annexe, par. 5.

[190] Directives d'Oslo (voir *supra* la note 30), par. 58.

appréciation demeure soumise à l'obligation 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[191], 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»[192], «les obligations qui lui incombent en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international[193]» et «les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international[194]». L'évaluation de bonne foi de la gravité d'une catastrophe est un élément de l'obligation incombant à l'État touché d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours, conformément au paragraphe 1 du projet d'article 10.

8) La Commission a adopté l'expression «selon qu'il y a lieu» pour souligner le pouvoir d'appréciation qu'a l'État touché pour décider qui, parmi les autres États, l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance, 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 11. L'expression «selon qu'il y a lieu» renforce donc l'idée que l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours, comme cela est énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 10.

9) L'existence d'une obligation de rechercher de l'assistance dans la mesure où la catastrophe dépasse manifestement la capacité de réponse du pays ne signifie pas que les États touchés ne devraient pas 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 réponse adéquate et efficace aux catastrophes, et constitue une manifestation concrète du principe de solidarité. Même si l'État touché a la capacité et la volonté de fournir l'assistance requise, la coopération et l'assistance d'acteurs internationaux garantiront dans de nombreux cas une réponse plus adéquate, plus rapide et plus large aux catastrophes et une meilleure protection des personnes sinistrées.

### *Article 12. Offres d'assistance extérieure*

**1. En cas de catastrophe, les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État touché.**

**2. Lorsqu'une assistance extérieure est recherchée par un État touché et que celui-ci a adressé une demande à cet effet à un autre État, à l'Organisation des Nations Unies ou à tout autre acteur susceptible de prêter assistance, le destinataire examine cette demande dûment et sans tarder et fait part également sans tarder de sa réponse à l'État touché.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 12 traduit l'intérêt que la communauté internationale porte à la protection des personnes en cas de catastrophe, et qu'il faut considérer comme complémentaire du rôle principal reconnu à l'État touché dans le projet d'article 10. C'est une expression des principes de solidarité et de coopération, dont il est fait état dans le préambule et qui sous-tendent l'ensemble du projet d'articles sur le sujet, le principe de coopération étant spécifiquement consacré aux projets d'articles 7 à 9.

2) Le projet d'article 12 ne vise que les «offres» d'assistance, et non la «fourniture» proprement dite de cette assistance. Qu'elles soient faites de manière unilatérale ou en réponse à une demande, les offres sont essentiellement volontaires et ne doivent pas être interprétées comme la reconnaissance de l'existence d'une quelconque obligation juridique de prêter assistance. L'offre d'assistance ne crée pas non plus pour l'État touché une obligation d'acceptation. Conformément au principe de souveraineté des États et au rôle principal de l'État touché, mis en relief dans le préambule et sur lesquels repose l'ensemble du projet d'articles, un État touché demeure libre d'accepter en totalité ou en partie, ou de ne pas accepter, les offres d'assistance émanant d'États ou d'acteurs non étatiques, dans les conditions énoncées dans le projet d'article 13.

3) Les offres d'assistance doivent être faites conformément aux principes consacrés par les présents projets d'article, en particulier le projet d'article 6. Elles ne sauraient être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché. Cette conclusion concorde avec la résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États adoptée en 1989 par l'Institut de droit international:

> L'offre, par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge […], de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État[195].

4) Le projet d'article 12 traite de la question des offres d'assistance faites aux États touchés par ceux qui sont les plus susceptibles de formuler de telles offres lorsqu'une catastrophe s'est produite, c'est-à-dire les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs prêtant assistance. L'expression «autre acteur prêtant assistance», nuancée par l'adjectif «susceptible», est définie à l'alinéa *d* du projet d'article 3 comme renvoyant à toute organisation intergouvernementale compétente ou à toute organisation non gouvernementale ou entité pertinente. L'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales sont non seulement fondées à faire des offres d'assistance à l'État touché, conformément à leurs actes constitutifs, mais également encouragées à le faire.

[191] Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

[192] Ibid.

[193] Ibid.

[194] Ibid.

[195] *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63-II (session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989), p. 338, à la page 344, art. 5, disponible sur le site Web www.idi-iil.org, dans «Publications et travaux», puis «Résolutions».

5) Les organisations non gouvernementales ou autres entités peuvent être bien placées, de par leur nature, leur présence et leurs compétences, pour fournir une assistance dans une situation particulière de catastrophe. La place des organisations non gouvernementales ou autres entités dans la conduite des opérations de secours n'est pas une nouveauté en droit international. Les Conventions de Genève de 1949 prévoyaient déjà ce qui suit, dans les situations de conflit armé :

> Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit[196].

De même, le Protocole II aux Conventions de Genève de 1949 dispose ce qui suit :

> Les sociétés de secours situées dans le territoire de la Haute Partie contractante, telles que les organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge) pourront offrir leurs services en vue de s'acquitter de leurs tâches traditionnelles à l'égard des victimes du conflit armé. La population civile peut, même de son propre chef, offrir de recueillir et soigner les blessés, les malades et les naufragés[197].

L'importante contribution des organisations non gouvernementales, qui agissent pour des motifs strictement humanitaires, aux réponses en cas de catastrophe a été soulignée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988, relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. Dans cette résolution, l'Assemblée invite, entre autres, tous les États touchés à « faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable », et lance un appel « à tous les États pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations dans leur action d'assistance humanitaire, là où elle est nécessaire, aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre »[198].

6) L'emploi du verbe « peuvent » au paragraphe 1 vise à souligner que, dans le contexte d'une offre d'assistance extérieure, ce qui importe est la possibilité ouverte à tous les acteurs susceptibles de prêter assistance de formuler une offre, quels que soient leur statut et les motifs juridiques sur lesquels ils peuvent fonder leur action.

7) Le paragraphe 2 s'inspire de l'alinéa *e* de l'article 3 de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000, en vertu duquel « [l]es offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires[199] ». Il vise à parfaire l'équilibre du texte de l'ensemble du projet d'articles en énonçant une obligation correspondante pour les États ou les autres acteurs susceptibles de prêter assistance lorsqu'ils reçoivent une demande d'assistance extérieure de l'État touché. Cette obligation est le pendant de celle énoncée au paragraphe 3 du projet d'article 13, à savoir l'obligation qu'a l'État touché de faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance. Elle est toutefois formulée de manière distincte dans chacun de ces deux articles pour tenir compte du fait que l'État touché, lorsqu'une catastrophe relevant du champ d'application du présent projet d'articles s'est produite, ne se trouve pas dans une situation comparable à celle d'un État ou d'autres acteurs prêtant assistance.

8) Le paragraphe 2 comporte trois éléments. Premièrement, la recherche par l'État touché d'une assistance extérieure, qui déclenche l'application de la disposition. Si l'obligation de l'État touché énoncée au projet d'article 11 est une obligation générale de « rechercher » l'assistance, le paragraphe 2 porte sur le cas dans lequel une assistance particulière est recherchée par l'État touché qui a « adressé une demande à cet effet » à l'un des acteurs susceptibles de prêter assistance qui sont énumérés. Cette précision est importante, puisqu'elle a pour effet de limiter l'application de la disposition à certaines demandes, à l'exclusion des appels généraux à l'assistance.

9) Deuxièmement, la disposition renvoie à la multiplicité de destinataires de demandes d'assistance, notamment les autres États, l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs susceptibles de prêter assistance, et elle fait écho à la définition énoncée à l'alinéa *d* du projet d'article 3. L'Organisation des Nations Unies est mentionnée tout particulièrement du fait de son rôle central dans la réception des demandes d'assistance.

10) Troisièmement, le paragraphe 2 énonce l'obligation du destinataire ou des destinataires de la demande, obligation qui comporte deux volets : premièrement, examiner dûment la demande ; deuxièmement, faire part de sa réponse à l'État touché. Ces deux obligations sont renforcées par les mots « sans tarder », qui renvoient à l'idée de rapidité. Le libellé de l'obligation d'examiner « dûment » la demande est tiré de l'article 19 des articles sur la protection diplomatique adoptés en 2006[200]. Le mot « dûment » renvoie moins à l'idée de rapidité, déjà couverte par les mots « sans tarder », qu'à l'effectivité de l'examen de la demande.

### *Article 13. Consentement de l'État touché à l'assistance extérieure*

**1. La fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché.**

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

**3. Lorsqu'une assistance extérieure lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État touché doit, dans la mesure du possible, faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance.**

---

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

[197] Protocole II additionnel aux Conventions de Genève de 1949, art. 18, par. 1.

[198] Par. 4 et 5.

[199] Voir également l'Accord de l'ASEAN, art. 4 *c* (« Conformément à l'objectif du présent Accord, les Parties [...] répondent rapidement à une demande d'assistance de la part d'une Partie touchée ») ; et l'Accord de l'Association sud-asiatique de coopération régionale sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles, art. IV, par. 3.

[200] Résolution 62/67 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe ; pour le commentaire y relatif, voir *Annuaire... 2006*, vol. II (2e partie), p. 54 et suiv.

*Commentaire*

1) Le projet d'article 13 porte sur le consentement de l'État touché à la fourniture de l'assistance extérieure. Dans l'ensemble, il crée pour les États touchés un régime de consentement soumis à conditions 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 touché. 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 touché, dans la mesure du possible, de faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance extérieure.

2) Le principe selon lequel la fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché 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, «[a]ucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie par un État partie au titre de la présente Convention sans le consentement de l'État partie demandeur[201]», tandis que l'Accord de l'ASEAN prévoit que «l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la Partie touchée[202]». L'exigence du consentement de l'État à l'assistance extérieure est conforme à la teneur du paragraphe 2 du projet d'article 10, selon lequel l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours sur son territoire ou sur les territoires relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.

3) L'indication, au paragraphe 2, que le droit de l'État touché 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 10 où il est affirmé que l'État touché «a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle».

4) La Commission estime que l'obligation qu'a l'État touché de fournir protection et assistance en cas de catastrophe aux personnes se trouvant sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle vise à préserver la vie et la dignité des personnes touchées par la catastrophe et à garantir l'accès des personnes qui en ont besoin à l'assistance humanitaire. C'est là un devoir primordial qu'a l'État touché de garantir le droit à la vie de ceux qui se trouvent sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle[203]. 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 protéger ce droit[204]. 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[205]».

5) L'idée que l'État touché 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[206]. Dans ces principes directeurs, que la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont accueillis favorablement dans des résolutions adoptées à l'unanimité et que le Secrétaire général a qualifiés de «norme fondamentale internationale pour la protection» des déplacés[207], il est indiqué que

> [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[208].

L'Institut de droit international a traité par deux fois la question du consentement dans le contexte de l'assistance humanitaire. Sa résolution de 1989 sur 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 deuxième paragraphe de l'article 5, ce qui suit :

> Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires[209].

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

> Les États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre[210].

---

[201] Art. 4, par. 5.

[202] Art. 3, par. 1.

[203] Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6, par. 1.

[204] Observation générale nº 6 (voir *supra* la note 180), 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.»).

[205] Résolution 43/131 de l'Assemblée générale, huitième alinéa du préambule ; et résolution 45/100 de l'Assemblée générale, sixième alinéa du préambule.

[206] E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

[207] A/59/2005, par. 210.

[208] E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 25, par. 2.

[209] *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63-II (voir *supra* la note 195), à la page 344. Le texte français est rédigé en termes péremptoires, tandis que la traduction anglaise se lit ainsi : *States in whose territories these emergency situations exist should not 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 premier paragraphe de l'article 5 de cette résolution.

[210] Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. VIII, par. 1.

6) Dans le contexte des conflits armés, le Conseil de sécurité a souvent demandé aux parties au conflit d'accorder un accès humanitaire et il a plusieurs fois adopté des mesures en rapport avec les opérations d'aide humanitaire[211]. Face à la crise humanitaire causée par le conflit en République arabe syrienne, il a adopté une approche plus proactive. Dans sa résolution 2139 (2014), en date du 22 février 2014, il a condamné tous les cas de refus d'accès aux populations et rappelé que « les refus arbitraires d'accès humanitaire et la privation des civils de biens indispensables à leur survie, notamment en entravant intentionnellement l'acheminement des secours, peuvent constituer une violation du droit international humanitaire[212] ». Dans sa résolution 2165 (2014), en date du 14 juillet 2014, il a décidé d'autoriser les agences humanitaires des Nations Unies et leurs partenaires d'exécution à utiliser les routes franchissant les lignes de conflit ainsi que des postes-frontières donnés afin de faire en sorte que l'aide humanitaire parvienne aux personnes qui en avaient besoin, en le notifiant aux autorités syriennes[213].

7) 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 touché de ne pas faire connaître sa décision conformément au paragraphe 3 du projet d'article 13 dans un délai raisonnable peuvent être jugés arbitraires. Cette idée est exprimée dans les résolutions 43/131[214] et 45/100[215] 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, de 2000, dispose également, au titre des principes que les États parties s'engagent à respecter dans les actions d'assistance en cas de catastrophe, que « [l]es offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires[216] ».

8) Le terme « arbitrairement » appelle l'attention sur les motifs qui fondent la décision de l'État touché 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 réponse 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 touché a accepté une assistance appropriée et suffisante d'une autre source. Enfin, le refus du consentement n'est pas arbitraire si l'offre considérée n'est pas faite conformément au présent projet d'articles. En particulier, le projet d'article 6 dispose que l'assistance humanitaire doit être apportée conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de la 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.

9) En 2013, le Secrétaire général a demandé au Bureau de la coordination des affaires humanitaires d'examiner plus avant la question du refus arbitraire de consentement aux opérations de secours humanitaire[217]. Selon le document d'orientation qui en résulte[218], le consentement est refusé arbitrairement si : *a*) il est refusé dans des circonstances qui entraînent la violation par un État de ses obligations en vertu du droit international ; *b*) le refus de consentement contrevient aux principes de nécessité et de proportionnalité ; ou *c*) le consentement est refusé d'une manière déraisonnable, injuste, imprévisible ou inappropriée pour toute autre raison. Même si ce document traite des situations de conflit armé, il fournit des orientations précieuses pour définir les facteurs permettant de déterminer si le refus de consentement peut être considéré comme « arbitraire ». Il est évident que, dans les faits comme en droit, les situations de conflit armé diffèrent des catastrophes. Néanmoins, pour ce qui concerne le refus non arbitraire de consentement, les points de droit soulevés se présentent de manière similaire dans les deux types de situation.

10) Le pouvoir d'appréciation de l'État touché pour déterminer la forme d'assistance la mieux adaptée est un aspect du rôle principal qui lui incombe en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours en vertu du paragraphe 2 du projet d'article 10. Ce pouvoir doit être exercé de bonne foi, conformément aux obligations internationales de l'État touché[219]. La Commission encourage les États touchés,

---

[211] En ce qui concerne le nord de l'Iraq, résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité, en date du 5 avril 1991 ; en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, résolution 770 (1992), en date du 13 août 1992, et résolution 781 (1992), en date du 9 octobre 1992 ; en ce qui concerne la Somalie, résolution 794 (1992), en date du 3 décembre 1992.

[212] Résolution 2139 (2014) du Conseil de sécurité, en date du 22 février 2014, dixième alinéa du préambule.

[213] Résolution 2165 (2014) du Conseil de sécurité, en date du 14 juillet 2014, par. 2.

[214] Neuvième et dixième alinéas du préambule.

[215] Huitième et neuvième alinéas du préambule.

[216] Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, alinéa *e* de l'article 3, également cité au paragraphe 7 du commentaire du projet d'article 12.

[217] Voir le rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé (S/2013/689), par. 80.

[218] D. Akande et E.-C. Gillard, *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*, publication commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2016.

[219] 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 (note 82 *supra*), 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 » (par. 1).

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 touché 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.

11) À cet égard, il est généralement admis en droit international que la bonne foi a notamment pour objet d'établir des limites admissibles à l'exercice des droits et du pouvoir discrétionnaire. La Cour internationale de Justice et les tribunaux arbitraux internationaux ont examiné cette notion de bonne foi dans un certain nombre d'affaires[220]. Ainsi, la bonne foi sert de limite extérieure à la souveraineté et à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, aussi bien lorsque la décision d'un État nécessite de prendre en compte des facteurs politiques que lorsque l'exécution d'obligations conventionnelles est en jeu. C'est a fortiori le cas lorsque la disposition conventionnelle en question impose l'obligation positive d'agir d'une certaine manière, comme c'est le cas, par exemple, de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visé plus haut.

12) Au paragraphe 3, la Commission a retenu le libellé « faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance » afin de laisser aux États touchés un certain degré 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 touchés par une catastrophe. Cela est pondéré par l'indication selon laquelle la décision doit intervenir dans les meilleurs délais, afin de donner aux acteurs qui proposent une assistance extérieure la possibilité de réagir en conséquence. 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 touché concernant toutes les offres d'assistance. Le paragraphe s'applique tant aux situations où l'État touché accepte l'assistance qu'aux cas où il refuse son consentement.

13) La Commission considère que l'expression « dans la mesure du possible » a une portée restreinte. Cette expression 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. Elle est employée pour rendre l'idée de flexibilité générale qui sous-tend cette disposition. Cette expression restreint également la portée des termes « dans les meilleurs délais ». La Commission estime en outre que l'État touché peut faire connaître sa décision de la manière qu'il juge la plus appropriée en dehors des circonstances exceptionnelles décrites dans le présent paragraphe.

[220] *Admission d'un État aux Nations Unies (Charte, Art. 4)*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1948*, p. 57, aux pages 63 et 64 ; *Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc*, arrêt du 27 août 1952, *C.I.J. Recueil 1952*, p. 176, à la page 212 ; *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2008*, p. 177, à la page 229, par. 145 ; et *Pêcheries côtières de l'Atlantique Nord (Grande-Bretagne/États-Unis)*, sentence du 7 septembre 1910, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI (numéro de vente : 61.V.4), p. 167, à la page 188.

### *Article 14. Conditions de fourniture de l'assistance extérieure*

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

*Commentaire*

1) Le projet d'article 14 vise les cas où l'État touché pose des conditions à la fourniture d'une assistance extérieure sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. Il réaffirme le droit qu'a cet État d'imposer des conditions à une telle assistance, dans le respect du présent projet d'articles et des règles applicables du droit international et national. Le projet d'article précise la manière dont ces conditions doivent être établies. La nature des conditions doit être définie en fonction des besoins identifiés des personnes touchées par les catastrophes et de la qualité de l'assistance. Le projet d'article exige également de l'État touché qu'il indique, lorsqu'il formule des conditions, la portée et le type de l'assistance requise.

2) Le projet d'article renforce le principe consacré au projet d'article 10, à savoir le rôle principal de l'État touché en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. En disposant que l'État touché « peut poser des conditions », ce qui est conforme au caractère consensuel de la fourniture de l'assistance, le projet d'article 14 reconnaît le droit de cet État de poser des conditions à ladite assistance, de préférence avant la survenance d'une catastrophe, mais aussi à l'égard de formes spécifiques d'assistance fournies par des acteurs particuliers au cours de la phase de réponse. La Commission vise ici l'assistance « extérieure », parce que cette disposition concerne l'assistance fournie par des États tiers ou d'autres acteurs prêtant assistance, mais non l'assistance fournie par des sources internes, telles que les organisations non gouvernementales nationales.

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

4) La référence au droit national rappelle que les lois nationales font autorité dans la zone touchée. Cependant, elle n'implique pas l'existence préalable d'une législation nationale (droit interne) régissant les conditions particulières susceptibles d'être posées par un État touché en cas de catastrophe. Même si la préexistence d'une législation nationale spécifique n'est pas requise pour que des conditions puissent être fixées, celles-ci doivent néanmoins être conformes à toute disposition interne pertinente en vigueur dans l'État touché, conformément au projet d'article 15.

5) L'État touché et l'acteur prêtant assistance doivent tous deux se conformer aux règles applicables du droit national de l'État touché. L'État touché ne peut imposer que des conditions compatibles avec ces règles, et l'acteur prêtant assistance doit respecter celles-ci à tout moment pendant toute la durée de l'assistance. Cette réciprocité n'est pas mentionnée de manière explicite dans le projet d'article, car elle est inhérente au principe général du respect du droit national. Les accords internationaux existants confirment l'obligation des acteurs prêtant assistance de se conformer au droit national. Par exemple, l'Accord de l'ASEAN dispose, au paragraphe 2 de l'article 13, que « les membres de l'opération d'assistance respectent et observent toutes les lois et réglementations nationales ». Plusieurs autres accords internationaux exigent des acteurs prêtant assistance qu'ils respectent le droit national[221] ou qu'ils agissent conformément au droit de l'État touché[222].

6) Le devoir de respecter le droit national qui incombe aux acteurs prêtant assistance implique que les participants aux opérations de secours observent les lois et réglementations nationales de l'État touché[223] ; que le responsable des opérations de secours prenne toutes les mesures voulues pour assurer le respect des lois et réglementations nationales de l'État touché[224] ; et que le personnel prêtant assistance coopère avec les autorités nationales[225]. L'obligation de respecter les lois nationales et de coopérer avec les autorités nationales de l'État touché est conforme au principe général de la souveraineté de l'État touché et au principe de coopération.

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

8) La Commission a ajouté le terme « identifiés » pour indiquer que les besoins doivent être apparents au moment où les conditions sont posées, et qu'ils peuvent changer à mesure que la situation sur le terrain évolue et que de nouvelles informations sont disponibles. Cela signifie que les conditions posées ne doivent pas être arbitraires, mais formulées dans le but de protéger les personnes touchées par la catastrophe. Le terme « identifiés » indique qu'il doit exister une procédure permettant de connaître les besoins, par exemple une évaluation de ceux-ci, conduite de préférence en concertation avec les acteurs prêtant assistance. La procédure d'identification des besoins n'est toutefois pas prédéterminée et l'État touché reste libre de suivre la plus appropriée. Il s'agit là d'une obligation souple à laquelle il sera satisfait en fonction des circonstances de la catastrophe et des capacités de l'État touché. L'identification des besoins ne devrait en aucun cas entraver ou retarder la fourniture prompte et effective de l'assistance. La disposition énoncée à la troisième phrase vise à « répondre aux besoins essentiels des personnes concernées » en cas de catastrophe, ainsi que le requiert le projet d'article 2, et doit être vue comme une protection supplémentaire des droits et des besoins des personnes touchées par des catastrophes. La référence aux « besoins » dans ces deux projets d'article est suffisamment large pour comprendre les besoins spécifiques des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées, et des personnes et groupes vulnérables ou défavorisés.

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

10) Le projet d'article 14 vise « la portée et le type de l'assistance requise », ce qui va dans le même sens que des accords internationaux antérieurs qui comportent une disposition analogue[226]. Par l'expression « doit indiquer », le projet d'article souligne qu'il incombe à l'État touché de préciser le type et la portée de l'assistance requise lorsqu'il pose des conditions à la fourniture de cette assistance. En même temps, cela laisse entendre qu'une fois fixés, le type et la portée de l'assistance seront communiqués aux acteurs susceptibles de fournir celle-ci, ce qui facilitera la concertation. Cela permettra de rendre la procédure d'assistance plus efficace, et de faire en sorte que l'assistance voulue parvienne en temps utile à ceux qui en ont besoin.

---

[221] Voir, par exemple, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes, art. VIII et XI, par. *d* ; et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8, par. 7.

[222] Ibid. ; et Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 5 et 9.

[223] Voir, par exemple, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, annexe X, par. 1 (« Le personnel participant à l'opération d'assistance agit conformément à la législation pertinente de la Partie qui demande l'assistance »).

[224] Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN, art. 13, par. 2 (« Le responsable de l'opération d'assistance prend toutes les mesures voulues pour assurer le respect de la législation et de la réglementation nationales »).

[225] Voir, par exemple, MacAlister-Smith (note 73 *supra*), par. 22 *b* (« À tout moment au cours des opérations d'assistance humanitaire, le personnel chargé de cette assistance […] coopère avec l'autorité compétente désignée de l'État bénéficiaire »).

[226] Voir, par exemple, la Convention de Tampere, art. 4, par. 2 (« Un État partie demandeur d'une assistance en matière de télécommunication précise l'ampleur et le type d'assistance requise […] »).

11) La Commission a examiné plusieurs possibilités pour le choix du verbe relié aux « conditions ». Elle a décidé d'employer deux verbes différents, « poser » et « formuler », pour des considérations d'ordre stylistique qui n'impliquent aucune différence de sens.

***Article 15. Facilitation de l'assistance extérieure***

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

***a*) le personnel de secours, dans des domaines tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation ; et**

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

**2. L'État touché s'assure que ses textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 15 traite de la facilitation de l'assistance extérieure. Il vise notamment à faire en sorte que la législation nationale permette la fourniture d'une assistance prompte et effective. À cet effet, il énonce en outre, au paragraphe 2, l'obligation pour l'État touché de s'assurer que ses législation et réglementation pertinentes sont facilement accessibles aux acteurs prêtant assistance.

2) Le projet d'article dispose que les États touchés doivent prendre « les mesures nécessaires » pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance. L'expression « mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national » peut notamment s'entendre de mesures d'ordre législatif, exécutif ou administratif. Il peut s'agir également de dispositions prises en vertu d'une législation d'urgence, ainsi que de l'adaptation ou de la suspension légitime, à titre temporaire, de l'application de certaines lois ou réglementations nationales, le cas échéant. Il peut en outre s'agir de mesures pratiques conçues pour faciliter l'assistance extérieure, sous réserve qu'elles ne soient pas interdites par le droit interne. En formulant ainsi le projet d'article, la Commission encourage les États à permettre la non-application temporaire des dispositions de leur droit interne risquant d'entraver inutilement l'assistance en cas de catastrophe, et à se doter des dispositions appropriées sur la facilitation dans leur droit national pour ne pas créer d'insécurité juridique pendant la période critique qui suit une catastrophe lorsque de telles dispositions d'urgence deviennent nécessaires. Certaines mesures de facilitation peuvent aussi demeurer nécessaires après que l'assistance a cessé de l'être, afin que le retrait, la remise, la sortie et/ou la réexportation de l'équipement et des biens inutilisés ainsi que la sortie du personnel de secours s'effectuent de manière efficace et appropriée à la cessation de l'assistance extérieure. C'est ce que souligne l'expression « ainsi que leur cession » figurant au paragraphe 1 *b*. Si le projet d'article 15 est axé sur l'État touché, la facilitation au bénéfice des personnes touchées par les catastrophes implique que l'État de transit prenne les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit interne, pour assurer la fourniture effective de l'assistance extérieure.

3) Le projet d'article donne des exemples de domaines d'assistance dans lesquels le droit national devrait permettre que les mesures voulues soient prises. L'expression « en particulier », avant l'énumération des exemples, montre qu'il s'agit non pas d'une liste exhaustive, mais plutôt d'une illustration des différents domaines que le droit national devrait traiter afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance. On trouve des indications quant à ces mesures dans les instruments pertinents, par exemple les Lignes directrices de la FICR de 2007[227] et la loi type de 2013 relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe[228].

4) L'alinéa *a* concerne les facilités accordées au personnel de secours. Les exemples de domaines cités dans cet alinéa permettent d'avoir une idée de la façon dont on peut faciliter la tâche de ce personnel. L'octroi de privilèges et d'immunités aux acteurs prêtant assistance est une mesure importante, prévue par nombre d'accords internationaux pour encourager les travailleurs humanitaires étrangers à apporter leur concours[229]. La suppression ou l'accélération des formalités de visa, d'entrée sur le territoire et de permis de travail sont des mesures nécessaires pour faire en sorte qu'une assistance soit fournie sans délai[230]. En l'absence de régime spécial, les travailleurs humanitaires risquent d'être retenus aux frontières ou de ne pas pouvoir travailler légalement pendant les jours critiques qui suivent une catastrophe, ou d'être contraints de partir et revenir continuellement afin de ne pas dépasser la durée de leur visa. La liberté de circulation signifie que les travailleurs humanitaires doivent pouvoir se déplacer librement à l'intérieur d'une zone sinistrée pour s'acquitter convenablement de leurs fonctions expressément convenues[231]. En restreignant sans nécessité les déplacements du personnel de secours, on réduit la capacité de celui-ci de fournir une assistance modulable.

5) L'alinéa *b* concerne l'équipement et les biens, tels qu'ils sont définis à l'alinéa *g* du projet d'article 3, à savoir

---

[227] Voir *supra* la note 20.

[228] Élaborée par la FICR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Union interparlementaire en 2013.

[229] Voir, par exemple, la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, paragraphe 5 de l'article 4 (« L'État bénéficiaire accordera, dans le cadre de ses lois nationales, tous les privilèges, immunités, et facilités, nécessaires à l'accomplissement de l'assistance […] »).

[230] La Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (aujourd'hui dénommée Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) a noté de longue date que « l'obtention de visas pour les délégués et les équipes chargés des secours en cas de catastrophes reste une procédure requérant beaucoup de temps, qui souvent retarde l'envoi de délégués et d'équipes de cette nature », retardant de ce fait l'aide indispensable que l'État touché a l'obligation de fournir (voir la résolution n° 13 du Conseil des Gouverneurs de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, adoptée à sa trente-troisième session, Genève, 28 octobre-1er novembre 1975).

[231] Voir M. El Baradei *et al.*, *Model Rules for Disaster Relief Operations*, Policy and Efficacy Studies No. 8 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.82.XV.PE/8), annexe A, règle 16, qui dispose que l'État touché doit accorder au « personnel [prêtant assistance] la liberté d'accès aux zones frappées par la catastrophe et la liberté de circulation à l'intérieur de ces zones qui sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions spécifiquement convenues ».

le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours. La Commission considère qu'il convient d'inclure dans cette catégorie les chiens de recherche, habituellement assimilés aux biens et à l'équipement, plutôt que de créer une catégorie distincte pour les animaux. Les biens et l'équipement sont essentiels pour faciliter une assistance effective, et les législations nationales doivent être souples à cet égard pour répondre aux besoins des personnes touchées par une catastrophe et garantir la prompte fourniture de l'assistance. Des mesures de dérogation ou d'assouplissement devraient être prises en matière de réglementation douanière et de droits de douane, ainsi que de fiscalité, afin de diminuer les coûts et d'éviter les retards dans l'acheminent des biens[232]. L'équipement et les biens peuvent perdre rapidement de leur utilité s'ils arrivent en retard, et les procédures normales mises en place pour protéger les intérêts économiques d'un État peuvent devenir un obstacle lorsqu'elles s'appliquent à du matériel de secours qui peut sauver des vies ou apporter une aide indispensable. Les États peuvent donc réduire ou suspendre les inspections aux frontières, ou leur assigner des priorités, en ce qui concerne l'équipement et les biens associés aux États et autres acteurs prêtant assistance. La réglementation nationale peut aussi inclure des dispositions concernant les droits de survol et d'atterrissage, les outils, la réduction de la documentation requise pour importer et faire transiter l'équipement et les biens, et la reconnaissance temporaire de l'immatriculation étrangère des véhicules. L'alinéa *b* ne donne pas la liste exhaustive des mesures qui peuvent être prises pour faciliter l'assistance extérieure en ce qui concerne l'équipement et les biens. Par exemple, étant donné le rôle crucial que jouent les télécommunications dans les situations d'urgence, il sera souvent nécessaire de réduire ou de limiter la réglementation restreignant l'utilisation de matériel de télécommunications ou du spectre des radiofréquences, comme le prévoit la Convention de Tampere de 1998.

6) Le second paragraphe du projet d'article porte sur l'obligation de rendre toutes les dispositions de la législation et de la réglementation pertinentes facilement accessibles aux acteurs prêtant assistance. Par l'expression « facilement accessibles », on entend que les lois en question doivent être faciles d'accès, notamment, si nécessaire, traduites dans d'autres langues, sans que l'État touché se voie pour autant imposer la charge de fournir cette information à chacun des acteurs prêtant assistance. Ce paragraphe confirme également qu'il importe que les États adoptent une réglementation concernant la facilitation de l'assistance extérieure en prévision des catastrophes, comme l'envisage le paragraphe 1 du projet d'article 9.

### *Article 16. Protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens*

**L'État touché prend les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours et de l'équipement et des biens présents sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle, aux fins d'y fournir une assistance extérieure.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 16 pose l'obligation pour l'État touché de prendre les mesures adaptées aux circonstances en vue d'assurer la protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens associés à la fourniture de l'assistance extérieure. Compte tenu des situations souvent chaotiques résultant des catastrophes, les craintes pour la sécurité de ces personnes et objets risquent de faire obstacle à l'exécution des activités visant à apporter une aide aux victimes, réduisant ainsi la probabilité d'une réponse adéquate à leurs besoins essentiels.

2) Ce projet d'article complète donc le projet d'article 15 en prévoyant un ensemble cohérent d'obligations à la charge de l'État touché, lequel est censé mener une série d'activités qui sont nécessaires pour garantir aux États et autres acteurs prêtant assistance la possibilité de fournir une assistance prompte et effective. Cependant, l'objectif et la démarche qui sous-tendent les deux projets d'article sont sensiblement différents. Le projet d'article 15 met l'accent sur la nécessité pour l'État touché d'établir un ordre juridique interne propre à faciliter l'assistance extérieure, principalement par l'adoption d'une série de mesures d'ordre législatif et réglementaire. En revanche, la question de la protection du personnel de secours ainsi que de son équipement et de ses biens est traditionnellement considérée − pour des raisons impérieuses de principe liées à sa nature et au type de mesures à adopter − comme un domaine distinct méritant d'être traité séparément, comme le fait le présent projet d'article.

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

4) Avant toute chose, l'État touché doit empêcher que ses organes compromettent les activités de secours. En ce sens, l'obligation imposée à l'État touché consiste à faire en sorte qu'il ne soit pas porté préjudice au personnel, à l'équipement et aux biens mobilisés dans le cadre de l'assistance extérieure, par des actes de ses organes.

5) Ensuite, le projet d'article 16 envisage une série de mesures qu'il convient d'adopter pour prévenir des activités préjudiciables menées par des acteurs non étatiques visant, par exemple, à profiter de l'instabilité des conditions de sécurité qui peut résulter de catastrophes afin de tirer des gains illicites d'activités criminelles visant le personnel de secours, l'équipement et les biens. On attend de l'État touché non pas qu'il réussisse, quelles que soient les circonstances, à empêcher la commission d'actes préjudiciables, mais plutôt qu'il s'efforce d'atteindre l'objectif visé par l'obligation pertinente. En particulier, l'expression « mesures appropriées » laisse à l'État touché

[232] Plusieurs traités internationaux insistent sur ce point. Voir, par exemple, la Convention de Tampere, art. 9, par. 4 ; et l'Accord de l'ASEAN, art. 14 *b*.

une marge d'appréciation pour décider quelles mesures prendre à cet égard. L'État doit agir avec diligence en s'efforçant d'éviter les comportements dommageables de la part d'acteurs non étatiques. Les mesures à prendre par les États dans le cadre de leur obligation de tout mettre en œuvre pour atteindre l'objectif visé dépendent du contexte. En conséquence, le projet d'article 16 n'énumère pas les moyens d'atteindre le résultat recherché, puisque cette obligation peut revêtir un caractère dynamique en fonction de l'évolution de la situation.

6) Plusieurs facteurs peuvent être pertinents pour permettre d'évaluer l'opportunité des mesures à prendre dans une situation de catastrophe afin d'exécuter cette obligation. Il peut notamment s'agir des difficultés auxquelles un État pourrait se heurter en tentant de mener à bien ses activités courantes en raison du désordre créé par l'ampleur de la catastrophe et la détérioration de sa situation économique, du fait que les ressources dont il dispose, tout comme sa capacité d'exercer un contrôle dans certaines régions frappées par la catastrophe, peuvent avoir été gravement touchées par celle-ci. Il pourrait s'agir de même des conditions de sécurité existant dans la zone des opérations et de l'attitude et du comportement des acteurs humanitaires participant aux opérations de secours. En fait, même si les acteurs extérieurs sont priés de consulter l'État touché et de coopérer avec lui en ce qui concerne leur protection et leur sécurité, ils pourraient ne pas tenir compte du rôle de direction attribué aux autorités locales, aggravant ainsi les risques qu'ils peuvent courir en ce qui concerne leur sécurité. En outre, si des actes dommageables visent le personnel de secours, l'équipement et les biens, l'État touché y réagira en exerçant sa compétence propre concernant la répression des infractions commises à l'intérieur de la zone touchée par une catastrophe.

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

8) En outre, il convient de souligner que, lors de l'évaluation des risques en matière de sécurité, il faut tenir compte du caractère des missions de secours et de la nécessité de garantir aux victimes une réponse adéquate et efficace à la catastrophe. Le projet d'article 16 ne doit pas être interprété à tort comme ayant pour effet de dresser des obstacles déraisonnables et disproportionnés aux activités de secours. Ainsi que cela a déjà été souligné à propos du projet d'article 15, les mesures qui peuvent être adoptées pour des considérations de sécurité en vue de restreindre les déplacements du personnel de secours ne devraient pas aboutir à réduire inutilement la capacité de ces acteurs de fournir une assistance aux victimes de catastrophes.

9) De même, en ce qui concerne le recours éventuel à des escortes armées pour les opérations de secours en cas de catastrophe afin de dissiper les préoccupations concernant la sécurité, il conviendrait d'évaluer strictement cette possibilité en fonction des meilleures pratiques mises en œuvre dans ce domaine par les principaux acteurs humanitaires. L'attention est particulièrement appelée sur les Directives non contraignantes du Comité permanent interorganisations sur l'utilisation d'escortes armées pour les convois humanitaires[233], de 2013, qui ont pour but d'aider les acteurs concernés à évaluer comme il se doit l'adoption éventuelle d'une mesure aussi délicate. Comme cela est expliqué dans ce document, la règle générale est que les convois humanitaires n'utilisent pas d'escortes armées ou militaires, sauf en cas de circonstances exceptionnelles rendant nécessaire le recours à une escorte armée. Pour retenir cette solution, il incombe aux acteurs concernés d'examiner les conséquences de l'utilisation d'escortes armées et les autres solutions possibles, compte tenu en particulier du fait que les problèmes de sécurité qui peuvent exister dans des situations de catastrophe peuvent être beaucoup moins graves que ceux existant dans d'autres situations.

10) Le projet d'article 16 vise la protection « du personnel de secours et de l'équipement et des biens », c'est-à-dire des personnes et des objets mentionnés à ce titre aux alinéas *f* et *g* du projet d'article 3, et mobilisés pour fournir une assistance extérieure. Comme cela est souligné dans d'autres dispositions du présent projet d'articles, principalement les projets d'articles 10 et 13, l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché, qui a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de ces activités. C'est pourquoi, une fois que l'État touché a demandé une assistance ou a accepté les offres d'assistance présentées par des États, il doit s'efforcer de garantir la protection prévue au projet d'article 16.

11) Une telle approche globale est nécessaire à la bonne exécution de l'obligation consacrée dans le projet d'article 16. Les autorités nationales sont les mieux placées pour mettre en place un cadre de sécurité adapté au bon déroulement des activités de secours. Il leur faut en particulier évaluer les risques de sécurité auxquels pourrait être exposé le personnel international de secours, coopérer avec ce personnel pour régler les questions de sécurité et coordonner les activités des acteurs extérieurs, compte tenu de ces préoccupations.

12) Conformément à l'alinéa *f* du projet d'article 3, le personnel de secours susceptible de bénéficier de la protection prévue par le projet d'article 16 peut appartenir au personnel civil ou militaire envoyé, selon le cas, par un État prêtant assistance ou un autre acteur prêtant assistance, à savoir une organisation intergouvernementale compétente, ou une organisation non gouvernementale ou entité pertinente, prêtant assistance à l'État touché avec le consentement de celui-ci. Toutes ces catégories sont donc concernées par l'application du projet d'article 16. La référence à une « assistance extérieure » traduit la position, également affirmée dans le commentaire relatif au

[233] Comité permanent interorganisations, « IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys », 27 février 2013.

projet d'article 14[234], selon laquelle seules les activités des acteurs extérieurs à l'État touché sont régies par les projets d'article.

13) L'équipement et les biens, tels qu'ils sont définis à l'alinéa *g* du projet d'article 3, liés aux activités du personnel de secours, relèvent de même de l'application du projet d'article 16. Étant à la disposition des États prêtant assistance ou des autres acteurs prêtant assistance, l'équipement et les biens seront couverts par l'application du projet d'article 16 indépendamment de leur origine. Ces objets pourraient aussi être directement acquis sur le marché intérieur de l'État touché. L'expression « présents sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle » vise à préciser cet aspect.

### *Article 17. Cessation de l'assistance extérieure*

**L'État touché, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance peut mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. Tout État ou acteur qui compte mettre fin à son assistance le notifie de manière appropriée. L'État touché et, selon le cas, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance se consultent au sujet de cette cessation et de ses modalités.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 17 concerne la question de la cessation de l'assistance extérieure. La disposition se compose de trois phrases. La première confirme le droit fondamental des acteurs concernés, c'est-à-dire de l'État touché, de l'État qui lui prête assistance, de l'Organisation des Nations Unies ou de tout autre acteur prêtant assistance, de mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. La deuxième exige des parties qui comptent mettre fin à l'assistance qu'elles le notifient de manière appropriée. La troisième énonce l'obligation qui incombe à l'État touché et, selon le cas, à l'État qui lui prête assistance, à l'Organisation des Nations Unies ou à tout autre acteur prêtant assistance de se consulter au sujet de la cessation de l'assistance extérieure, y compris des modalités de cette cessation. Il est entendu que la notion de cessation de l'assistance renvoie ici tant à une cessation complète qu'à une cessation partielle. En outre, il est fait expressément référence à l'Organisation des Nations Unies parmi les acteurs susceptibles de prêter assistance dans le projet d'article 17, compte tenu du rôle de premier plan que joue l'Organisation dans la fourniture des secours.

2) Un État touché qui accepte une offre d'assistance reste maître de la durée pendant laquelle cette assistance est fournie. Le paragraphe 2 du projet d'article 10 dispose expressément que l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours sur son territoire. Le projet d'article 13 dispose quant à lui que l'État touché doit consentir à l'assistance extérieure, en précisant toutefois que ce consentement ne saurait être refusé arbitrairement. La portée conjuguée de ces dispositions signifie que l'État touché peut retirer son consentement, faisant ainsi cesser l'assistance extérieure.

[234] Voir *supra* le paragraphe 2 du commentaire du projet d'article 14.

3) Le projet d'article 17 ne reconnaît pas au seul État touché un droit de cessation unilatérale de l'assistance. Au contraire, la Commission reconnaît que les États qui prêtent assistance à l'État touché, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur prêtant assistance peuvent eux-mêmes avoir besoin de mettre fin à leurs activités d'assistance. Le projet d'article 17 préserve ainsi le droit de toute partie de faire cesser l'assistance fournie.

4) Il convient d'interpréter le projet d'article 17 à la lumière de l'objet du projet d'articles tel qu'il est énoncé au projet d'article 2. Il convient donc de prendre les décisions concernant la cessation de l'assistance en tenant compte des besoins des personnes touchées par la catastrophe, autrement dit en vérifiant s'il a été pourvu à ces besoins et dans quelle mesure, de sorte que la cessation de l'assistance extérieure ne porte pas préjudice aux personnes touchées par la catastrophe ; si elle est prématurée, la décision de mettre fin à l'assistance risquerait en effet de mettre à mal le processus de relèvement.

5) La Commission envisage qu'il puisse devenir nécessaire de mettre fin à la fourniture de l'assistance pour diverses raisons et à différents stades de cette assistance. Les opérations de secours peuvent atteindre un stade où l'État touché ou un ou plusieurs des acteurs prêtant assistance se voient dans la nécessité d'y mettre fin. Différentes situations peuvent conduire à la cessation de l'assistance, notamment l'épuisement des ressources d'un État ou de tout autre acteur prêtant assistance, ou la survenance d'une autre catastrophe exigeant une réaffectation des ressources. De même, les États touchés devraient pouvoir mettre fin à l'assistance si celle-ci n'a plus lieu d'être ou si elle s'écarte de l'offre initiale. Le projet d'article 17 offre une certaine souplesse en ce qu'il permet d'adapter la durée de l'assistance en fonction des circonstances, tout en laissant entendre que les parties devraient se concerter de bonne foi. Tel qu'il est libellé, il évoque une relation bilatérale, mais n'exclut pas le cas où une assistance extérieure serait fournie par de multiples acteurs.

6) Dans son projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, de 1989, la Commission dispose au paragraphe 2 de l'article 9 que « [l]e courrier diplomatique ne peut être choisi parmi les ressortissants de l'État de réception qu'avec le consentement de cet État, qui peut à tout moment le retirer[235] ». Selon le commentaire correspondant, « [l]'expression "à tout moment" n'a pas pour objet de légitimer tout retrait arbitraire du consentement[236] ».

7) La deuxième phrase du projet d'article impose une obligation de notification à la partie qui compte mettre fin à l'assistance extérieure. Une notification appropriée est nécessaire pour préserver une certaine stabilité, de sorte qu'aucune des parties ne soit lésée par une cessation soudaine de l'assistance. Le libellé de la disposition est souple, de façon à permettre que la notification soit faite avant, pendant ou après les consultations. Aucune contrainte n'est imposée quant à la procédure de notification. Cependant, celle-ci doit être « appropriée » au vu des

[235] *Annuaire… 1989*, vol. II (2e partie), p. 16 et suiv., par. 72.

[236] Ibid., paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 9.

circonstances, notamment en ce qui concerne sa forme et le moment où elle est faite, de préférence à l'avance.

8) L'obligation de consultation, énoncée dans la troisième phrase, traduit l'esprit de solidarité et de coopération qui sous-tend l'ensemble du projet d'articles, ainsi qu'il ressort du préambule, et le principe de coopération consacré aux projets d'articles 7 et 8. Le terme « modalités » fait référence aux procédures qui doivent être suivies pour mettre fin à l'assistance. Même si la cessation réciproque n'est pas toujours possible, une concertation quant aux modalités devrait permettre aux parties concernées de procéder plus facilement à une cessation amiable et efficace. L'expression « selon le cas » vise à préciser que la consultation envisagée a lieu entre l'État touché et toute autre partie lui prêtant assistance (qu'il s'agisse d'un État, de l'Organisation des Nations Unies ou d'un autre acteur).

### *Article 18. Relation avec d'autres règles de droit international*

**1. Le présent projet d'articles est sans préjudice des autres règles de droit international.**

**2. Le présent projet d'articles ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire.**

*Commentaire*

1) Le projet d'article 18 traite de la relation entre le projet d'articles et d'autres règles de droit international. Il vise à préciser la manière dont le projet d'articles interagit avec certaines règles de droit international qui traitent du même sujet que le projet d'articles, ou ne concernent pas directement les catastrophes mais s'appliqueraient néanmoins dans des situations visées par le projet d'articles.

2) La référence à « d'autres règles », dans le titre, vise à préserver la continuité d'application des obligations existantes concernant des questions traitées par le projet d'articles. La formule « autres règles de droit international », au paragraphe 1, a été choisie parce qu'elle offre une certaine souplesse : les autres règles dont il est ici question ne sont pas qualifiées de « spéciales » par rapport au projet d'articles ; elles peuvent en effet l'être ou non en fonction de leur contenu.

3) Le paragraphe 1 vise différentes formes d'« autres règles de droit international ». Celles-ci comprennent en particulier des règles plus précises inscrites dans des traités dont la portée *ratione materiae* entre dans le champ du projet d'articles (par exemple, traités régionaux ou bilatéraux sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe) ainsi que celles figurant dans des traités portant sur d'autres questions mais qui comportent des règles spécifiques concernant les situations de catastrophe[237].

4) Ce projet d'article traite également, au paragraphe 1, des interactions entre le présent projet d'articles et les règles de droit international qui ne concernent pas directement les catastrophes mais qui peuvent néanmoins être appliquées en cas de catastrophe. C'est par exemple le cas des dispositions relatives au droit des traités − en particulier celles concernant la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible et le changement fondamental de circonstances − ainsi que les règles relatives à la responsabilité des États et des organisations internationales, et à la responsabilité des individus. Cette disposition confirme que cette catégorie de règles n'est pas supplantée par le projet d'articles.

5) La clause « sans préjudice » figurant au projet d'article 18 s'applique aussi aux règles de droit international coutumier. De fait, le projet d'articles ne traite pas de toutes les questions susceptibles d'être dignes d'attention en cas de catastrophe. En outre, il ne vise pas à empêcher le développement de règles de droit international coutumier dans ce domaine. Le projet d'article 18 s'inspire donc de l'avant-dernier alinéa du préambule de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de 1969, dans lequel il est affirmé ce qui suit : « les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de la présente Convention ».

6) De plus, il convient de garder à l'esprit que des règles d'application générale ne concernant pas directement les catastrophes pourraient aussi être inscrites dans le droit conventionnel. C'est pourquoi la Commission a estimé que le libellé « autres règles de droit international » était le mieux à même de viser toutes les règles de droit international susceptibles d'interagir avec le projet d'articles, car il exprime l'idée que la clause « sans préjudice » figurant au projet d'article 18 s'applique à toutes les catégories de règles de droit international.

7) Le paragraphe 2 traite spécifiquement de la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. La disposition est formulée de manière à préciser cette relation en donnant la primauté aux règles du droit international humanitaire.

8) La Commission avait envisagé d'ajouter à la définition du terme « catastrophe » (alinéa *a* du projet d'article 3) une disposition excluant expressément toute applicabilité du projet d'articles en situation de conflit armé, de façon à écarter toute interprétation selon laquelle, aux fins du projet d'articles, les conflits armés seraient inclus dès lors que les critères énoncés dans le projet d'article 3 seraient remplis. Une telle approche n'a pas été suivie car une exclusion catégorique risquait d'être contraire au but recherché, particulièrement dans les « situations d'urgence complexes » dans lesquelles une catastrophe se produit dans une région où se déroule un conflit armé. Une exclusion absolue de l'applicabilité du projet d'articles en raison de la coexistence d'un conflit armé serait préjudiciable à la protection des personnes touchées par la catastrophe, en particulier si la catastrophe est survenue avant le déclenchement du conflit armé[238].

9) Dans de telles situations, les règles du droit international humanitaire doivent s'appliquer à titre de *lex specialis*, tandis que celles énoncées dans le projet d'articles continueraient de s'appliquer « dans la mesure » où des questions juridiques soulevées par une catastrophe ne

[237] Voir, par exemple, la section F du chapitre 5 de l'annexe à la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, de 1965 (modifiée en 1977).

[238] Voir *supra* le paragraphe 10 du commentaire du projet d'article 3.

seraient pas couvertes par les règles du droit international humanitaire. Le projet d'articles contribuerait ainsi à combler les vides juridiques dans la protection des personnes touchées par des catastrophes au cours d'un conflit armé, tandis que, dans les situations régies à la fois par le projet d'articles et par le droit international humanitaire, ce dernier aurait la primauté. Plus particulièrement, on ne saurait interpréter le projet d'articles de telle manière qu'il représente un obstacle à la capacité des organisations humanitaires de mener leurs activités en période de conflit armé (que le conflit en question soit international ou non et même s'il survient parallèlement à une catastrophe) conformément à leur mandat en vertu du droit international humanitaire.