

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

[Point 7 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/643*

Quatrième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, par M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

[Original: anglais/français]
[11 mai 2011]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	211
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	212
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-27 213
A. Observations des gouvernements	1-26 213
B. Autres faits nouveaux	27 216
<i>Chapitres</i>	
I. RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT TOUCHÉ DE RECHERCHER DE L'ASSISTANCE QUAND SES MOYENS SONT INSUFFISANTS.....	28-50 216
A. La responsabilité de l'État touché envers les personnes physiques se trouvant sur son territoire	32-35 217
B. Coopération	36-39 218
C. Formulations de l'obligation expresse de rechercher de l'assistance.....	40-50 219
<i>Projet d'article 10. Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance</i>	45 220
II. OBLIGATION DE L'ÉTAT TOUCHÉ DE NE PAS REFUSER ARBITRAIREMENT SON CONSENTEMENT À RECEVOIR L'ASSISTANCE EXTÉRIEURE.....	51-77 220
<i>Projet d'article 11. Devoir de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement</i>	77 224
III. DROIT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE D'OFFRIR SON ASSISTANCE	78-109 225
A. Offres d'assistance des États non touchés	88-95 226
B. Offres d'assistance d'organisations internationales et d'organismes humanitaires.....	96-106 227
C. Non-ingérence	107-109 228
<i>Projet d'article 12. Droit d'offrir son assistance</i>	109 229

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

Convention I de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux
(La Haye, 18 octobre 1907)

J. B. Scott (dir. publ.), *Les Conventions et Déclarations de La Haye de 1899 et 1907*, New York, Oxford University Press, 1918, p. 41.

Convention VIII de 1907 relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact
(La Haye, 18 octobre 1907)

Ibid., p. 151.

* Incorporant le document A/CN.4/643/Corr.1.

Sources

Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949) [Genève, 12 août 1949]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 75, nos 970 à 973, p. 31.
Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV)	Ibid., n° 973, p. 287.
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) [Genève, 8 juin 1977]	Ibid., vol. 1125, n° 17512, p. 3.
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) [Genève, 8 juin 1977]	Ibid., n° 17513, p. 609.
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Ibid., vol. 213, n° 2889, p. 221.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n° 14668, p. 171.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 993, n° 14531, p. 3.
Traité d'amitié et de coopération dans l'Asie du Sud-Est (Denpasar, Bali, 24 février 1976)	Ibid., vol. 1025, n° 15063, p. 297.
Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Vienne, 26 septembre 1986)	Ibid., vol. 1457, n° 24643, p. 133.
Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (Addis-Abeba, 11 juillet 1990)	<i>Droits de l'homme. Recueil d'instruments internationaux</i> , vol. II, <i>Instruments régionaux</i> (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.97.XIV.1), sect. C, n° 39.
Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes (Santiago du Chili, 7 juin 1991)	Organisation des États américains, <i>Documents officiels</i> , OEA/Ser.A/49.
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 (Tampere, 18 juin 1998)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n° 40906, p. 5.
Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (Genève, 22 mai 2000)	Ibid., vol. 2172, n° 38131, p. 213.
Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (Vientiane, 26 juillet 2005)	<i>ASEAN Documents Series 2005</i> , p. 157.
Convention relative aux droits des personnes handicapées (New York, 13 décembre 2006)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2515, n° 44910, p. 3.

Ouvrages cités dans le présent rapport

BOTHE, Michael	«L'assistance humanitaire», <i>Annuaire de l'Institut de droit international</i> , vol. 70-II (session de Bruges, 2003), Paris, Pedone, p. 262 à 276.
«Relief actions», dans R. Bernhardt (dir. publ.), <i>Encyclopedia of Public International Law</i> , Amsterdam, Elsevier, 2000, p. 168 à 174.	
COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE	INSTITUT INTERNATIONAL DE DROIT HUMANITAIRE
<i>Projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949: commentaires</i> , Genève, CICR, 1973.	«Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire», <i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i> , vol. 75, n° 804 (novembre-décembre 1993), p. 548.
<i>Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949</i> , Genève, CICR, 1986.	LAUTERPACHT, E. (dir. publ.)
HARDCASTLE, Rohan J. et Adrian T. L. CHUA	<i>International Law: Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht</i> , vol. 2, part 1, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
« Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », <i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i> , vol. 80, n° 832 (1998), p. 633 à 655.	RAMCHARAN, B. G.
INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL	«The concept and dimension of the right to life», dans B. G. Ramcharan (dir. publ.), <i>The Right to Life in International Law</i> (1985), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, p. 1 à 31.
«La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États», <i>Annuaire de l'Institut de droit international</i> , vol. 63-II (session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989), Paris, Pedone, 1989, p. 339 à 345.	SCHINDLER, Dietrich
«L'assistance humanitaire: travaux préparatoires», <i>Annuaire de l'Institut de droit international</i> , vol. 70-I (session de Bruges, 2003), Paris, Pedone, p. 399 à 576.	«Le droit à l'assistance humanitaire: droit ou obligation ou les deux?», <i>Colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire</i> , SHS-95/CONF.805/6, Paris, UNESCO, 1995.

Introduction*

A. Observations des gouvernements

1. En 2010, à la soixante-deuxième session de la Commission du droit international, le Rapporteur spécial a présenté son troisième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe¹. Il y faisait la synthèse des observations formulées par les États et par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) sur les travaux menés jusqu'alors par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, examinait les principes qui sous-tendent la protection des personnes en cas de catastrophe sous l'angle des personnes ayant besoin d'une protection et la question de la responsabilité de l'État touché, et proposait trois nouveaux projets d'article portant sur les principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe (art. 6), la dignité humaine (art. 7) et la responsabilité première de l'État touché (art. 8).

2. De ses 3054^e à 3057^e séances, du 1^{er} au 4 juin 2010², la Commission a examiné le troisième rapport et renvoyé les trois projets d'article au Comité de rédaction.

3. À sa 3057^e séance encore, la Commission a adopté à titre provisoire les projets d'articles 1 à 5, qu'elle avait examinés à sa session précédente et qui figurent dans le rapport du Président du Comité de rédaction présenté en plénière, le 30 juillet 2009. À sa 3072^e séance, le 2 août 2010, elle a également adopté les commentaires relatifs aux projets d'articles 1 à 5³. Le texte des projets d'article assortis des commentaires a été reproduit dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-deuxième session⁴.

4. À la lumière des débats de la séance plénière, le Comité de rédaction a estimé que les trois projets d'article proposés par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport traitaient de notions différentes, qui devaient être traitées séparément, et a provisoirement adopté les quatre projets d'article supplémentaires suivants: Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe (art. 6), Dignité humaine (art. 7), Droits de l'homme (art. 8) et Rôle de l'État touché (art. 9).

5. Ces quatre nouveaux projets d'article ont été proposés en plénière dans le rapport d'ensemble que le Président du Comité de rédaction a présenté à la 3067^e séance

de la Commission le 20 juillet 2010. À cette séance, faute de temps pour rédiger et adopter les commentaires correspondants, la Commission a pris note des projets d'articles 6 à 9 adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction. Le texte en a été reproduit dans un document de la Commission⁵ et dans le rapport déjà mentionné sur les travaux de la soixante-deuxième session⁶.

6. En octobre et en novembre 2010, à la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial et pris connaissance du débat auquel il avait donné lieu à la Commission du droit international, en accordant une attention particulière aux neuf projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe déjà élaborés par la Commission⁷. Certains États se sont exprimés sur les projets d'articles 1 à 5 et sur les commentaires, adoptés par la Commission, et sur les projets d'articles 6 à 9 adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction. D'autres ont uniquement commenté les projets d'articles 6 à 8 initialement proposés par le Rapporteur spécial. Les États se sont félicités des progrès rapides accomplis par la Commission et ont souligné de nouveau l'importance et l'actualité du sujet.

7. En ce qui concerne la portée générale du sujet, on s'est dit favorable à ce que le commentaire du projet d'article 1 mette l'accent sur les droits et les obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'être protégées⁸ et à ce que soient couvertes les activités précédant la catastrophe, à savoir la réduction des risques, la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets, comme il est dit au paragraphe 4 du commentaire⁹. Il a été dit que la portée *ratione personae* du projet devait être circonscrite aux seules personnes physiques, à l'exclusion donc des personnes morales¹⁰. Peut-être fallait-il aussi prévoir les divers problèmes et les questions de responsabilité que peuvent connaître les États qui apportent leur aide et les États de transit¹¹.

8. En ce qui concerne la définition de l'objet dans le projet d'article 2, on a approuvé l'expression «réaction adéquate et efficace», jugée indispensable à la protection des

⁵ Document A/CN.4/L.776, reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, soixante-deuxième session.

⁶ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 187, note 1334.

⁷ La synthèse des débats de la Sixième Commission qui figure ci-après (par. 7 à 25) ressemble nécessairement au Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale à sa soixante-cinquième session (A/CN.4/638), par. 75 à 95. Il a néanmoins été jugé utile de l'inclure ici dans la mesure où, au contraire de celle du Secrétariat, elle cite le nom des États faisant des déclarations avec les renvois aux comptes rendus des séances correspondantes de la Sixième Commission.

⁸ Suisse, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-cinquième session, Sixième Commission*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 36.

⁹ Thaïlande, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 71. Voir également Cuba, *ibid.*, par. 94; et Pologne, *ibid.*, par. 99. La FICR a déclaré que «le fait de traiter de manière secondaire le rôle des acteurs de la société civile dans la réaction aux catastrophes, comme il ressort du paragraphe 3 du commentaire au projet d'article 1, représente une lacune» [*ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 47].

¹⁰ Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 53.

¹¹ *Ibid.*

* Le Rapporteur spécial remercie les personnes dont les noms suivent du concours qu'elles lui ont apporté dans l'élaboration du présent rapport: René Urueña, Ph. D., Directeur du programme de droit international, et Santiago Rojas, doctorant, de la faculté de droit de l'Université de Los Andes, à Bogota; Arjen Vermeer, doctorant à l'Institut T.M.C. Asser, à La Haye; Stefanie Jansen, doctorante à la faculté de droit de l'Université de Tilburg (Pays-Bas); Emma Dunlop, titulaire d'un LL.M. de la faculté de droit de l'Université de New York; Juan Carlos Ochoa, Ph. D., chercheur invité à l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire, à Lund (Suède), et Lucy Patchett, étudiante en LL.M. à l'Université de Lund (Suède); Emika Tokunaga, doctorante et chercheuse invitée à l'école des politiques publiques internationales de l'Université d'Osaka (Japon), et Paul R. Walegur, de La Haye.

¹ *Annuaire... 2010*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/629.

² *Ibid.*, vol. I.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, vol. II (2^e partie), p. 192, par. 331.

personnes en cas de catastrophe, et l'expression « dans le plein respect de leurs droits » qui renvoie non seulement aux droits fondamentaux mais aussi aux droits acquis de la personne¹².

9. Certains États ont souscrit à l'idée de restreindre la définition de la catastrophe de façon à exclure certains autres événements graves susceptibles de perturber le fonctionnement de la société¹³. On s'est inquiété que le projet d'article 3, qui envisage une perturbation « grave » du fonctionnement de la société¹⁴, soit par trop restrictif et exclue les catastrophes qui ne perturbent pas la société dans son ensemble et ne font donc pas naître d'obligation de protection pour le gouvernement¹⁵. Il a aussi été constaté que si les « pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur » n'étaient que trois des répercussions possibles, l'énumération devait être précédée des mots « entre autres »¹⁶. Il a également été suggéré que la notion de « réaction humanitaire » soit définie¹⁷.

10. Il a été déclaré que le projet d'article 4 sur la relation avec le droit international humanitaire devait être interprété comme autorisant l'application des projets d'article dans les situations de conflit armé, pour autant que les règles du droit international en vigueur ne s'appliquent pas¹⁸. Il a également été remarqué qu'il serait intéressant pour les travaux à venir de maintenir la distinction entre les situations, selon qu'un conflit armé était ou non en cours au moment de la catastrophe¹⁹.

11. En ce qui concerne l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 5, on s'est dit favorable au renvoi à la coopération avec les organisations internationales et non gouvernementales. Il a été demandé à la Commission d'envisager des dispositions susceptibles de régler les problèmes particuliers que pose ce type de coopération²⁰.

12. Plusieurs États se sont déclarés favorables à l'inclusion des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité dans le projet d'article 6 dans la mesure où ces principes, qui ne sont pas sans se chevaucher assez largement, contiennent des éléments permettant de guider

la conduite des États tiers en cas de catastrophe touchant un État²¹. On a proposé que la Commission envisage de faire référence aux principes d'indépendance, de non-ingérence dans les affaires intérieures des États et de non-discrimination²².

13. Selon une délégation, le principe d'humanité est un principe directeur important et autonome²³. On a également remarqué que sa portée était floue et qu'il risquait d'être confondu avec l'idée de dignité humaine du projet d'article 7, raison pour laquelle la Commission devait expliciter la relation entre les projets d'articles 6 et 7²⁴. On a également estimé qu'il était préférable d'énoncer ce principe dans la partie déclaratoire de l'instrument envisagé, par exemple dans le préambule²⁵.

14. Certains États se sont accordés à reconnaître l'importance particulière du principe de neutralité, qui permet de s'assurer que ceux qui fournissent de l'aide mènent leurs activités dans le seul dessein de réagir à la catastrophe selon les principes humanitaires, et non de s'ingérer dans les affaires intérieures des États touchés²⁶. Certains États se sont inquiétés que le principe de neutralité soit étroitement associé aux conflits armés et risque donc d'être source de confusion et de complications inutiles puisque, même interprété de façon plus extensive, il présuppose l'existence de deux parties en conflit, ce qui n'est pas le cas dans les situations de catastrophe²⁷. D'autres ont noté qu'en l'absence de conflit armé les principes d'impartialité et de non-discrimination et celui de neutralité sont équivalents²⁸.

15. On a souligné que le principe d'impartialité était important et, s'agissant de la proportionnalité, qui en est un élément constitutif, on a fait valoir que l'intervention en cas de catastrophe devait être proportionnée aux besoins concrets des régions et des populations touchées, et à la capacité des États touchés de fournir eux-mêmes des secours et de recevoir des secours d'autres États²⁹.

16. L'idée d'inclure le principe de non-discrimination dans le projet d'article 6 a été soutenue³⁰. On a insisté

²¹ Suisse, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 37; Grèce, *ibid.*, par. 50; République tchèque, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 24; Monaco, *ibid.*, par. 87; Pologne, *ibid.*, par. 100; et République islamique d'Iran, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 37.

²² République tchèque, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 24; Thaïlande, *ibid.*, par. 70 (essentiellement sur le principe d'indépendance); Fédération de Russie, *ibid.*, par. 56 (essentiellement sur le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États); Hongrie, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/65/SR.21), par. 33; Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 55; et Inde, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 35 (essentiellement sur le principe de non-discrimination).

²³ Pays-Bas, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 44.

²⁴ France, *ibid.*, par. 84.

²⁵ Grèce, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 50.

²⁶ Suisse, *ibid.*, par. 37; Chine, *ibid.*, par. 62; Pakistan, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 57; et Sri Lanka, *ibid.*, 26^e séance (A/C.6/65/SR.26), par. 43. Voir également Fédération de Russie, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 56.

²⁷ Portugal, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 11; et Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 55. Voir également Autriche, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 38.

²⁸ Estonie, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 68; et Monaco, *ibid.*, par. 87. Voir également Autriche, *ibid.*, par. 38.

²⁹ Chine, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 63.

³⁰ Hongrie, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/65/SR.21), par. 33; et Indonésie, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 68.

¹² El Salvador, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 63.

¹³ Suisse, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 36; et El Salvador, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 64.

¹⁴ Suisse, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 36; et Thaïlande, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 72; voir aussi Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 54.

¹⁵ Suisse, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 36.

¹⁶ Thaïlande, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 72.

¹⁷ France, *ibid.*, par. 84.

¹⁸ El Salvador, *ibid.*, par. 64. À comparer avec Cuba, *ibid.*, par. 94; et Colombie, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/65/SR.20), par. 74 (notant que les catastrophes survenues à la suite de conflits armés ne devraient pas entrer dans le champ d'application du projet d'articles de la Commission).

¹⁹ Finlande, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 32.

²⁰ Monaco, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 88; Cuba, *ibid.*, par. 94; et Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 54. Voir également République islamique d'Iran, *ibid.*, par. 37. La FICR a déclaré qu'« [u]n autre point problématique dans les travaux consacrés au projet d'articles a[vait] trait au fait qu'aucune distinction n'[était] établie entre les réactions nationale et internationale aux catastrophes » [*ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 48].

sur le fait que traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes, surtout les personnes particulièrement vulnérables, ne constitue pas une discrimination³¹.

17. Certains États ont approuvé le projet d'article 7 sur la dignité humaine, réaffirmant l'importance que revêt l'obligation de respecter et de protéger la dignité inhérente à la personne dans le contexte des interventions en cas de catastrophe³². Cependant, le concept dépasse le simple cadre juridique et constitue plutôt un principe fondamental dont il faut tenir compte dans ces situations³³. D'autres États ont soutenu que la dignité humaine, sans être un droit de l'homme en tant que tel, est plutôt un principe fondateur sur lequel tout l'édifice des droits de l'homme est bâti³⁴. Bien que certains aient proposé de le mentionner dans le préambule³⁵, d'autres ont dit préférer le conserver dans le texte³⁶. Il a également été proposé d'inclure un principe qui obligerait à protéger les intérêts de la société touchée, tels que ses valeurs essentielles et son mode de vie³⁷.

18. Certains États se sont dits favorables au projet d'article 8 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction³⁸. Il a été rappelé à cet égard qu'il peut parfois être nécessaire de prévoir des dérogations temporaires aux obligations tenant aux droits de l'homme afin que les secours puissent intervenir rapidement et efficacement dans les situations d'urgence³⁹. D'autres ont suggéré qu'une référence aux droits de l'homme dans le préambule pourrait suffire⁴⁰.

19. Le projet d'article 9 a été provisoirement adopté par le Comité de rédaction sur la base du paragraphe 1 du projet d'article 8 proposé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport. À ce propos, de nombreux États ont souscrit au principe énoncé dans le texte, selon lequel la responsabilité principale de la protection des personnes et de l'assistance humanitaire dans les régions touchées incombe à l'État concerné lui-même⁴¹. Ce principe est fondé sur la souveraineté nationale et découle des obligations que les États assument envers leurs propres citoyens⁴². Concrètement, l'État touché par la catastrophe

est le mieux placé pour savoir de quelle aide il a besoin et pour faciliter, coordonner, diriger, contrôler et superviser les secours⁴³. La Commission pourrait mentionner explicitement les principes de souveraineté et de non-ingérence⁴⁴.

20. On s'est dit favorable à la version du projet d'article 9 adoptée à titre provisoire par le Comité de rédaction, d'autant plus qu'il n'y est plus question de la « responsabilité », mais du « devoir » de l'État touché d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours⁴⁵. Le contenu juridique de cette notion reste flou, on ne sait pas envers qui ce devoir serait à accomplir et ce qu'il comporterait en pratique⁴⁶.

21. Le paragraphe 2 du projet d'article 8 proposé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport et renvoyé au Comité de rédaction était relatif au consentement de l'État touché⁴⁷. Un certain nombre d'États ont accepté l'idée que l'assistance extérieure ne peut être fournie qu'avec le consentement de l'État touché⁴⁸. Et aussi que les États conservent le droit d'inviter d'autres États à participer aux secours en fonction de la gravité de la catastrophe et de leurs propres capacités de secours et de sauvetage⁴⁹.

22. On a néanmoins avancé qu'il était important de parvenir à équilibrer souveraineté des États et protection des droits de l'homme⁵⁰. On a suggéré que lorsqu'un État touché n'a pas la capacité ou la volonté de protéger les personnes face à une catastrophe, il lui appartient de demander l'aide d'autres États et des organisations internationales, comme le prévoit le projet d'article 5⁵¹. D'autre part, l'État doit assumer la responsabilité de son refus de l'aide, refus qui est susceptible de constituer un fait internationalement illicite s'il viole les droits conférés aux personnes touchées par le droit international⁵². Il a été considéré qu'il convenait de faire preuve de prudence, étant donné que ce type de propositions risquait d'avoir des répercussions négatives sur les relations internationales et de justifier une intervention dans un État touché⁵³.

⁴³ Inde, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 36.

⁴⁴ Indonésie, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 69.

⁴⁵ Suisse, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 38.

⁴⁶ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 65; et République de Corée, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 29. Voir également Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 55.

⁴⁷ Voir *supra* le paragraphe 2.

⁴⁸ Suisse, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-cinquième session, Sixième Commission*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 38; République islamique d'Iran, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 37; Indonésie, *ibid.*, par. 68; et République de Corée, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 29.

⁴⁹ Chine, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 65; Inde, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 36; Chili, *ibid.*, 26^e séance (A/C.6/65/SR.26), par. 11; et Sri Lanka, *ibid.*, par. 44.

⁵⁰ Espagne, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 87; et Brésil, *ibid.*, 26^e séance (A/C.6/65/SR.26), par. 72. Voir également Roumanie, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 48; et Mexique, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 6.

⁵¹ Finlande, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 31; Portugal, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 12; et Pays-Bas, *ibid.*, par. 45.

⁵² Portugal, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 13.

⁵³ République islamique d'Iran, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 36.

³¹ France, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 84.

³² République tchèque, *ibid.*, par. 24; Pologne, *ibid.*, par. 100; et Sri Lanka, *ibid.*, 26^e séance (A/C.6/65/SR.26), par. 43.

³³ Grèce, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 51.

³⁴ Pakistan, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 57. Voir également Indonésie, *ibid.*, par. 69; et Mexique, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 4.

³⁵ Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 55.

³⁶ Pologne, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 100.

³⁷ Fédération de Russie, *ibid.*, par. 57.

³⁸ Chine, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 64; République tchèque, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 24; et Fédération de Russie, *ibid.*, par. 57.

³⁹ Grèce, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/65/SR.22), par. 52; Chine, *ibid.*, par. 64; et Fédération de Russie, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 57.

⁴⁰ France, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 85; et Irlande, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 55.

⁴¹ Fédération de Russie, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 58; Estonie, *ibid.*, par. 69; Roumanie, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 48; et Espagne, *ibid.*, par. 87.

⁴² Pakistan, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 57.

23. Il a été soutenu que la question du consentement aux activités des acteurs privés et non gouvernementaux devait être approfondie⁵⁴. Il a aussi été noté que les organisations non gouvernementales et autres devaient tout simplement se conformer au droit interne de l'État touché⁵⁵. Et qu'indépendamment de l'obligation d'obtenir le consentement, une certaine responsabilité incombait à la communauté internationale, qui doit au moins offrir son aide⁵⁶.

24. Il a été conseillé à la Commission de rester au plus près de la pratique effective des États⁵⁷. On lui a suggéré de continuer de réunir et d'étudier les législations nationales, les accords internationaux et la pratique des États, mais aussi celle des acteurs non étatiques, afin de faire bien apparaître les aspects juridiques et pratiques du sujet⁵⁸. Elle devrait aussi travailler en étroite collaboration avec les institutions internationales et les organisations non gouvernementales actives dans ce domaine⁵⁹.

25. S'agissant de la forme à donner aux travaux de la Commission, des directives sans effet contraignant, un guide de la pratique ou un ensemble de principes destinés à l'ensemble des intervenants seraient plus intéressants sur le plan pratique et bénéficieraient d'un soutien plus large⁶⁰.

26. Dans leurs commentaires écrits des 5 et 17 janvier 2011, respectivement, Cuba et El Salvador ont commenté

⁵⁴ Estonie, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 69.

⁵⁵ République islamique d'Iran, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 37; Irlande, *ibid.*, par. 56; et Japon, *ibid.*, 25^e séance (A/C.6/65/SR.25), par. 41.

⁵⁶ Autriche, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 39.

⁵⁷ France, *ibid.*, par. 86.

⁵⁸ Colombie, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/65/SR.20), par. 74.

⁵⁹ Italie, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 26.

⁶⁰ Royaume-Uni, *ibid.*, 24^e séance (A/C.6/65/SR.24), par. 64; et Fédération de Russie, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/65/SR.23), par. 58.

les travaux réalisés jusqu'alors par la Commission, dont elle avait rendu compte dans le rapport de sa soixante-deuxième session. Ces communications seront distribuées en tant que documents internes de la Commission.

B. Autres faits nouveaux

27. Le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes de l'Université catholique de Louvain a estimé qu'en 2010 environ 373 catastrophes naturelles avaient fait plus de 296 800 morts, touché près de 208 millions de personnes et coûté près de 110 milliards de dollars⁶¹. La multiplication et l'amplification des catastrophes naturelles, dont tout récemment le tremblement de terre et la lame de fond qui ont frappé le Japon, les inondations de Colombie et d'ailleurs, et les tempêtes des États-Unis, ont amené les États, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, ainsi que les établissements universitaires à s'intéresser au rôle de la loi aux différents stades d'une catastrophe. Plusieurs rencontres internationales ont été organisées après la session de 2010 de la Commission autour de différents aspects de ce sujet. Le Rapporteur spécial a participé à certaines de ces rencontres, par exemple les récentes consultations sur la prévention des risques et le relèvement organisées par le Conflict Prevention and Peace Forum dans le cadre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (New York, mars 2011), et le colloque sur le rôle du droit dans le relèvement après une catastrophe (faculté de droit de Harvard, novembre 2010), où il était invité à la tribune. Il sera également l'un des intervenants au séminaire organisé par l'Académie de droit international de La Haye en janvier 2012 sur les nouveaux aspects du droit international relatifs aux catastrophes naturelles ou industrielles.

⁶¹ Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, communiqué de presse, 24 janvier 2011.

CHAPITRE I

Responsabilité de l'État touché de rechercher de l'assistance quand ses moyens sont insuffisants

28. Le Comité de rédaction ayant établi qu'un État touché a l'obligation d'assurer la protection des personnes et de fournir de l'aide et des secours d'urgence sur son territoire du fait même qu'il jouit de la souveraineté (voir projet d'article 9), le Rapporteur spécial va à présent examiner les devoirs qui incombent à cet État lorsque l'ampleur ou la durée d'une catastrophe débordent ses capacités d'intervention.

29. Afin de déterminer la réaction que doit avoir l'État dans un tel cas, il est nécessaire de se référer aux principes essentiels que sont la souveraineté de l'État et la non-ingérence. La Cour internationale de Justice a fait du respect mutuel de la souveraineté territoriale entre États indépendants un fondement essentiel des relations internationales⁶². Les principes directeurs sur le renforcement

de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies disposent que, lorsque des secours d'urgence sont apportés, « [l]a souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies⁶³ ». L'assistance internationale dépend donc du consentement de l'État touché, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même reconnu dans son troisième rapport en proposant le paragraphe 2 du projet d'article 8, qui a ensuite été renvoyé au Comité de rédaction.

30. Le Rapporteur spécial réaffirme que la responsabilité de secourir les victimes incombe en premier lieu aux

⁶² *Affaire du Détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 4, à la page 35 (la Cour internationale de Justice a noté qu'« [e]ntre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux »).

⁶³ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, annexe, principes directeurs, par. 3, selon lequel « l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché ». Voir également l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, art. 3, par. 1, qui dispose que l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne se matérialisera qu'à la demande ou avec le consentement de la partie touchée.

autorités de l'État sur le territoire duquel la catastrophe s'est produite. Comme le prévoit le paragraphe 2 du projet d'article 9 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction, c'est l'État touché qui joue le premier rôle dans la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance. Cette prééminence de l'État touché tient tant aux prérogatives attachées à sa souveraineté qu'à ses responsabilités envers les populations touchées qui se trouvent sur son territoire. Ce dernier élément figure dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée en 2003 par l'Institut de droit international à sa session de Bruges :

L'État affecté a le devoir de prendre soin des victimes de catastrophes sur son territoire et exerce, par conséquent, la responsabilité principale dans l'organisation, la fourniture et la distribution de l'assistance humanitaire. Il lui appartient en conséquence de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les détournements de l'assistance humanitaire ainsi que d'autres abus⁶⁴.

31. Les principes fondamentaux que sont la souveraineté et la non-ingérence, et la nécessité du consentement de l'État touché doivent eux-mêmes être considérés au regard des responsabilités assumées par les États dans l'exercice de leur souveraineté⁶⁵ : les obligations de ceux-ci peuvent être de nature horizontale et être dues à d'autres États de la communauté internationale, ou de nature verticale et être dues à des populations ou des individus qui se trouvent sur leur territoire et sous leur autorité. Dans le cadre du présent sujet, une attention particulière devrait être accordée au devoir qu'ont les États de protéger les personnes se trouvant sur leur territoire, qui découle des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et du droit coutumier des droits de l'homme. La délimitation des devoirs de l'État touché envers les personnes victimes d'une catastrophe et l'articulation de ces devoirs avec les principes fondamentaux de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, et la nécessité du consentement de l'État touché à recevoir l'aide internationale sont au cœur de la réflexion menée ici.

A. La responsabilité de l'État touché envers les personnes physiques se trouvant sur son territoire

32. Le paragraphe 1 du projet d'article 9 adopté à titre provisoire prévoit qu'un État touché a, en vertu de sa souveraineté, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe sur son territoire. Ce projet d'article affirme l'importance primordiale des obligations assumées par l'État à l'égard des personnes qui se trouvent sur son territoire. Comme l'indique le Rapporteur spécial dans son rapport préliminaire, un certain nombre de droits de l'homme revêtent une importance particulière dans l'éventualité d'une catastrophe, comme le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à la santé et aux soins médicaux, le

droit à l'eau, le droit à un logement, à des vêtements et à des services d'assainissement convenables et le droit de ne pas être victime de discrimination⁶⁶.

33. À titre d'exemple, l'analyse de l'un de ces droits permet de définir la nature des devoirs de l'État touché. À propos du droit à l'alimentation, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11) prévoit que

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

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels note dans son observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante que, si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui en ont besoin,

il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales. [...] Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire⁶⁷.

Le Comité précise que les « mesures voulues » que l'État doit prendre pour remplir ses obligations comprennent l'appel à l'assistance internationale lorsque la situation du pays ne permet pas au droit à l'alimentation de se réaliser. Il est intéressant de noter que le mécanisme s'enclenche quand l'État déclare lui-même être dans l'impossibilité de s'acquitter de ses obligations. Le Comité conclut donc que l'aide internationale peut être un élément indispensable pour l'État qui doit assumer ses obligations envers les personnes ayant besoin de protection mais qui estime que ses propres ressources n'y suffiront pas.

34. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées font expressément mention des droits des personnes victimes de catastrophe. L'article 23 de la première prévoit 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 ». L'expression « toutes les mesures appropriées » fait écho aux « mesures appropriées » de l'article 11, par. 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

35. La Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 11) prévoit que les États ont une obligation envers ces personnes en cas de catastrophe :

⁶⁴ Art. III, par. 1 (Institut de droit international, « L'assistance humanitaire », p. 268).

⁶⁵ Affaire du *Vapeur Wimbledon*, arrêt du 17 août 1923, *C.P.J.I. série A n° 1*, p. 25, où la Cour permanente de Justice internationale « se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un État s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État ».

⁶⁶ Voir *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, p. 153, par. 26.

⁶⁷ *Documents officiels du Conseil économique et social, vingtième et vingt et unième sessions, Supplément n° 2*, annexe V, observation générale n° 12, p. 103, par. 17.

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.

La formule « toutes mesures nécessaires » peut être considérée comme couvrant l'appel à l'aide de la communauté internationale lorsque la capacité de l'État est insuffisante. Cela serait conforme au principe fondamental d'humanité, tel qu'il s'applique dans le système juridique international. Dans son arrêt en l'*Affaire du Détroit de Corfou* (fond), la Cour internationale de Justice a affirmé que les considérations élémentaires d'humanité sont des principes généraux et bien reconnus de l'ordre juridique international, « plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre⁶⁸ ». Le projet d'article 6, adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction, affirme l'importance fondamentale du respect du principe d'humanité lors des interventions en cas de catastrophe⁶⁹.

B. Coopération

36. L'obligation de coopérer en cas de catastrophe vaut aussi pour l'État touché qui n'a pas la capacité de faire face à la situation. Le projet d'article 5, que la Commission a adopté à titre provisoire, dispose qu'

[e]n application du présent projet d'articles, les États doivent, selon le cas, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge, et avec les autres organisations non gouvernementales pertinentes⁷⁰.

Ainsi, l'obligation de coopérer s'impose non seulement aux autres États, mais également à l'État touché, lorsque sa coopération est nécessaire. C'est ce qui ressort aussi tacitement du rapport de l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, que la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a présenté au Conseil des droits de l'homme :

Les obligations liées à l'assistance et à la coopération internationales sont complémentaires de la responsabilité première qu'ont les États d'honorer leurs obligations nationales dans le domaine des droits de l'homme. La coopération internationale repose sur le postulat que les pays en développement n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour réaliser pleinement les droits consacrés par les pactes et conventions relatifs aux droits de l'homme. En matière de développement, il existe une responsabilité partagée qui relève à la fois des obligations des États à l'échelon national et des obligations de la coopération internationale, ce qui en facilite la réalisation à l'échelle mondiale⁷¹.

⁶⁸ Arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22: la Cour a noté que « [l]es obligations qui incombent aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre [...] ».

⁶⁹ Le projet d'article 6 est rédigé comme suit: « La réaction en cas de catastrophe intervient conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de non-discrimination mais en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables » [*Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 187, note 1334].

⁷⁰ Ibid., p. 192, par. 330.

⁷¹ A/HRC/9/10, par. 21.

Ce principe apparaît également au paragraphe 3 de l'article 3 de la Déclaration sur le droit au développement, dans laquelle l'Assemblée générale précise que

[l]es États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement. Les États doivent exercer leurs droits et s'acquitter de leurs devoirs de façon à promouvoir un nouvel ordre économique international fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États et à encourager le respect et la jouissance des droits de l'homme⁷².

37. Un certain nombre d'États approuvent la corrélation établie entre l'obligation de coopérer et les responsabilités de l'État touché dont les moyens sont insuffisants. Pendant les débats de la Sixième Commission consacrés au rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixantième session, en 2008, la Finlande, au nom des pays nordiques, a fait observer que « si l'État affecté [n'était] pas en mesure de fournir les biens et services nécessaires à la survie de la population, il [devait] coopérer avec les autres États ou avec les organisations souhaitant et pouvant le faire⁷³ ». Les pays nordiques ont gardé cette position devant la Sixième Commission en octobre 2010 et leur représentant a déclaré que « [l]orsque l'État touché n'a pas la capacité ou la volonté de protéger et de secourir les personnes touchées par la catastrophe, il devrait demander assistance à d'autres États et à des organisations internationales conformément au projet d'article 5⁷⁴ », pour respecter ses obligations.

38. Le Rapporteur spécial rappelle que l'obligation de coopérer ne peut s'interpréter comme limitant les prérogatives de l'État souverain dans le régime juridique international. Les principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale permettent de mieux comprendre la corrélation entre les principes fondamentaux de souveraineté et de non-ingérence et les mesures que l'État doit prendre pour s'acquitter de ses responsabilités internationales. Ils réaffirment que l'aide humanitaire devrait être fournie « avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché⁷⁵ ». Tout en rappelant qu'il est fondamental que l'État consente à l'assistance internationale, le mémoire du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe fait observer que les principes directeurs en question semblent également et implicitement supposer qu'il y a une obligation pour l'État touché de faire intervenir la coopération internationale lorsque la situation d'urgence dépasse sa capacité d'intervention⁷⁶. Au paragraphe 5 de l'annexe, l'Assemblée générale déclare ceci :

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.

⁷² Résolution 41/128 de l'Assemblée générale, du 4 décembre 1986, annexe.

⁷³ Finlande, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Sixième Commission, 22^e séance* (A/C.6/63/SR.22), par. 53.

⁷⁴ Finlande, au nom des pays nordiques, *ibid.*, *soixante-cinquième session, 22^e séance* (A/C.6/65/SR.22), par. 31.

⁷⁵ Voir *supra* la note 63.

⁷⁶ Mémoire du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe, document A/CN.4/590 et Add.1 et 2 [disponible sur le site Web de la Commission, documents de la soixantième session; le texte définitif de ce document sera publié comme additif à l'*Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie)], par. 57 et première note de ce paragraphe.

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.

La formulation de la résolution 46/182 met en relief deux éléments distincts: d'abord, l'État touché doit consentir à l'assistance; ensuite, il peut être tenu de rechercher de l'assistance à l'extérieur si la situation dépasse sa capacité d'intervention. Le premier renvoie directement à l'impératif de l'intégrité territoriale et aux obligations horizontales de l'État en droit international; le second, aux responsabilités de l'État touché à l'égard de sa population.

39. Les instruments qui viennent d'être mentionnés donnent à penser que l'aspect «interne» de la souveraineté (l'État touché est responsable au premier chef de la protection des personnes se trouvant sur son territoire) peut comprendre l'obligation de solliciter l'aide extérieure lorsque la capacité nationale d'intervention n'est pas suffisante. Ainsi que l'a fait observer l'Assemblée générale dans sa résolution 45/100, du 14 décembre 1990,

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'homme⁷⁷.

Cette position a été confirmée par le Comité permanent interorganisations (IASC) dans ses Directives opérationnelles sur la protection des personnes touchées par des catastrophes naturelles:

C'est aux autorités nationales qu'incombe en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir assistance et protection aux personnes touchées par une catastrophe naturelle. Elles doivent, ce faisant, respecter les droits des personnes touchées, veiller à ce que des acteurs privés (par exemple, des personnes ou des groupes criminels) n'y portent pas atteinte et protéger les personnes touchées des dangers découlant de la catastrophe (par exemple, les effets secondaires de celle-ci)⁷⁸.

L'importance cardinale de la dignité humaine est affirmée dans le projet d'article 7, qui a été adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction⁷⁹. Ce projet d'article confirme l'obligation qu'ont les États, les organisations intergouvernementales compétentes et les autres organisations non gouvernementales de respecter et de protéger la dignité inhérente à la personne humaine lorsqu'ils interviennent en cas de catastrophe.

C. Formulations de l'obligation expresse de rechercher de l'assistance

40. Ce qui précède laisse à penser que lorsque sa capacité nationale est épuisée, l'État touché peut vouloir demander l'assistance internationale pour s'acquitter des responsabilités qui lui incombent au premier chef selon les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et selon le droit international coutumier.

41. Dans son mémoire, le Secrétaire a relevé une évolution allant dans le sens d'une reconnaissance accrue de l'obligation pour l'État touché de demander de l'aide

(*request assistance*), à tout le moins lorsque ses propres moyens ne suffisent pas pour faire face à la catastrophe⁸⁰. Cette obligation a été reprise dans les instruments internationaux non contraignants réglant les secours en cas de catastrophe. Elle apparaît dans la résolution relative à l'aide humanitaire adoptée en 2003 par l'Institut de droit international à sa session de Bruges, dont le paragraphe 3 de l'article III est ainsi rédigé:

Lorsque l'État affecté n'est pas en mesure de fournir une assistance humanitaire suffisante aux victimes relevant de sa juridiction ou soumises à son contrôle de facto, il doit solliciter l'assistance [*seek assistance*] des organisations internationales compétentes ou des États tiers⁸¹.

42. De même, les lignes directrices de la FICR relatives aux interventions internationales en cas de catastrophe précisent ce qui suit:

Un État touché qui juge qu'une situation de catastrophe surpasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale [*seek assistance*] pour répondre aux besoins des personnes touchées⁸².

Une troisième formulation est proposée dans les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo), selon lesquelles «[s]i une assistance internationale est nécessaire, l'État touché doit en faire la demande [*requested*] ou l'accepter au plus vite dès la survenue de la catastrophe afin que cette assistance soit la plus efficace possible⁸³».

43. Les formulations de la résolution de 2003 de l'Institut de droit international et des lignes directrices de la FICR présentent des points communs que l'on peut rattacher à ce qui vient d'être dit. Premièrement, l'obligation de rechercher de l'assistance à l'extérieur ne s'impose que lorsque l'incapacité de l'État touché est établie. Cette condition montre bien que cette obligation procède de celle que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et le droit coutumier font à l'État touché d'assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire. Deuxièmement, cette obligation est bien celle de «rechercher» [*seek*] et non de «demander» [*request*] une assistance.

44. Le Rapporteur spécial estime qu'il est ici plus indiqué de parler d'obligation de «rechercher» de l'assistance (*seek assistance*) que d'obligation de «demander» de l'assistance (*request assistance*). Une demande d'assistance laisse supposer que l'État touché consent tacitement à recevoir l'aide de l'autre État qui accepte de l'aider. Dans son étude, le Secrétaire considère que l'obligation de demander assistance peut limiter «la possibilité de décliner les offres d'[assistance]⁸⁴». Le

⁸⁰ Mémoire du Secrétaire (voir *supra* la note 76), par. 57.

⁸¹ Institut de droit international, «L'assistance humanitaire», p. 270.

⁸² FICR, *Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, Genève, 2008, ligne directrice 3.2, p. 12.

⁸³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *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 de novembre 2007, par. 58.

⁸⁴ Mémoire du Secrétaire (voir *supra* la note 76), par. 65.

⁷⁷ Sixième alinéa du préambule.

⁷⁸ IASC *Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, The Brookings-Bern Project on Internal Displacement, mai 2011, art. II, par. 1.

⁷⁹ Voir *supra* la note 5.

Rapporteur spécial estime pour sa part que l'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 terme « rechercher » suppose l'ouverture d'une procédure pouvant déboucher sur un accord. Aussi le Rapporteur spécial est-il d'avis que l'obligation de rechercher de l'assistance assure la protection des populations et des personnes concernées tout en satisfaisant à l'impératif du consentement de l'État. Il en conclut qu'il est plus judicieux de parler d'obligation de rechercher de l'assistance que d'obligation de demander de l'assistance.

45. Compte tenu de ce qui précède, on peut proposer de formuler le projet d'article comme suit :

« Projet d'article 10. Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance »

« L'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et d'organisations non gouvernementales si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. »

46. Cette formulation est un hybride de la résolution de l'Institut de droit international adoptée à Bruges en 2003 (art. III, par. 3), de la ligne directrice 3.2 de la FICR et de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. Elle définit le même champ de coopération que le projet d'article 5 adopté à titre provisoire par la Commission⁸⁵. L'emploi du terme « rechercher » s'explique par les considérations exposées ci-dessus. La mention de la « capacité d'intervention » renvoie aux mêmes termes qui figurent dans la résolution 46/182⁸⁶ et à l'expression « capacités nationales d'adaptation » qui figure dans les lignes directrices de la FICR.

47. L'acception du terme « assistance » couvre la grande diversité des aspects opérationnels de la fourniture de la protection humanitaire. Elle fait valoir l'importance du droit qu'a l'État touché de décider de la portée et de la nature de l'assistance qui lui permettra de s'acquitter au mieux des responsabilités que lui imposent le droit international des droits de l'homme et le droit international coutumier. Selon la résolution de Bruges de 2003, l'expression « assistance humanitaire » désigne

⁸⁵ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 192, par. 330.

⁸⁶ Voir paragraphe 5 des principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale (selon lequel « [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 »).

l'ensemble des actes, activités et moyens humains et matériels relatifs à la fourniture de biens et de services d'ordre exclusivement humanitaire, indispensables à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes de catastrophes⁸⁷.

48. Le projet d'article souligne que l'obligation de rechercher de l'assistance ne s'impose que lorsque la capacité nationale d'intervention de l'État n'est pas suffisante. Ainsi qu'il ressort de l'examen du projet d'article 2 figurant dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, toutes les catastrophes ne sont pas telles qu'une nation n'a pas la capacité d'y faire face⁸⁸. Le projet d'article ne s'applique donc qu'à une certaine catégorie de catastrophes, définie dans le projet d'article 2.

49. Le Rapporteur spécial estime que les autorités nationales sont les mieux placées pour juger de la gravité d'une catastrophe et des limites de leur capacité d'intervention. Cette idée cadre avec le principe de la « marge d'appréciation » adopté par la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle soutient que « les États bénéficient d'une ample marge d'appréciation, au regard de l'article 15 [de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales], pour apprécier si la vie de la nation est menacée par un danger public⁸⁹ ». Reconnaître que c'est l'État touché qui est le mieux à même de juger que ses capacités d'intervention ne suffisent pas face à la catastrophe est également conforme au principe fondamental exposé dans l'annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, qui veut que « l'aide humanitaire [soit] fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché⁹⁰ ».

50. Le Rapporteur spécial conclut que la formulation proposée est compatible avec les observations formulées par certains États à la Sixième Commission et reprises dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa soixantième session, en 2008, selon lesquelles « si un État touché ne [peut] s'acquitter de son obligation de fournir en temps utile des secours à sa population en détresse, il [doit] être tenu de solliciter une assistance extérieure⁹¹ ». Ces observations ont été confirmées pendant les débats que la Sixième Commission a consacrés en 2010 au rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-deuxième session⁹².

⁸⁷ Institut de droit international, « L'assistance humanitaire », art. I, par. 1.

⁸⁸ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615, p. 204, par. 46.

⁸⁹ *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, par. 180, CEDH 2009.

⁹⁰ Voir *supra* la note 63.

⁹¹ *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), p. 143, par. 243.

⁹² Voir *supra* le paragraphe 22.

CHAPITRE II

Obligation de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement à recevoir l'assistance extérieure

51. Pour commencer, le Rapporteur spécial soulignera que, dans la plupart des cas de réaction à une catastrophe, l'État touché est désireux de permettre l'acheminement de

l'aide et l'accès aux victimes qu'il faut secourir, surtout lorsque les pouvoirs publics ne sont pas capables de faire face à la situation et qu'il est évident qu'il faut venir en

aide à ceux qu'elle touche⁹³. Cette pratique générale ne permet pas pour autant de conclure à l'existence d'une obligation d'autoriser l'entrée de l'assistance extérieure.

52. Le consentement est l'expression de la volonté du souverain qui permet que soient entreprises sur son territoire des activités qui constitueraient autrement des violations du principe de non-ingérence. Ainsi, le consentement a un rôle central à jouer dans l'acceptation ou le refus de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe. Sur le plan du droit international, l'État touché a le droit de refuser une offre. Cependant, ce droit n'est pas illimité. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a souligné que la souveraineté comportait aussi des obligations⁹⁴.

53. On connaît plusieurs cas où la situation des victimes d'une catastrophe a été aggravée parce que l'on refusait de reconnaître l'état de catastrophe, ou parce que le consentement à recevoir les secours nécessaires ou l'assistance offerte n'avait pas été donné ou ne l'avait été qu'après un laps de temps. Ces circonstances, quelles que soient les raisons qui les expliquent, concourent à l'aggravation de ce qui est déjà une situation de vulnérabilité. L'Assemblée générale a donc déclaré de façon tout à fait claire dans ses résolutions 43/131, du 8 décembre 1988⁹⁵, et 45/100, du 14 décembre 1990⁹⁶, 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.

54. Les victimes des catastrophes ne peuvent se passer d'aide, surtout si l'État touché n'a pas la capacité ou la volonté de réagir comme il faudrait et compromet effectivement, voire viole, leurs droits et leur dignité. Puisque le consentement à être aidé existe en droit international, il peut se justifier qu'au lieu de l'écarter on en limite l'exercice par le droit international également. L'idée en a été lancée en séance plénière de la Commission, où il a été suggéré

d'envisager de reconnaître les conséquences juridiques de la responsabilité de l'État touché en précisant que son consentement « ne saurait être refusé sans raison valable », sans préjudice de son droit souverain de déterminer si une aide extérieure était ou non appropriée⁹⁷.

55. Les États qui sont en relation pour réagir à une catastrophe ont l'obligation de coopérer de bonne foi afin de répondre aux besoins des victimes. L'importance du devoir de coopérer a été reconnue par la Commission lorsqu'elle a adopté à titre provisoire le projet d'article 5⁹⁸. Le Rapporteur spécial l'a expliqué en détail dans son deuxième rapport⁹⁹. Il est le champ juridique dans lequel s'exprime le consentement de l'État touché et corrobore l'idée que la liberté de consentement fait partie intégrante de l'ordre juridique international, mais qu'il n'en est pas moins possible de lui imposer des limites. Dans le

contexte de l'assistance humanitaire, il a été soutenu, par exemple par le Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées, qu'

[o]n [pouvait] voir dans cette obligation de coopérer le fondement principal de deux résolutions de l'Assemblée générale réaffirmant qu'il incombe en premier chef aux États de fournir une assistance aux victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre qui se produisent sur leur territoire. Cette obligation a nécessairement pour corollaire celle, pour les États, de recevoir l'assistance internationale lorsqu'elle est proposée et nécessaire¹⁰⁰.

56. Le Représentant du Secrétaire général présume que la souveraineté des États doit s'exercer dans le sens le plus favorable à la protection et au soutien de ceux qui sont dans le besoin¹⁰¹. On rappellera à ce propos que la Commission a déjà reconnu que l'État touché avait l'obligation, *en vertu de sa souveraineté*, de pourvoir à la protection des personnes et de leur fournir des secours humanitaires sur son territoire¹⁰².

57. L'obligation qu'a l'État touché de fournir protection et assistance en cas de catastrophe vise à préserver la vie et la dignité des victimes et à garantir l'accès aux personnes qui ont besoin d'assistance humanitaire. Elle est donc une réaffirmation du devoir primordial qu'a l'État de garantir l'exercice du droit à la vie de ceux qui sont sous son autorité, comme le veut le droit international. Le droit à la vie a été explicitement reconnu dans tous les grands instruments relatifs aux droits de l'homme et les institutions régionales ou universelles qui s'occupent de ces mêmes droits en ont beaucoup traité, et il a du coup acquis un statut plus général en droit international¹⁰³.

58. On trouve dans plusieurs régimes juridiques de la protection des personnes des restrictions qui limitent le droit de refuser l'assistance humanitaire ; c'est le cas par exemple du droit international relatif aux droits de l'homme, du droit des déplacés et du droit international humanitaire. Les travaux que poursuit actuellement la Commission sur la protection des personnes en cas de catastrophe ont donc l'avantage de pouvoir s'appuyer sur des principes sur lesquels ces régimes sont édifiés, comme le Rapporteur spécial l'a déjà expliqué dans son rapport préliminaire¹⁰⁴.

59. Le droit international des droits de l'homme concrétise dans une certaine mesure l'équilibre des intérêts des États *inter se* et l'équilibre des intérêts entre l'État et les personnes qui se trouvent sur son territoire et sous son autorité. Les obligations ne sont pas dues seulement aux autres États parties à telle ou telle convention, on peut dire qu'elles le sont aussi aux habitants. Pour qu'elles soient accomplies, une dimension externe peut aussi être prévue dans les divers instruments relatifs aux droits de l'homme,

¹⁰⁰ E/CN.4/1996/52/Add.2 (5 décembre 1995), par. 362.

¹⁰¹ Comme le disait Lauterpacht, « donner effet, par des limites appropriées et un contrôle international de la souveraineté interne des États, au principe qui veut que la protection de la personne humaine et de ses droits fondamentaux est le but ultime de tout le droit, qu'il soit national ou international » (*International Law: Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, p. 47).

¹⁰² *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 163, note 1334, projet d'article 9.

¹⁰³ Ramcharan, « The concept and dimension of the right to life », p. 3.

¹⁰⁴ Voir *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, p. 147.

⁹³ On en voit des exemples récents dans la réaction aux tremblements de terre qui ont frappé la Nouvelle-Zélande et le Japon en février et en mars 2011, respectivement. Voir www.reliefweb.int.

⁹⁴ *Annuaire... 2010*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/629, par. 75.

⁹⁵ Huitième alinéa du préambule.

⁹⁶ Sixième alinéa du préambule.

⁹⁷ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 191, par. 323.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 188, par. 298 et 299, et p. 192 et suiv., par. 331.

⁹⁹ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615, p. 204 à 209, par. 50 à 70.

explicitement ou implicitement. Le Comité des droits de l'homme a analysé le droit à la vie, 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 effectives pour en garantir l'exercice¹⁰⁵. Refuser de l'aide peut donc, dans certaines situations, s'assimiler à une violation du droit à la vie. Il y a de surcroît, pour les droits visés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁰⁶, l'obligation générale suivante, fixée au paragraphe 1 de l'article 2 :

Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

60. Il découle de cette disposition que les États doivent, pour que s'exercent les droits de l'homme consacrés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, coopérer sur le plan international. Si l'État touché est partie au Pacte et n'est pas capable de faire convenablement face aux conséquences d'une catastrophe, il est par conséquent tenu de coopérer. L'obligation de coopérer non seulement donne un fondement à l'obligation de consentir telle qu'on l'analyse actuellement, mais elle fait une fois de plus valoir que le droit conventionnel implique que l'on ne peut refuser arbitrairement son consentement.

61. Les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁰⁷, dont la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée générale se sont dites satisfaites dans des résolutions adoptées à l'unanimité, sont qualifiés par le Secrétaire général de « norme fondamentale internationale pour la protection » des déplacés¹⁰⁸. Le principe directeur 25 dit notamment (par. 2 *in fine*) :

¹⁰⁵ Rapport du Comité des droits de l'homme, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément n° 40 (A/37/40)*, annexe V, observation générale n° 6, par. 5 : « L'expression "le droit à la vie ... inhérent à la personne humaine" ne peut être entendue de façon restrictive et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. » Les autres institutions qui s'occupent de droits de l'homme, comme la Cour interaméricaine des droits de l'homme ou la Cour européenne des droits de l'homme, ont analysé le droit à la vie de façon similaire. On notera que l'Assemblée générale a explicitement affirmé le lien entre l'inaccessibilité de l'aide humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme dans ses résolutions 43/131 et 45/100.

¹⁰⁶ Les droits en question sont le droit à l'alimentation, le droit à un logement et à des vêtements (art. 11), le droit à la santé et aux soins médicaux (art. 12), le droit à l'eau et à l'assainissement (art. 12) et le droit de ne pas être soumis à la discrimination (art. 2, par. 2). Dans le contexte de la protection des déplacés, le Représentant du Secrétaire général a dit à juste titre : « On peut donc soutenir que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont une obligation, au minimum, de s'abstenir de refuser sans raison valable des propositions d'assistance internationale en cas de problèmes humanitaires imminents affectant gravement les besoins vitaux des personnes déplacées dans leur propre pays et sont peut-être tenus d'accepter des propositions raisonnables. [...] Tout refus d'une proposition de coopération et d'assistance internationales, lorsque celles-ci sont nécessaires à la réalisation de droits de caractère vital reconnus par le Pacte, pourrait être considéré, au minimum, comme une "mesure délibérément régressive", et, au pire, comme la violation d'obligations conventionnelles » (E/CN.4/1996/52/Add.2, par. 365).

¹⁰⁷ E/CN.4/1998/53/Add.2 (16 octobre 1998).

¹⁰⁸ A/59/2005, par. 210.

Ces 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.

62. Ce texte établit non seulement que le consentement doit être donné avant que l'assistance soit fournie, mais aussi qu'il ne peut « être refusé arbitrairement ». Cette réserve est particulièrement pertinente dans les situations où l'État touché « n'est pas en mesure » ou « n'est pas disposé » à fournir l'aide humanitaire nécessaire en l'occurrence¹⁰⁹. Dans ce contexte, le droit souverain de donner son consentement est donc reconnu, mais avec cette réserve que dans certaines circonstances on ne peut le « refuser arbitrairement ».

63. De son côté, le droit international humanitaire contient plusieurs dispositions fixant les obligations d'une partie à un conflit armé international et à un conflit armé non international, et les obligations de la puissance occupante. L'article 59 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV) fixe une obligation positive :

Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante *acceptera** les actions de secours faites en faveur de cette population et les *facilitera** dans toute la mesure de ses moyens.

Les besoins de la population sont ici le fait générateur de l'obligation d'accepter et de faciliter les programmes de secours au bénéfice de la population d'un territoire occupé.

64. Dans le cas d'un territoire non occupé se trouvant sous l'autorité d'une partie à un conflit international, le paragraphe 1 de l'article 70 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) dispose que

[]orsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une Partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnés à l'article 69, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises, *sous réserve de l'agrément** des Parties concernées par ces actions de secours.

Ici, non seulement les besoins de la population mais aussi la nature de l'assistance entrent en ligne de compte pour ce qui est de l'obligation de consentir à l'assistance humanitaire. La règle veut qu'il y ait accord préalable pour que l'action humanitaire puisse s'engager en faveur d'une population civile.

65. Le consentement est plus explicitement exigé par l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), qui se lit comme suit :

Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises *avec le consentement** de la Haute Partie contractante concernée.

¹⁰⁹ La question du manque de capacité ou de volonté sera traitée ci-dessous aux paragraphes 70 et 71.

Cette disposition, qui envisage des situations circonscrites aux frontières d'un État comme le sont souvent les catastrophes, confirme la règle qui veut que l'aide humanitaire soit précédée du consentement de l'État sur le territoire duquel elle sera fournie. En cas de catastrophe, cet État est l'État touché.

66. La question a pourtant été soulevée de savoir dans quelle mesure l'État est libre de donner ou de refuser son consentement dans le contexte d'un conflit armé. Les avant-textes des Protocoles additionnels de 1972 et 1973 prévoyaient l'obligation d'accepter les secours, si ceux-ci répondaient à certaines conditions, celles d'impartialité et d'humanité par exemple¹¹⁰. C'est pour préserver la souveraineté de l'État qui reçoit l'aide que l'exigence du consentement préalable a été ajoutée, mais il est dit clairement que cette exigence

n'implique pas que les Parties intéressées ont la liberté absolue et illimitée de refuser leur accord pour des actions de secours. Elles ne peuvent le faire que pour des raisons valables et pas pour des raisons arbitraires ou par caprice¹¹¹.

Aussi a-t-on soutenu que le consentement ne pouvait être refusé arbitrairement, car sinon cette disposition serait privée de son sens¹¹².

67. L'Institut de droit international s'est occupé par deux fois de 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-ingérence dans les affaires intérieures des États dit ceci au paragraphe 2 de l'article 5 de la version française :

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 humanitaires¹¹³.

68. L'Institut est revenu sur la question en 2003. La résolution qu'il a adoptée alors à propos du refus de consentement est ici pertinente sous de multiples aspects. Le texte figure sous la rubrique «Devoir des États affectés de ne pas rejeter arbitrairement une assistance humanitaire offerte de bonne foi» et se lit comme 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 guerre¹¹⁴.

¹¹⁰ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), *Projet de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949: commentaires*, p. 81 et 82.

¹¹¹ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, par. 2805.

¹¹² Bothe, «Relief actions», p. 171.

¹¹³ Institut de droit international, «La protection des droits de l'homme et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États», art. 5, par. 2. La version française est clairement péremptoire, mais la traduction anglaise dit ceci : *States in whose territories these emergency situations exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance* («Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent *ne devraient pas** refuser arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires»).

¹¹⁴ Institut de droit international, «L'assistance humanitaire», p. 274.

Il est intéressant de noter que les membres de l'Institut ont jugé nécessaire d'ajouter «et injustifiée» à «de façon arbitraire». Dans leur idée peut-être, le seul mot «arbitraire» n'exprimait pas assez la nécessité d'exposer les raisons justifiant la décision de rejeter une offre faite de bonne foi.

69. Il faut citer encore le travail remarquable entrepris à titre privé par Schindler, qui a composé en 1995 un ensemble de règles tirées de plusieurs instruments, juridiquement contraignants ou non, dont certains ont déjà été cités. Sa règle 6 s'énonce comme suit :

Les États ont le *devoir d'accepter* l'assistance humanitaire fournie par d'autres États, des organisations intergouvernementales ou des organisations non gouvernementales conformément au droit international. Il ne leur est pas permis de refuser arbitrairement leur consentement¹¹⁵.

70. L'analyse qui précède intéresse en particulier l'État touché ne disposant pas de ressources suffisantes ou ne souhaitant pas mobiliser ses ressources pour assurer la protection et l'assistance des personnes en difficulté sur son territoire. Autrement dit, si l'État n'a pas la capacité ou la volonté de protéger et d'aider les personnes touchées par une catastrophe qui se trouvent sur son territoire, des dispositions imposant des limites raisonnables à la règle générale du consentement se justifient. En effet, le Rapporteur spécial conclut que, pour que l'obligation qu'a l'État d'assurer protection et assistance garde tout son sens, l'État ne peut invoquer la règle du consentement, ce qui serait pour lui un droit fondamental, si de ce fait la protection et l'assistance ne sont pas assurées ou sont amoindries, lorsqu'une aide extérieure est nécessaire et disponible.

71. Pour déterminer si l'État n'a pas la capacité ou la volonté d'assurer l'assistance et la protection nécessaires, il faut considérer les circonstances particulières de chaque situation. Il n'est pas possible de dresser la liste exhaustive des critères. L'aspect matériel de l'incapacité peut être établi s'il apparaît clairement que l'État touché ne dispose ni des biens ni des services nécessaires. On peut considérer que l'État n'a pas la volonté de fournir sa propre assistance lorsqu'il dispose des ressources et des capacités nécessaires pour cela, mais fait savoir qu'il ne veut pas les utiliser.

72. Le caractère arbitraire du refus de l'assistance dépend des circonstances et doit être établi cas par cas. La pratique n'est pas nette dans ce domaine et ne permet guère de déduire une règle générale. Les exemples susmentionnés donnent sans doute déjà une idée de ce que l'on peut considérer comme arbitraire dans l'acceptation ou le refus de l'assistance humanitaire.

73. Ainsi qu'il a déjà été précisé, si la nécessité de fournir une assistance n'est pas manifeste, alors le refus se justifie peut-être¹¹⁶. Il n'est pas non plus arbitraire si certaines conditions ne sont pas remplies. Le projet d'article 6, tel que provisoirement adopté par le Comité de rédaction, reconnaît que l'assistance humanitaire doit respecter certains principes humanitaires. Le principe d'humanité veut

¹¹⁵ Schindler, «Le droit à l'assistance humanitaire», par. 6.

¹¹⁶ Voir E/CN.4/1996/52/Add.2. Schindler (Institut de droit international, «L'assistance humanitaire: travaux préparatoires», p. 413) utilise l'expression «un besoin urgent d'aide». Hardcastle et Chua («Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles») voient dans la nécessité d'assurer la survie et la dignité des personnes touchées par une catastrophe naturelle un motif justifiant l'obligation d'accepter l'aide humanitaire.

que l'assistance soit axée sur les droits et besoins des personnes touchées¹¹⁷. La «neutralité» et l'«impartialité» supposent que l'assistance offerte est exempte de toute motivation politique. En outre, selon ces mêmes principes, elle doit être proposée sans contrepartie. L'application de ces principes permet donc de s'assurer que les activités d'aide ne sont «pas entreprises dans un but autre que celui de répondre à la catastrophe¹¹⁸». Le projet d'article 6 adopté provisoirement prévoit que l'assistance humanitaire offerte à l'État touché respecte certains critères de telle sorte qu'elle puisse être acceptée en principe. En conséquence, si une offre répond aux critères, l'État touché doit avoir des raisons solides et valables de ne pas y consentir, faute de quoi sa décision pourra être réputée «arbitraire».

74. De surcroît, l'État touché qui refuse l'assistance humanitaire est tenu, à tout le moins, de présenter à l'État offrant son aide des motifs légitimes expliquant sa décision. Cette conclusion ressort très clairement du droit international humanitaire. En effet, selon le commentaire de l'article 70 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), les parties intéressées ne peuvent «refuser leur accord [...] que pour des raisons valables et pas pour des raisons arbitraires ou par caprice¹¹⁹». Le commentaire donne également l'explication suivante :

Si la population est menacée dans sa survie et qu'un organisme humanitaire répondant aux exigences requises d'impartialité et de non-discrimination peut remédier à cette urgence, les actions de secours doivent avoir lieu. [...] Les autorités [...] ne peuvent opposer un refus non fondé¹²⁰.

Selon ce passage, pour ne pas refuser «arbitrairement son consentement», l'État touché doit avoir des raisons solides et valables de ne pas le donner si la population a besoin de secours. Ainsi, pour que son refus ne soit pas arbitraire, il doit expliquer les motifs de sa décision. La protection et l'assistance en cas de catastrophe gagneraient en efficacité si un dispositif plus transparent était mis en place.

75. Enfin, l'État touché ne saurait retarder indûment sa décision d'accepter ou non une offre d'assistance humanitaire. La promptitude des secours est vitale. Il est dans l'intérêt de toutes les parties concernées de savoir au plus vite ce que l'État touché décide en matière d'assistance extérieure ou d'offres d'assistance. C'est pourquoi l'Assemblée générale a inclus dans ses résolutions 43/131, du 8 décembre 1988¹²¹, et 45/100, du 14 décembre 1990¹²², 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 s'accroisse tragiquement [...].

¹¹⁷ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 189, par. 310.

¹¹⁸ *Ibid.*, par. 311.

¹¹⁹ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, par. 2795 et 2805.

¹²⁰ *Ibid.*, par. 4885.

¹²¹ Neuvième et dixième alinéas du préambule.

¹²² Huitième et neuvième alinéas du préambule.

La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile dispose à l'alinéa e de l'article 3, parmi les 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.

Tout retard doit être justifié. En cas de conflit armé international, le commentaire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) concernant l'article 70 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) dit que «[c]oncrètement, le retard ne peut guère se justifier que si, pour des raisons de sécurité, il y a impossibilité de pénétrer sur le territoire où se trouve la population à secourir¹²³». De même, les motifs tenant à la sûreté de l'État peuvent valablement justifier qu'un pays sinistré tarde à accepter ou à refuser l'offre d'assistance en cas de catastrophe. La décision doit donc être prise par l'État touché pour de bonnes raisons et sans attermoiement.

76. On conclura que la règle du consentement à recevoir de l'assistance humanitaire doit être compatible avec l'objectif des travaux de la Commission sur ce sujet, tel que défini dans le projet d'article 2, qu'elle a provisoirement adopté¹²⁴. Pour aller dans le sens de cet objectif, tant sur le plan de la qualité des interventions que sur celui de leur efficacité, l'assistance humanitaire ne devrait pas être refusée arbitrairement si elle est nécessaire et permet de répondre aux besoins les plus fondamentaux des personnes à secourir, dans le plein respect de leurs droits. Le statut accordé aux personnes ayant besoin d'une assistance dans tous les systèmes de protection et dans les textes adoptés par l'Assemblée générale est donc un argument essentiel qui justifie la limitation de la règle du consentement. D'ailleurs, les aspects opérationnels de l'assistance y gagneraient en clarté et en transparence et le système de secours en serait également renforcé, puisque l'État touché aurait à s'expliquer de sa décision, en particulier si elle consiste à refuser l'assistance.

77. Tenant compte de toutes ces considérations, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant¹²⁵ :

«Projet d'article 11. Devoir de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement

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

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

¹²³ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, par. 2846.

¹²⁴ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 192, par. 330.

¹²⁵ Ce projet d'article suit immédiatement le texte sur le consentement, que le Rapporteur spécial a proposé au paragraphe 2 du projet d'article 8 figurant dans son troisième rapport [*Annuaire... 2010*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/629, par. 96], dont le Comité de rédaction a été saisi pour examen.

CHAPITRE III

Droit de la communauté internationale d'offrir son assistance

78. L'examen des trois précédents rapports du Rapporteur spécial et l'adoption provisoire de neuf projets d'article par la Commission ont donné des indications précieuses sur le fondement en droit international de la protection des personnes touchées par une catastrophe. La solidarité est la valeur qui sous-tend les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, lesquels définissent le cadre juridique qui s'applique ici (projet d'article 6). La protection de la personne reste le but et l'idée maîtresse de l'entreprise, comme l'atteste l'intérêt que la Commission porte à la dignité inhérente à l'être humain (projet d'article 7) et à la protection des droits de l'homme (projet d'article 8).

79. En outre, la Commission s'est penchée sur le rôle de l'État touché – dont la définition a également été inspirée par la dignité de la personne et les droits de l'homme –, qui a l'obligation de pourvoir à la sûreté des personnes se trouvant sur son territoire. De même, l'État touché est responsable au premier chef de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision des secours et des opérations d'assistance (projet d'article 9).

80. Comprise en ce sens, la protection des personnes en cas de catastrophe est un projet de la communauté internationale dans son ensemble, qui repose sur la responsabilité première de l'État touché et sa souveraineté. Telle est la pierre angulaire de la structure juridique fondée sur les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, par lesquels s'exprime la solidarité.

81. Les États non touchés, qui font partie de la communauté internationale, doivent s'intéresser à la protection des personnes victimes de catastrophes se produisant hors de leur territoire. Cet intérêt doit s'analyser sous l'angle de la responsabilité première qu'a l'État touché de protéger les personnes se trouvant sur son territoire, car c'est là aussi l'expression du principe d'humanité, qui a la solidarité pour base. La reconnaissance de cet intérêt est aussi indispensable à la préservation de la dignité humaine en cas de catastrophe et à la protection des droits de l'homme.

82. L'illustration la plus frappante de l'intérêt des États non touchés est fournie par le cas des personnes à protéger hors de leurs frontières en cas de risque sanitaire. Le Règlement sanitaire international de 2005¹²⁶ impose alors à tous les États membres de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) de signaler tout élément prouvant que les soins nécessaires ne sont pas apportés à une victime se trouvant en dehors de leur territoire. Le paragraphe 2 de l'article 9 prévoit ce qui suit :

Les États Parties, dans la mesure du possible, informent l'OMS dans les 24 heures suivant la réception de données établissant l'existence, en dehors de leur territoire, d'un risque identifié pour la santé publique pouvant être à l'origine de la propagation internationale de maladies, attesté par l'exportation ou l'importation :

- a) de cas humains ;
- b) de vecteurs d'infection ou de contamination ; ou
- c) de marchandises contaminées.

¹²⁶ Organisation mondiale de la Santé, résolution WHA58.3.

83. Le fait qu'une catastrophe soit à la fois de fait générateur de la responsabilité première de l'État touché et un événement mondial touchant la communauté internationale dans son ensemble a été constaté par les 186 États qui ont adopté le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015¹²⁷, dont le paragraphe 13 *b* confirme dans ces termes la Stratégie de Yokohama de 1994 :

Tenant compte de l'importance de la coopération et des partenariats internationaux, chaque État a la responsabilité première d'assurer son propre développement durable et de prendre les mesures voulues pour réduire les risques de catastrophe, et notamment protéger la population présente sur son territoire, ses infrastructures et les autres éléments du patrimoine national des conséquences des catastrophes. Parallèlement, dans un contexte marqué par une interdépendance mondiale accrue, l'instauration au niveau international d'une coopération fondée sur la concertation et d'un environnement propice s'impose pour inciter et contribuer au développement des connaissances et des capacités ainsi qu'à la mobilisation nécessaires pour réduire les risques de catastrophe à tous les niveaux.

84. La responsabilité première de l'État touché et l'intérêt qu'ont les États non touchés à protéger les personnes en cas de catastrophe ont comme il convient pour pendant le droit qu'ont les États non touchés d'offrir leur assistance. L'offre d'assistance de la communauté internationale est une manifestation concrète de la solidarité, dont le principe inspire le projet depuis ses débuts. Elle est le corollaire logique du fait que la protection des personnes en cas de catastrophe est une question par essence mondiale, qui pèse sur les moyens de l'État souverain touché mais confirme que celui-ci porte bel et bien la responsabilité principale de la protection de sa population.

85. Cette conception globale des conflits s'inscrit depuis longtemps dans l'évolution du droit international, en particulier le droit international humanitaire. Dès 1907, la Convention I pour le règlement pacifique des conflits internationaux consacrait le droit des pays d'offrir leur assistance en cas de conflit international, tout en reconnaissant que les États parties au conflit ont le droit de refuser les moyens de réconciliation éventuellement proposés. L'article 3 de la Convention est ainsi rédigé :

Indépendamment de ce recours, les Puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leur bons offices ou leur médiation aux États en conflit.

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux Puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des Parties en litige comme un acte peu amical.

86. On retrouve le même principe consacrant le droit des tiers d'offrir une assistance au paragraphe 2 de l'article 3 commun aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949) :

¹²⁷ Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (18-22 janvier 2005) [A/CONF.206/6, résolution 2].

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

[...]

2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés.

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

87. De même, l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) reconnaît le droit des tiers d'offrir une assistance en cas de conflit :

1. 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.

2. Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée.

A. Offres d'assistance des États non touchés

88. C'est ce point de vue général qui est à l'origine d'une tendance récente du droit international, hormis le droit des conflits armés. Particulièrement pertinent dans le présent projet, le droit qu'a un État d'offrir son aide en cas de catastrophe est également consacré par de nombreux instruments internationaux. Le paragraphe 4 de l'article 2 de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique crée un dispositif ouvert d'offre d'assistance en cas de catastrophe nucléaire :

Les États Parties, dans les limites de leurs capacités, déterminent et notifient à l'Agence les experts, le matériel et les matériaux qui pourraient être mis à disposition pour la fourniture d'une assistance à d'autres États Parties en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, ainsi que les conditions, notamment financières, auxquelles cette assistance pourrait être fournie.

89. La Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes consacre ce droit au paragraphe *b* de son article I, qui dispose que «l'acceptation par un État partie de l'offre d'aide faite par un autre État partie est considérée comme une requête d'assistance». L'article II de la Convention précise les règles applicables à l'assistance éventuellement offerte lorsqu'une offre antérieure de l'État non touché a été volontairement acceptée par l'État touché. Ce mécanisme est ainsi décrit dans la Convention :

a. Les requêtes, offres et acceptations d'assistance, adressées par un État partie à un autre, sont acheminées par les filières diplomatiques ou par l'autorité nationale de coordination appropriée, selon les circonstances.

b. Lorsque se produit une catastrophe, l'État donateur tient des consultations avec l'État assisté afin d'obtenir de celui-ci des renseignements sur le type d'aide qu'il est plus approprié de prêter aux populations victimes de cette catastrophe.

c. Pour faciliter l'apport de l'assistance, les États parties qui acceptent celle-ci doivent en aviser rapidement leurs autorités nationales compétentes et/ou l'autorité nationale de coordination pour qu'elles accordent, en application de la présente Convention, les facilités requises en l'occurrence.

90. 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, qui reconnaît également le droit d'offrir son aide, va également dans ce sens. Les paragraphes 5 et 6 de son article 4 sont rédigés ainsi :

5. Aucune 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. Ce dernier a le droit de refuser la totalité ou une partie de l'assistance en matière de télécommunication que lui propose un autre État partie conformément à sa législation et à sa politique générale.

6. Les États parties reconnaissent en vertu du présent article aux États parties demandeurs le droit de demander une assistance en matière de télécommunication directement à des entités autres que des États et aux organisations intergouvernementales et reconnaissent aux entités autres que des États et aux organisations intergouvernementales le droit, conformément aux dispositions légales auxquelles elles sont soumises, de fournir une assistance en matière de télécommunication aux États parties demandeurs.

91. Confirmant la tendance, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile prévoit ce qui suit en son article 3 :

Les États Parties s'engagent à respecter les principes suivants dans les actions d'assistance lorsqu'un État est menacé ou touché par une catastrophe :

a) Seule l'assistance requise par l'État Bénéficiaire ou celle proposée par l'État Solidaire et acceptée par l'État Bénéficiaire pourra avoir lieu.

b) Toute offre d'assistance devra respecter la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État Bénéficiaire, ainsi que le principe de non-intervention dans les affaires internes de cet État et devra s'effectuer dans le respect de ses us et coutumes. Elle ne devrait pas être considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État Bénéficiaire.

c) L'assistance devra être fournie sans aucune distinction, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance, ou de toute autre situation.

d) L'assistance sera entreprise dans un esprit d'humanité, de solidarité et d'impartialité.

e) Les offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires.

92. Plus récemment, l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence établit le principe suivant en son article 3 (par. 1) :

La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Parties sont respectées, conformément à la Charte des Nations Unies et au Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est aux fins de l'application du présent accord. Ainsi, chacune des Parties touchées est responsable au premier chef de faire face aux catastrophes qui se produisent sur son territoire et l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la Partie touchée.

93. Le droit d'offrir son assistance est également reconnu par une profusion d'autres instruments internationaux. Au paragraphe 40 de son observation générale

n° 14 (2000)¹²⁸ sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies a souligné la responsabilité individuelle des États d'apporter leur concours « en cas d'urgence » ainsi que l'intérêt qu'ils ont à le faire :

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale ainsi que de l'Assemblée mondiale de la santé, les États sont investis collectivement et individuellement de la responsabilité de coopérer aux fins de la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une assistance humanitaire en cas d'urgence, y compris l'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette entreprise au maximum de ses capacités. En matière d'aide médicale internationale, de distribution et de gestion des ressources (eau salubre et potable, vivres, fournitures médicales, etc.) et d'aide financière, la priorité devrait être donnée aux groupes les plus vulnérables ou les plus marginalisés de la population. Par ailleurs, étant donné que certaines maladies sont aisément transmissibles au-delà des frontières d'un État, la communauté internationale doit collectivement faire face à ce problème. Il est, en particulier, de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement plus démunis.

94. Enfin, un certain nombre d'institutions savantes qui s'occupent du développement du droit international ont elles aussi fait valoir le droit d'offrir une assistance en cas de catastrophe. Ainsi, à l'article 5 de sa résolution de 1989 sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, l'Institut de droit international a affirmé ce qui suit :

L'offre, par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État. Toutefois, de telles offres de secours ne peuvent, notamment par les moyens mis en œuvre, revêtir les apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute autre mesure d'intimidation ; les secours seront accordés et distribués sans discrimination.

Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires¹²⁹.

95. Développant le principe, l'Institut a récemment donné corps au droit d'offrir assistance dans sa résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire. L'article IV précise ce qui suit :

Droit d'offrir et de fournir une assistance humanitaire

1. Les États et les organisations ont le droit d'offrir une assistance humanitaire à l'État affecté. Une telle offre ne doit pas être considérée comme une immixtion illicite dans les affaires intérieures de cet État, dès lors qu'elle présente un caractère exclusivement humanitaire.

2. Les États et les organisations ont le droit d'offrir une assistance humanitaire aux victimes se trouvant sur le territoire des États affectés, sous réserve du consentement de ces derniers¹³⁰.

¹²⁸ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, Rapport sur les vingt-deuxième, vingt-troisième et vingt-quatrième sessions, Supplément n° 2 (E/2001/22)*, annexe IV.

¹²⁹ Institut de droit international, « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États », p. 344 (Rapporteur : Giuseppe Sperduti).

¹³⁰ Institut de droit international, « L'assistance humanitaire », p. 270 (Rapporteur : Budislav Vukas).

B. Offres d'assistance d'organisations internationales et d'organismes humanitaires

96. Il est dans l'intérêt de la communauté internationale de protéger les personnes quand une catastrophe se produit et, pour ce faire, il est préférable que les organisations internationales et les organismes humanitaires interviennent rapidement, dans le constant respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, qui découlent de celui de solidarité.

97. Plusieurs des instruments que l'on a mentionnés autorisant les États non touchés à offrir leur assistance donnent également ce droit aux organisations internationales et aux organismes humanitaires. En outre, la possibilité pour ces intervenants d'offrir leur assistance a été examinée à part et relève des acquis du droit international des interventions en cas de catastrophe.

98. Au niveau de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général est réputé compétent pour inviter les États à offrir leur aide aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations du même ordre, ainsi que le prévoient les résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 (Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre), 36/225 du 17 décembre 1981 (Renforcement de la capacité du système des Nations Unies de faire face aux catastrophes naturelles et autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe) et 46/108 du 16 décembre 1991 (Assistance aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées en Afrique) de l'Assemblée générale.

99. L'OMS est de son côté expressément habilitée à offrir son assistance en cas de risque sanitaire de portée internationale. Selon le paragraphe 3 de l'article 10 du Règlement sanitaire international de 2005,

[l]orsque l'OMS est informée d'un événement pouvant constituer une urgence de santé publique de portée internationale, elle propose de collaborer avec l'État Partie concerné à l'évaluation du risque de propagation internationale de maladies, de l'entrave au trafic international qui pourrait être créée et de l'adéquation des mesures de lutte. Ces activités peuvent inclure une collaboration avec d'autres organisations de normalisation et l'offre de mobiliser une assistance internationale afin d'aider les autorités nationales à conduire et coordonner les évaluations sur place. À la demande de l'État Partie, l'OMS communique des informations à l'appui de cette offre¹³¹.

100. Présentant une formule similaire, l'alinéa *d* de l'article 5 de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique autorise l'Agence internationale de l'énergie atomique à

[p]roposer ses bons offices aux États Parties et aux États Membres en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

101. L'Institut international de droit humanitaire a adopté le même point de vue dans ses Principes directeurs de 1993 concernant le droit à l'assistance humanitaire (Principes de San Remo), dont le cinquième principe prévoit ce qui suit :

Les autorités nationales, les organisations nationales et internationales dont le statut prévoit la possibilité d'apporter une assistance humanitaire, telles que le CICR, le HCR [Haut-Commissariat

¹³¹ Voir *supra* la note 126.

des Nations Unies pour les réfugiés], d'autres organismes du système des Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire, ont le droit d'offrir cette assistance si les conditions énoncées dans les présents Principes sont remplies. Cette offre ne doit pas être considérée par les États comme un acte inamical ou comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Les autorités des États concernés, dans l'exercice de leurs droits souverains, doivent prêter leur concours pour que l'assistance humanitaire offerte à leurs populations puisse être fournie¹³².

102. Les organisations humanitaires non gouvernementales jouent également un rôle indispensable dans les secours. Soucieuse de l'attester, l'Assemblée générale a déclaré ce qui suit dans la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 (Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre):

L'Assemblée générale,

[...]

Consciente que, à côté de l'action des gouvernements et des organisations intergouvernementales, la rapidité et l'efficacité de cette assistance reposent souvent sur le concours et l'aide d'organisations locales et d'organisations non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire,

[...]

3. *Souligne* l'importante contribution à l'assistance humanitaire qu'apportent les organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire;

4. *Invite* tous les États qui ont besoin d'une telle assistance 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;

5. *Lance un appel*, en conséquence, 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.

103. L'offre d'assistance émanant d'organisations humanitaires non gouvernementales est donc un aspect essentiel du présent projet, qui a déjà fait son apparition dans le droit international. La plupart des instruments permettant aux États et aux organisations internationales d'offrir leur assistance donnent également ce droit aux organisations humanitaires. Dans le droit international humanitaire, l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 et l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) (cités dans les paragraphes 86 et 87 *supra*) reconnaissent le droit des organisations humanitaires d'offrir leur assistance en cas de conflit.

104. Le principe 25 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays établit ce qui suit:

1. C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

2. Les organisations humanitaires internationales et d'autres acteurs compétents ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une telle

proposition ne doit pas être considérée comme inamicale ou comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État et sera accueillie de bonne foi. Ces services 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 faire¹³³.

105. La pratique internationale récente montre que les États et les organisations internationales et non gouvernementales ont largement et constamment pour pratique d'offrir leur assistance aux États sinistrés. La presse a indiqué qu'au 17 mars, 113 pays avaient proposé au Japon de l'aider à faire face au tremblement de terre et à la lame de fond qui ont frappé le pays le 11 mars 2011¹³⁴. De même, selon la presse et des sources proches du Congrès américain, bon nombre d'États ont fait des dons aux États-Unis en espèces et en nature, pour un montant de 854 millions de dollars, après le cyclone Katrina¹³⁵. Un grand nombre d'organisations internationales ont aussi proposé leur aide aux États sinistrés. Par exemple, selon les informations diffusées par la presse, l'Union européenne a fait don de 337 millions d'euros à Haïti après le tremblement de terre du 12 janvier 2010¹³⁶. Outre les quelque 113 États qui ont offert leur aide au Japon à la suite de la double catastrophe de 2011, 24 organisations internationales ont offert de l'assistance humanitaire¹³⁷.

106. Le Rapporteur spécial conclut que le droit d'offrir son aide n'est pas limité aux États non touchés, mais vaut aussi pour les organisations internationales dont le mandat peut être interprété comme leur permettant de faire une telle offre, ainsi que pour les organisations humanitaires. En reconnaissant ce droit, le présent projet vient compléter la liste des intervenants dont la contribution est nécessaire à la protection des personnes en cas de catastrophe, dans l'intérêt de la communauté internationale.

C. Non-ingérence

107. Les instruments internationaux qui donnent le droit d'offrir son assistance en cas de catastrophe ou de situation du même genre vont tous dans le même sens que le Rapporteur spécial, qui, dans son troisième rapport, postule qu'une offre d'assistance ne peut être considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État bénéficiaire ni comme une atteinte à sa souveraineté. Par exemple, l'alinéa *b* de l'article 3 de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile¹³⁸ dispose que les offres d'assistance ne devraient pas être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État bénéficiaire. De même, le principe 5 des Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire veut que les offres d'assistance ne soient pas considérées comme un acte hostile ni comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État¹³⁹.

¹³³ E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹³⁴ Pour consulter la liste exhaustive des offres d'assistance des États, voir Reuters, « Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake », 17 mars 2011.

¹³⁵ Bill Rodgers, « Katrina foreign aid handling generates criticism », Voice of America News, 14 mai 2007.

¹³⁶ Reuters, « EU offers over 400 million euros quake aid to Haiti », 18 janvier 2010.

¹³⁷ Voir *supra* la note 134.

¹³⁸ Voir *supra* le paragraphe 91.

¹³⁹ Voir *supra* la note 132.

¹³² Institut international de droit humanitaire, « Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire », p. 552.

108. Les instruments juridiques touchant des domaines connexes vont dans le même sens. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays prévoient que les offres d'assistance ne doivent pas être considérées comme inamicales ou comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché¹⁴⁰. Le commentaire de l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) dit également que la Fédération internationale de la Croix-Rouge peut offrir ses services, sans que cette démarche soit considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un

État ou une atteinte à sa souveraineté, que cette offre soit acceptée ou non¹⁴¹.

109. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de rédiger le projet d'article 12 comme suit :

« Projet d'article 12. Droit d'offrir son assistance »

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

¹⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 25, par. 2.

¹⁴¹ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, par. 4892.