Nations Unies A/CN.4/652

Assemblée générale

Distr. générale
9 avril 2012
Français
Original : anglais

Commission du droit international
Soixante-quatrième session
Genève, 7 mai-1er juin et 2 juillet-3 août 2012

Cinquième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe

Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

Table des matières

Page

I. Introduction . . . 3
II. Observations formulées par les États et organisations à la Sixième Commission . . . 4
A. Observations générales . . . 5
B. Projet d'articles 5, 6, 7 et 8 . . . 7
C. Projet d'article 9 . . . 8
D. Projet d'article 10 . . . 9
E. Projet d'article 11 . . . 11
F. Le droit d'offrir assistance (projet d'article 12) . . . 13
G. Obligation de fournir assistance (question posée par la Commission au chapitre III.C de son rapport annuel de 2011) . . . 15
III. Position du Rapporteur spécial sur la question posée par la Commission au chapitre III.C de son rapport annuel de 2011 . . . 16
IV. Développement sur l'obligation de coopérer . . . 21
A. Nature de la coopération et respect de la souveraineté de l'État touché 22
B. L'obligation de coopérer, obligation de moyens . . . 23
C. Catégories de coopération . . . 25
Projet d'article A. Obligation de coopérer . . . 34

12-28714 (F) 130612 200612

Merci de recycler

V. Conditions de la fourniture d'assistance 34
A. Respect de la législation nationale 35
B. Besoins identifiables et contrôle de qualité 42
C. Encadrement des conditions par le droit international et le droit interne 48
Projet d'article 13. Conditions posées à la fourniture d'assistance 55
VI. Cessation de l'assistance 56
Projet d'article 14. Cessation de l'assistance 58
VII. Événements connexes 58

I. Introduction*

1. À sa cinquante-neuvième session, en 2007, la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail le sujet de « La protection des personnes en cas de catastrophe » et de nommer M. Eduardo Valencia-Ospina Rapporteur spécial.

2. À sa soixantième session, en 2008, la Commission était saisie du rapport préliminaire du Rapporteur spécial (A/CN.4/598), qui faisait l'historique de la protection des personnes en cas de catastrophe et présentait les sources du droit sur le sujet ainsi que les précédents travaux de codification et de développement du droit en la matière. Ce rapport comportait aussi une description générale des différents aspects du sujet, l'idée étant de recenser les questions juridiques majeures à étudier et de permettre de dégager des conclusions provisoires, sans préjuger l'issue des débats que le rapport voulait susciter au sein de la Commission. La Commission était également saisie d'une étude du Secrétariat axée principalement sur les catastrophes naturelles (A/CN.4/590 et Add.1 à 3), lui donnant un aperçu général des instruments et textes de droit qui à l'heure actuelle s'appliquent aux principaux aspects de la prévention des catastrophes, aux secours et à la protection des personnes en cas de catastrophe.

3. À sa soixante et unième session, en 2009, la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/615 et Corr.1), qui analysait la portée du sujet *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis*, la question de la définition à donner au terme « catastrophe » aux fins du sujet et abordait l'étude de l'obligation fondamentale de coopérer. Le rapporteur spécial y proposait des projets d'articles 1 (Champ d'application), 2 (Définition du terme « catastrophe ») et 3 (Obligation de coopérer). La Commission était également saisie des réponses écrites du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) aux questions qu'elle leur avait adressées en 2008.

4. À la soixante-deuxième session de la Commission, en 2010, le Rapporteur spécial a présenté son troisième rapport sur le sujet (A/CN.4/629), dans lequel il faisait la synthèse des observations formulées à la Sixième Commission par les États et la FICR sur les travaux effectués par la Commission jusqu'alors. Il y examinait ensuite les principes qui sous-tendent la protection des personnes en cas de catastrophe sous l'angle des besoins de ces personnes et la question de la responsabilité de l'État touché. Il proposait enfin trois nouveaux projets d'articles, à savoir les projets d'articles 6 (Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe), 7 (Dignité humaine) et 8 (Responsabilité première de l'État touché).

* Le Rapporteur spécial remercie les personnes dont les noms suivent du concours qu'elles lui ont prêté lors de l'établissement du présent rapport : René Urueña, Ph.D., Directeur des programmes de droit international et de *Master* en droit, Université Los Andes à Bogotá, et Santiago Rojas, doctorant à la faculté de droit de la même université; Leah Campbell, L. L. M., et Madeline Syder, doctorante en droit, faculté de droit, New York University, New York; Christodoulos Kaoutzanis, L. L. M., doctorant en philosophie, Université Columbia, New York; Emika Tokunaga, doctorante et chercheuse invitée, Osaka School of International Public Policy, Osaka (Japon); Ana Polak Petric, doctorante, faculté de droit européen, Slovénie; Yann Dehaudt-Delville, étudiant de magistère, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), Paris; Aaron Marcus, doctorant, Harvard Law School, Cambridge, États-Unis; Marnie Ajello, Zach Bench, Maria Valentina Castillo, Ekta Dharia, Ryan Fahra, Alexandra Filippova, Sarah Fink, Ashley Gaillard, Frederic Hall, Thayer Hardwick, Hilary Harris, Mia Psorn, Justin Schwegel et Melissa Stewart, Global Law Scholars, promotion de 2013, Georgetown University Law Center, Washington; et Paul R. Walegur, La Haye (Pays-Bas).

5. À sa soixante-troisième session, en 2011, la Commission était saisie du quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/643 et Corr.1), dans lequel celui-ci faisait la synthèse des observations formulées à la Sixième Commission par les États et la FICR sur les travaux effectués par la Commission jusqu'alors. Le Rapporteur spécial y examinait aussi la responsabilité qui incombe à l'État touché de rechercher de l'assistance quand ses moyens sont débordés, l'obligation à lui faite de ne pas refuser arbitrairement son consentement à recevoir l'assistance extérieure et le droit de la communauté internationale d'offrir son assistance. Il proposait en outre trois nouveaux projets d'articles, à savoir : les projets d'articles 10 (Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance), 11 (Devoir de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement) et 12 (Droit d'offrir son assistance).

6. À sa soixante et unième session, la Commission a pris note, à sa 3029e séance, le 31 juillet 2009, des projets d'articles 1 à 5 provisoirement adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.758). À sa 3067e séance, le 20 juillet 2010, elle a pris note des projets d'articles 6 à 9 provisoirement adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.776).

7. Toujours à sa soixante-deuxième session, la Commission a adopté, à sa 3057e séance tenue le 4 juin 2010, le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 1 à 5, qu'elle avait examinés à sa session précédente. Les commentaires relatifs à ces projets d'articles ont été adoptés par la Commission à sa 3072e séance, le 2 août 2010. Le texte des projets d'articles 1 à 5 et des commentaires y relatifs est reproduit au chapitre VII.C du rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-deuxième session (A/65/10).

8. À sa soixante-troisième session, la Commission a adopté, à sa 3102e séance tenue le 11 juillet 2011, le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 6 à 9, qu'elle avait examinés à sa précédente session. Elle a aussi adopté le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 10 et 11 à sa 3116e séance, tenue le 24 août 2011. À sa 3122e séance, le 9 août 2011, elle a adopté les commentaires relatifs aux projets d'articles 6 à 11. Le texte des projets d'articles 6 à 11 et des commentaires y relatifs est reproduit au chapitre IX.C du rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-troisième session (A/65/10).

9. Toujours à sa soixante-troisième session, la Commission, à sa 3107e séances tenue le 18 juillet 2011, a renvoyé au Comité de rédaction le projet d'article 12, ainsi que les projets d'articles 10 et 11, proposés par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport. Faute de temps, le Comité de rédaction n'a cependant pu adopter provisoirement le projet d'article 12 à cette session.

II. Observations formulées par les États et organisations à la Sixième Commission

10. À la soixante-sixième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission, à ses 18e à 28e séances tenues du 24 octobre au 4 novembre 2011, a examiné, au titre du point 81 de l'ordre du jour, le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-troisième session (A/66/10, par. 264 à 289), dont le chapitre IX est consacré au sujet de « La protection des personnes en cas de catastrophe ». Les représentants ont, pour l'essentiel, consacré

leurs interventions au texte des projets d'articles 5 à 11 et des commentaires y relatifs adoptés par la Commission du droit international (CDI) (voir A/65/10, par. 330, et A/66/10, par. 289), ainsi qu'à la teneur du projet d'article 12 proposé par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/643 et Corr.1, par. 109). Ils ont aussi répondu aux demandes formulées au chapitre III (sect. C, par. 43 et 44) du rapport de la CDI sous le titre « Points sur lesquels des observations seraient particulièrement intéressantes pour la Commission ».

11. Au paragraphe 43 de son rapport, la CDI a rappelé qu'elle accueillerait avec intérêt toute information concernant la pratique des États sur le sujet, y compris des exemples de législation interne. Elle souhaitait recueillir en particulier des informations et observations sur les problèmes juridiques et institutionnels concrets rencontrés par les États s'agissant de gérer les catastrophes ou d'y répondre. En réponse à cette invitation, l'Autriche[1], la Hongrie[2] et l'Indonésie[3] ont présenté leurs textes internes relatifs aux secours en cas de catastrophe. L'Union européenne[4] a décrit les instruments dont elle s'est dotée dans le domaine de l'aide humanitaire et de la protection civile, tandis que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[5] a évoqué l'évolution récente de ses activités dans le domaine du droit des interventions en cas de catastrophe internationale.

A. Observations générales

12. Comme les années précédentes, le débat à la Sixième Commission a mis en évidence le vif intérêt des États et des organisations pour le sujet[6]. Dans l'ensemble, les délégations se sont dites satisfaites des progrès accomplis par la CDI en très peu de temps et ont souligné l'intérêt et l'actualité du sujet, étant donné la multiplication des pertes provoquées par les catastrophes naturelles[7]. Elles ont déclaré que l'œuvre de codification et de développement progressif du droit international effectuée par la CDI contribuerait puissamment au développement du droit encadrant la réponse aux catastrophes et loué les efforts faits par la CDI pour préciser le cadre juridique régissant l'accès en cas de catastrophe, définir les principes fondamentaux gouvernant les secours en cas de catastrophe et consacrer divers devoirs qui pèsent sur l'État touché par une catastrophe[8]. Plusieurs États ont déclaré que cette entreprise permettrait d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'aide humanitaire et d'atténuer les conséquences des catastrophes[9]. Ainsi, une délégation a noté que « la

---

[1] A/C.6/66/SR.23, par. 23.
[2] A/C.6/66/SR.24, par. 58.
[3] A/C.6/66/SR.24, par. 71.
[4] A/C.6/66/SR.21, par. 53 et 54.
[5] A/C.6/66/SR.25, par. 45.
[6] Dans ce résumé du débat sur le sujet à la Sixième Commission, les déclarations citées sont attribuées aux délégations qui les ont faites, avec renvoi aux comptes rendus analytiques correspondants.
[7] Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 83), Italie (A/C.6/66/SR.21, par. 91), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 25), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 20), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36), Suisse (A/C.6/66/SR.18, par. 42).
[8] Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 84), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 11), Niger (A/C.6/66/SR.23, par. 54), Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 52 et 55).
[9] Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 17), Japon (A/C.6/66/SR.25, par. 25).

Commission du droit international a choisi des sujets d'une grande actualité et s'est montrée à l'écoute des tendances actuelles de la pratique internationale »[10].

13. À titre d'observation générale et pour camper le débat sur des projets d'articles spécifiques, plusieurs représentants ont félicité la CDI d'avoir su concilier l'impératif de protéger les personnes touchées par une catastrophe et celui de respecter les principes de souveraineté de l'État et de non-ingérence[11]. Certaines délégations ont souligné que la réponse aux catastrophes, et par suite le projet d'articles établi par la CDI, devrait toujours reposer sur le plein respect de la souveraineté de l'État touché et ne devrait en aucun cas permettre de politiser l'aide humanitaire ou d'en user comme prétexte pour s'ingérer dans les affaires intérieures de l'État touché[12]. On a également souligné l'importance de la solidarité internationale en cas de catastrophe[13].

14. On s'est félicité que la CDI ait consacré le rôle des organisations internationales et autres acteurs humanitaires dans la protection des personnes en cas de catastrophe, mais on s'est en revanche demandé si les organisations d'intégration régionale, comme l'Union européenne, étaient visées parmi ceux-ci[14].

15. Une délégation a trouvé que le champ d'application proposé pour le projet d'articles était trop étroit au regard des événements que le texte devait envisager et que ce champ devrait être étendu à une gamme plus large d'activités situées en amont de la catastrophe, telles que la réduction des risques, la prévention, la préparation et l'atténuation des effets[15]. On a également dit que le projet d'articles devrait être plus centré sur les questions opérationnelles[16]. On a fait valoir que des directives non contraignantes ou un ensemble de principes à l'intention des États et autres parties fournissant des secours en cas de catastrophe seraient plus pratiques et plus susceptibles de recueillir l'adhésion générale[17].

16. Les délégations ont souscrit à l'opinion de la CDI, fondée sur la position du Secrétaire général de l'ONU [A/63/677, par. 10 b)], selon laquelle le concept de « responsabilité de protéger » déborde le champ du sujet et ne vise que quatre crimes bien définis : génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité[18]. Pour le Secrétaire général, étendre le concept de « responsabilité de protéger » à la réponse aux catastrophes naturelles reviendrait à le solliciter au point

---

[10] Suisse (A/C.6/66/SR.18, par. 42).

[11] Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 25), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 18).

[12] Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 41), Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 112), Indonésie (A/C.6/66/SR.24, par. 70), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36).

[13] Japon (A/C.6/66/SR.25, par. 25).

[14] Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 57).

[15] Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 84).

[16] Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 20). Voir aussi la déclaration de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (A/C.6/66/SR.25, par. 42) qui évoque les problèmes opérationnels majeurs que pourrait susciter l'intervention d'acteurs étrangers ne présentant pas les compétences requises.

[17] Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (A/C.6/66/SR.23, par. 45), Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 37).

[18] Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 25), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 89), Japon (A/C.6/66/SR.25, par. 26), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 18). Voir aussi, plus bas, les observations formulées sur le projet d'article 9, en particulier par la France (A/C.6/66/SR.23, par. 38) et par la Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42).

de le rendre méconnaissable et de lui ôter toute utilité opérationnelle. Une délégation n'en a pas moins déclaré que la responsabilité de protéger étant l'une des notions les plus novatrices et les plus dynamiques apparues récemment dans les relations internationales, il faudrait se demander s'il ne conviendrait pas d'en étendre le champ d'application aux catastrophes naturelles[19].

B. Projets d'articles 5, 6, 7 et 8

17. En ce qui concerne le projet d'article 5 (Obligation de coopérer), les États ont souligné son importance, la coopération étant essentielle pour assurer l'efficacité des secours en cas de catastrophe et de la protection des personnes touchées[20]. On a cependant demandé d'en préciser le libellé afin d'aider les États à comprendre l'étendue de leurs obligations[21].

18. En ce qui concerne le projet d'article 6 (Principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe), on a félicité le Rapporteur spécial d'avoir reconnu le rôle principal que jouent les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination dans la coordination et la mise en œuvre des secours en cas de catastrophe[22]. On a approuvé l'idée exprimée par la CDI dans le commentaire relatif à ce projet d'article qu'il n'était pas nécessaire de déterminer si les trois principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité étaient aussi des principes généraux du droit international[23]. On a suggéré d'expliciter l'expression « personnes particulièrement vulnérables » relativement à l'application des principes humanitaires à la réaction en cas de catastrophe[24].

19. Une délégation a souhaité voir consacrer un nouveau projet d'article aux principes de la Charte des Nations Unies et aux principes directeurs de l'assistance humanitaire définis dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale[25].

20. Deux délégations ont proposé d'insérer les projets d'articles 7 et 8 au début du texte du futur instrument ou dans son préambule, car ils traitent de principes fondamentaux[26].

21. Le projet d'article 7 (Dignité humaine) a été jugé particulièrement important, parce que c'était la première fois que cette notion apparaissait en tant que disposition autonome dans le texte d'un futur instrument international et qu'il verrait rappeler que la protection des vies humaines se trouvait au cœur du sujet. On

---

[19] La Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 85) a fait valoir que, si ce concept vise aujourd'hui les seuls quatre crimes mentionnés par le Secrétaire général dans son rapport, cette mention comporte l'importante réserve suivante : « jusqu'à ce que les États Membres en décident autrement ». De l'avis de la délégation polonaise, l'ampleur de la menace que représentent les catastrophes naturelles et les pertes qu'elles provoquent signifie que le moment est venu d'« en décider autrement » et d'étendre aux catastrophes le champ d'application du concept de « responsabilité de protéger ».

[20] Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 41), République islamique d'Iran (A/C.6/66/SR.24, par. 51), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 25), Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 92), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 17).

[21] Cuba (A/C.6/66/SR.24, par. 26), Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 120).

[22] États-Unis d'Amérique (A/C.6/66/SR.21, par. 69).

[23] Algérie (A/C.6/66/SR.25, par. 31).

[24] Niger (A/C.6/66/SR.23, par. 54).

[25] Cuba (A/C.6/66/SR.24, par. 26).

[26] République de Corée (A/C.6/66/SR.24, par. 82), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 20).

a fait observer, comme il résulte du commentaire correspondant, que l'obligation de « respecter et protéger » était très étendue, s'analysait simultanément en une obligation négative de s'abstenir de porter atteinte à la dignité inhérente à la personne et en une obligation positive de préserver cette dignité. Investi du rôle principal dans la réponse aux catastrophes, l'État joue également le rôle principal dans l'exécution de cette obligation[27].

22. À la différence du projet d'article 7, on a dit du projet d'article 8 (Droits de l'homme) que le libellé en était trop général et trop vague et soulevait des questions quant à sa portée et son interprétation[28]. On a également estimé que le commentaire devrait préciser le sens à donner à l'expression « droits de l'homme » dans ce contexte et mentionner la protection des droits dans des domaines comme l'alimentation, la santé, le logement et l'éducation, les terres et les biens fonciers, les moyens de subsistance et l'éducation secondaire et supérieure, les documents d'identité, la liberté de circulation, le regroupement familial, les libertés d'expression et d'opinion et les élections[29].

C. Projet d'article 9

23. Le projet d'article 9 (Rôle de l'État touché), fondé sur le principe fondamental de la souveraineté de l'État qui consacre le devoir de l'État touché d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire, a recueilli l'adhésion générale des États à la Sixième Commission[30]. Cependant, bien que l'État touché soit le mieux placé pour apprécier l'étendue de ses besoins en pareil cas, sa responsabilité ne devrait pas demeurer exclusive[31]. Il faudrait renforcer la disposition consacrant le devoir de l'État touché à l'égard de la communauté internationale, car l'inaction éventuelle de cet État risque d'entraîner des effets non seulement sur son propre territoire mais aussi sur celui de ses voisins[32]. L'emploi du terme « devoir » dans le projet d'article 9 a été bien accueilli pour plusieurs raisons, et notamment parce qu'il permet d'éviter toute confusion avec le concept de « responsabilité »[33] et de concilier deux impératifs, à savoir préserver la souveraineté de l'État et protéger la population touchée[34]. Il a encore été dit que le texte devrait comporter une des personnes handicapées[35].

---

[27] Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 26).

[28] Algérie (A/C.6/66/SR.25, par. 32).

[29] Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 89).

[30] États-Unis d'Amérique (A/C.6/66/SR.21, par. 69), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 27), France (A/C.6/66/SR.23, par. 38), Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48), Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42), Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 8), Argentine (A/C.6/66/SR.25, par. 10), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 17), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 21), Algérie (A/C.6/66/SR.25, par. 31), Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 55). Le Pakistan (A/C.6/66/SR.25, par. 6) a déclaré que le projet d'article 9, en ce qu'il accordait la préférence au droit interne, constituait la disposition la plus essentielle du projet d'articles.

[31] Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60).

[32] Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 17).

[33] France (A/C.6/66/SR.23, par. 38), Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42), Algérie (A/C.6/66/SR.25, par. 31).

[34] Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 27).

[35] Grèce (A/C.6/66/SR.24, par. 24).

D. Projet d'article 10

24. En ce qui concerne le projet d'article 10 (Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance), de nombreuses délégations se sont félicitées de ce qu'il érige l'obligation faite à l'État affecté de rechercher de l'assistance en obligation légale et non pas morale ou politique. Elles sont convenues que cette obligation dérive de celles faites à l'État affecté par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et le droit international coutumier, et que la protection de divers droits en jeu en présence de catastrophe – droits à la vie, à l'alimentation, à la santé et aux soins médicaux, etc. – était essentielle[36]. À ce propos, une délégation a recommandé d'ajouter l'accès à l'eau potable à la liste des droits de l'homme mentionnés dans le commentaire[37].

25. Le consentement à l'assistance extérieure n'étant pas laissé entièrement à la discrétion de l'État affecté – celui-ci ayant l'obligation de rechercher cette assistance dès lors que telle catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention –, on a suggéré que le projet d'article envisage aussi des situations où l'État affecté pourrait ne pas vouloir fournir assistance et protection[38].

26. On a appelé l'attention sur le préambule du règlement n° 1257/96 du Conseil de l'Union européenne concernant l'aide humanitaire, d'où il résulte que « les populations en détresse, victimes de catastrophe naturelle, d'événements tels que les guerres et les conflits ou d'autres circonstances extraordinaires comparables, ont le droit de recevoir une assistance humanitaire internationale lorsqu'il s'avère qu'elles ne peuvent être efficacement secourues par leurs propres autorités »[39].

27. On a suggéré de consacrer dans le texte du projet d'article 10 l'idée que le gouvernement de l'État affecté est le mieux placé pour déterminer la gravité de telle catastrophe et les limites de sa propre capacité d'intervention[40].

28. Par contre, un certain nombre d'États se sont opposés à l'idée que l'État touché aurait l'obligation légale de rechercher une assistance extérieure lorsque telle ou telle catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. Selon eux, vouloir imposer une telle obligation porterait atteinte à la souveraineté de l'État ainsi qu'à la coopération et à la solidarité internationale et était sans fondement en droit international positif, en droit coutumier ou dans la pratique des États. Il vaudrait mieux reformuler le projet d'article 10 dans le sens d'une exhortation, en remplaçant l'expression impérative « *a l'obligation de* rechercher de l'assistance » par les mots « *devrait* rechercher de l'assistance »[41].

---

[36] Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 12), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 27), République tchèque (A/C.6/66/SR.23, par. 19), Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 8), Inde (A/C.6/66/SR.25, par. 13), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 18), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 21), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36), Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 56), FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 41).

[37] Grèce (A/C.6/66/SR.24, par. 25).

[38] Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48), Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Portugal (A/C.6/66/SR.24, par. 66).

[39] Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 56).

[40] France (A/C.6/66/SR.23, par. 38).

[41] Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 23), Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), France (A/C.6/66/SR.23, par. 38), Chine (A/C.6/66/SR.23 par. 42), Royaume-Uni (A/C.6/66/SR.23, par. 45), Pays-Bas

29. Selon une délégation, la relation entre l'État affecté et la communauté internationale en présence de catastrophe ne saurait se définir en termes de droits et d'obligations, mais devrait plutôt être appréhendée du point de vue de la coopération internationale, et ceci non pas seulement dans le projet d'article 10, mais aussi dans les projet d'articles 11, par. 2 et 12[42].

30. Certaines délégations ont attiré l'attention sur l'importance des derniers mots du projet d'article 10, à savoir « selon qu'il y a lieu », qui confirment que l'État affecté a toute latitude pour choisir entre les différents prestataires d'aide extérieure mentionnés[43]. À ce propos, on a dit que les mots « selon qu'il y a lieu » avaient aussi pour effet de renforcer le pouvoir discrétionnaire de l'État affecté de choisir le meilleur prestataire d'aide, étant le mieux placé pour apprécier la gravité de telle situation d'urgence sur son territoire et pour décider des interventions les plus appropriées[44]. En sens contraire, on a suggéré de supprimer ces mots de façon à souligner le pouvoir discrétionnaire de l'État affecté[45].

31. On a fait observer que la proposition « dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention » soulevait la question de la manière d'apprécier la capacité d'intervention de l'État affecté et gagnerait par suite à être précisée[46]. À ce sujet, on a également proposé de revenir au libellé originel figurant dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial, à savoir « si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention »[47].

32. D'autres modifications du projet d'article 10 ont été suggérées. Une délégation a proposé de reformuler la disposition à l'effet de préciser que l'État est libre de solliciter une assistance non seulement auprès de n'importe lequel des acteurs mentionnés dans le projet d'article 10, mais encore auprès d'autres qui ne le sont pas, et ce conformément au droit général des droits de l'homme[48]. Certaines délégations ont fait valoir qu'il serait utile d'inciter l'État affecté à rechercher de l'assistance à un stade même antérieur afin d'éviter tout retard dans la fourniture de cette assistance[49]. On a aussi fait valoir qu'il faudrait distinguer entre les États et les organisations internationales, d'une part, et les organisations non gouvernementales compétentes, d'autre part, puisque l'État affecté n'est pas tenu de demander l'assistance d'une organisation non gouvernementale[50].

(A/C.6/66/SR.23, par. 48), Grèce (A/C.6/66/SR.24, par. 25), Cuba (A/C.6/66/SR.24, par. 26), Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 35), République islamique d'Iran (A/C.6/66/SR.24, par. 50), Portugal (A/C.6/66/SR.24, par. 66), Indonésie (A/C.6/66/SR.24, par. 70), République de Corée (A/C.6/66/SR.24, par. 82), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 90), Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 114), Pakistan (A/C.6/66/SR.25, par. 7), Argentine (A/C.6/66/SR.25, par. 10), Algérie (A/C.6/66/SR.25, par. 33), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 19).

42 Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42).

43 Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 11), Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 8), Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 115).

44 Malaisie (ibid.).

45 Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 90), FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 41 et 42).

46 El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 12).

47 Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48).

48 FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 41).

49 Italie (A/C.6/66/SR.21, par. 91), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 12).

50 République islamique d'Iran (A/C.6/66/SR.24, par. 52), Argentine (A/C.6/66/SR.25, par. 10).

E. Projet d'article 11

33. On a suggéré, par souci d'harmonie, d'ajouter les mots « sans préjudice de l'article 10 » au début de l'article 11 (Le consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure)[51].

34. Il y a eu accord général sur le paragraphe 1 du projet d'article 11, qui consacre ce principe essentiel et fondamental du droit international que la mise en œuvre de l'assistance internationale est subordonnée au consentement de l'État affecté, ce qui est pleinement conforme au principe de la souveraineté de l'État[52]. On s'est cependant préoccupé de voir consacrer une telle obligation juridique, qui risque de remettre en cause la pratique actuelle de la coopération et de la solidarité internationales[53].

35. On a dit craindre que l'obligation d'obtenir le consentement de l'État affecté, si raisonnable soit-elle, ne soit source de retards dans les cas où une intervention rapide s'impose[54]. On a encore dit que le projet d'article 11 devrait catégoriquement exclure que le consentement soit considéré comme tacite ou facultatif dans des situations où l'absence de consentement ne fait pas obstacle à la fourniture de l'assistance. L'hypothèse d'absence de gouvernement effectif capable de donner son consentement peut être acceptable d'un point de vue humanitaire, le consentement ne pouvant être donné en l'absence de gouvernement. Mais alors la question se pose de savoir s'il existe un gouvernement, effectif ou non[55].

36. Plusieurs États ont accueilli favorablement le paragraphe 2 du projet d'article 11, qui dispose que le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement par l'État affecté, ce qui revient à dire que ce dernier a simultanément le droit et l'obligation de venir en aide à sa population[56].

37. Selon une délégation, il serait utile d'étudier plus avant la relation entre la coopération internationale et les principes internationaux afin d'envisager l'opportunité d'éventuelles dérogations aux principes de souveraineté et de non-ingérence. Toujours selon cette délégation, un État devrait assumer la responsabilité de son refus éventuel d'accepter une assistance, un tel refus pouvant donner naissance à un fait internationalement illicite s'il porte atteinte aux droits des personnes touchées au regard du droit international[57]. Une autre délégation a expliqué que l'obligation de coopérer, celle de rechercher de l'assistance et celle de s'abstenir de refuser arbitrairement son consentement à l'assistance sont des

---

[51] Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 91).

[52] Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 13), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 27), République tchèque (A/C.6/66/SR.23, par. 19), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 24), Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), France (A/C.6/66/SR.23, par. 39), Niger (A/C.6/66/SR.25, par. 54), Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 9), Inde (A/C.6/66/SR.25, par. 13), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 19), Pakistan (A/C.6/66/SR.25, par. 6), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 22), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 20), Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 56), FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 43).

[53] Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42), Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 37), Portugal (A/C.6/66/SR.24, par. 66), Pakistan (A/C.6/66/SR.25, par. 7)

[54] Niger (A/C.6/66/SR.23, par 54).

[55] Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 116).

[56] Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 13), Espagne (A/C.6/66/SR.23, par. 50).

[57] Portugal (A/C.6/66/SR.24, par. 66).

obligations de moyens et non de résultat, en vertu desquelles l'État affecté est tenu d'examiner de bonne foi la possibilité d'accepter l'assistance d'un autre État ou d'un acteur international et ne peut refuser arbitrairement son consentement[58]. Une autre délégation encore a souscrit à cette disposition du projet d'article 11 mais rappelé qu'en droit international positif, les autres États ne peuvent agir sans le consentement de l'État affecté, même si celui-ci engage sa responsabilité internationale en refusant l'assistance[59].

38. Certaines délégations ont insisté sur le fait que, en vertu du principe de souveraineté, l'État affecté a le droit de décider s'il sollicitera ou acceptera une aide humanitaire et que ni le droit international coutumier ni la pratique des États n'imposent à l'État touché une obligation quelconque d'accepter une aide extérieure[60]. Une autre délégation aurait préféré qu'au lieu d'imposer une obligation juridique objective qui aurait des conséquences juridiques internationales en cas d'inexécution, le projet d'article se borne à indiquer que l'État affecté a simplement l'obligation morale et politique de rechercher de l'assistance et de ne pas refuser arbitrairement son consentement à l'assistance extérieure[61].

39. Plusieurs délégations ont estimé que le terme « arbitrairement » qui figure au paragraphe 2 du projet d'article risquait de soulever des difficultés d'interprétation, notamment s'agissant de savoir comment on déciderait qu'un refus était arbitraire, qui prendrait cette décision, quelles seraient ses conséquences, etc., et devrait, de ce fait, être expliqué tant dans le texte que dans le commentaire[62].

40. Plusieurs délégations ont fait des propositions concrètes de modification du texte. L'une d'elle s'est demandée s'il ne faudrait pas substituer le terme « déraisonnablement » à l'adverbe « arbitrairement »[63]. Une autre a proposé d'expliciter le texte en lui ajoutant la phrase suivante : « Le consentement est en particulier considéré comme arbitraire lorsqu'il contrevient à l'article 8 »[64]. Selon une autre délégation encore, un refus n'est pas arbitraire, par exemple si l'État affecté a antérieurement accepté l'assistance recherchée d'une autre source. De l'avis de cette délégation, il faudrait envisager les garanties nécessaires, notamment en rappelant les principes pertinents de la Charte des Nations Unies, pour éviter que l'assistance humanitaire ne serve de prétexte pour porter atteinte aux droits souverains de l'État affecté et s'ingérer dans ses affaires intérieures. Une autre délégation a suggéré de reformuler le paragraphe 2, qui se lirait comme suit : « Le consentement à l'assistance extérieure offerte de bonne foi et exclusivement destinée à fournir une aide humanitaire ne peut être refusé de façon arbitraire et injustifiée. »[65]

---

[58] Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 27).

[59] Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 24).

[60] Cuba (A/C.6/66/SR.24, par. 27), Indonésie (A/C.6/66/SR.24, par. 70), Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42).

[61] Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 37).

[62] Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), France (A/C.6/66/SR.23, par. 39), Chine (A/C.6/66/SR.23, par. 42), Royaume-Uni (A/C.6/66/SR.23, par. 45), Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48), Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 117 à 119), Argentine (A/C.6/66/SR.25, par. 10), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 22), Algérie (A/C.6/66/SR.25, par. 33) et Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 20).

[63] Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48).

[64] Grèce (A/C.6/66/SR.24, par. 25).

[65] République islamique d'Iran (A/C.6/66/SR.24, par. 52), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 91).

41. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 11, certains États ont dit craindre que l'expression « dans la mesure du possible » ne suscite des difficultés en risquant de donner aux États un pouvoir discrétionnaire excessif s'agissant de faire connaître leur décision au sujet de l'assistance offerte, au détriment de populations ayant besoin d'urgence d'une telle assistance. Selon eux, le pouvoir discrétionnaire de l'État affecté s'agissant de faire connaître sa décision devrait être limité afin d'en soustraire les hypothèses où une décision se révélerait impossible. De même, il serait utile de préciser qui était censé présenter l'offre officielle d'assistance à l'État affecté[66].

42. Une délégation a proposé de scinder le texte du paragraphe 3 pour exprimer deux idées distinctes. La première idée était que l'État serait tenu de faire connaître sa réponse à une offre d'assistance dans des délais correspondant au type de catastrophe survenue et aux besoins de la population; la deuxième idée était que, dans des situations extrêmes, les États pourraient, pour des motifs valables, n'être pas en mesure de répondre immédiatement à une offre d'assistance, voire n'être pas du tout en mesure de le faire[67]. Une autre délégation a expliqué que ni la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ni, d'une façon générale, les organisations non gouvernementales étrangères ne font d'offres officielles d'assistance aux États. On a fait également observer que le projet d'article 11 ne permettait pas de savoir, dans sa rédaction actuelle, s'il y avait un délai implicite pour répondre aux offres d'assistance[68].

43. On a encore suggéré d'inverser l'ordre des projets d'article 11 et 12, le droit des États tiers et autres entités d'offrir leur assistance étant énoncé en premier[69].

F. Le droit d'offrir assistance (projet d'article 12)

44. Un certain nombre de délégations ont évoqué la question de l'insertion d'un autre projet d'article consacré au droit des acteurs portant assistance d'offrir leurs services à l'État touché, qui a été proposé par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (projet d'article 12) (A/CN.4/643 et Corr.1, par. 109). Comme il est dit plus haut (voir par. 9), le projet d'article 12 a été examiné en plénière par la Commission, qui l'a renvoyé devant le Comité de rédaction. De nombreux États ont approuvé ce projet d'article, estimant qu'il tenait compte de l'intérêt de la communauté internationale de protéger les personnes en cas de catastrophe, qui se voulait le complément de la responsabilité première de l'État touché et une marque de solidarité et de coopération et ne devait pas être regardé comme une ingérence dans les affaires intérieures de ce dernier. On a souligné que ces acteurs avaient uniquement le droit d'« offrir » et non de « fournir » une assistance et que l'État touché demeurait, conformément au principe de souveraineté et nonobstant les projets d'articles 10 et 11, libre d'accepter tout ou partie des offres d'assistance que pourraient lui faire tels ou tels États et acteurs non étatiques, de façon unilatérale ou

---

66 El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 13), France (A/C.6/66/SR.23, par. 39), Portugal (A/C.6/66/SR.24, par. 66), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 91), FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 43).

67 El Salvador (ibid.).

68 FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 43).

69 Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48).

en réponse à un appel[70]. On a suggéré de reformuler le projet d'article de manière à étendre le droit d'offrir assistance à toutes les personnes, physiques ou morales[71].

45. Une délégation a ajouté que les offres d'assistance ne devaient pas être regardées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché, pour autant que l'assistance offerte n'empiète pas sur la souveraineté de celui-ci ou sur son rôle premier en matière de direction, contrôle, coordination et supervision de l'assistance[72]. Il a été proposé de reformuler cette disposition en obligation positive de la communauté internationale au titre de la coopération internationale[73]. À cet égard, on a fait observer que le projet d'article 5 imposait déjà un devoir de coopération à tous les acteurs et que la combinaison des projets d'articles 5 et 6 exercerait donc une certaine pression sur les États et les autres acteurs et les inciterait à offrir leur assistance, ce dont on ne pouvait que se féliciter[74].

46. Certaines délégations, n'ayant accepté que le postulat général formulé dans le projet d'article, ont préconisé de circonscrire le champ d'application du projet et les conditions mises à l'octroi de l'aide afin de ne pas entamer le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché[75]. À cet égard, il a été suggéré de circonscrire la portée de l'article à l'« offre d'assistance »[76].

47. Un certain nombre d'États ont estimé que l'offre d'assistance de la communauté internationale aux États touchés ne devait pas être regardée comme l'affirmation d'un droit, le projet devant donc être reformulé à la lumière des principes de la coopération et de la solidarité internationales[77]. Certains ont également fait savoir que l'accent devait être mis sur l'obligation de l'État touché d'examiner les offres d'assistance et non sur la notion de droit[78]. On a aussi fait valoir que loin d'avoir quelque valeur autonome manifeste, le droit d'offrir assistance stipulé au projet d'article 12 venait uniquement rendre compte de la réalité des situations de catastrophe[79].

48. De plus, certaines délégations ont jugé opportun de se demander si tous les acteurs visés dans le texte devraient être placés sur le même plan juridique dans la mesure où seuls les sujets de droit international avaient qualité pour exercer le droit

---

[70] Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 12), Finlande (au nom des États nordiques) (A/C.6/66/SR.21, par. 60), Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 86), Mexique (A/C.6/66/SR.22, par. 20), République tchèque (A/C.6/66/SR.23, par. 19), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 25), Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 10), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 19), Égypte (A/C.6/66/SR.25, par. 36).

[71] El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 14).

[72] Chili (A/C.6/66/SR.24, par. 10).

[73] Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 92), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 20).

[74] Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 25).

[75] Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 86), Mexique (A/C.6/66/SR.22, par. 20), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 25), Chili (A/C.6/66/SR.24, par.10), Roumanie (A/C.6/66/SR.25, par. 19).

[76] Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 25).

[77] États-Unis d'Amérique (A/C.6/66/SR.21, par. 69), Singapour (A/C.6/66/SR.21, par. 75), El Salvador (A/C.6/66/SR.22, par. 14), Allemagne (A/C.6/66/SR.23, par. 28), Israël (A/C.6/66/SR.23, par. 33), Royaume-Uni (A/C.6/66/SR.23, par. 45), Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48), Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 37), Portugal (A/C.6/66/SR.24, par. 66), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 92), Pakistan (A/C.6/66/SR.25, par. 7), Sri Lanka (A/C.6/66/SR.27, par. 20), FICR (A/C.6/66/SR. 25, par. 44).

[78] Singapour (A/C.6/66/SR.21, par. 75), Thaïlande (A/C.6/66/SR.24, par. 92).

[79] Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 37).

d'offrir assistance[80]. À cet égard, on a relevé que ces trois groupes d'acteurs avaient été placés dans la même catégorie dans le projet d'article 7 sur la dignité humaine[81].

49. On a fait observer que la FICR et ses sociétés nationales ne rentraient pas dans les catégories visées au projet d'article 12[82]. De plus, comme il est dit plus haut (voir par. 14), on a jugé nécessaire d'examiner si le terme « organisations intergouvernementales compétentes » englobait les organisations d'intégration régionales, comme l'Union européenne[83].

50. Pour certaines délégations, la disposition était superflue, les États ayant déjà le droit souverain de faire de telles offres[84]. Une délégation a suggéré à la Commission, au vu des divergences de vues, de ne pas se prononcer définitivement sur ces questions afin de faciliter l'élaboration d'un produit qui soit de la plus grande utilité pratique à la communauté internationale[85].

G. Obligation de fournir assistance (question posée par la Commission au chapitre III.C de son rapport annuel de 2011)

51. À l'avant-dernière séance de sa session de 2011 (3126e séance), le 11 août 2011, la Commission a, en l'absence du Rapporteur spécial chargé de la question de la protection des personnes en cas de catastrophe, approuvé la proposition formulée par l'un de ses membres[86] visant à inclure la question suivante destinée aux États à la section C du chapitre III (« Points sur lesquels des observations seraient particulièrement intéressantes pour la Commission ») de son rapport sur la session :

> « La Commission a estimé que les États ont l'obligation de coopérer avec l'État affecté concernant les secours en cas de catastrophe. Cette obligation de coopérer comprend-elle une obligation pour les États de fournir leur assistance à l'État affecté lorsqu'il la demande? » (A/66/10, chap. III, par. 44).

52. À la date du présent rapport, aucune réponse écrite à la question n'avait été reçue des États. Toutefois, les nombreux États qui ont évoqué la question à la Sixième Commission ont répondu par la négative, avançant en règle générale qu'une telle obligation était sans fondement en droit international, en droit coutumier ou dans la pratique internationale et que la création d'une nouvelle obligation de ce type prêterait non seulement à controverse, mais soulèverait également de nombreux problèmes d'ordre juridique et pratique[87].

---

[80] Singapour (A/C.6/66/SR.21, par. 75), Mexique (A/C.6/66/SR.22, par. 20), République tchèque (A/C.6/66/SR.23, par. 19), Allemagne (A/C.6/66/SR.23, par. 28), République islamique d'Iran (A/C.6/66/SR.24, par. 52), Pakistan (A/C.6/66/SR.25, par. 7), Union européenne (A/C.6/66/SR.21, par. 57).

[81] République tchèque (ibid.).

[82] FICR (A/C.6/66/SR.25, par. 44).

[83] Union européenne (ibid.).

[84] Royaume-Uni (A/C.6/66/SR.23, par. 45), Fédération de Russie (A/C.6/66/SR.24, par. 37).

[85] États-Unis d'Amérique (A/C.6/66/SR.21, par. 69).

[86] A/CN.4/SR.1326.

[87] Mexique (A/C.6/66/SR.18, par. 55, et A/C.6/66/SR.22, par. 21), Slovénie (A/C.6/66/SR.20, par. 12), Singapour (A/C.6/66/SR.21, par. 76), Italie (A/C.6/66/SR.21, par. 91), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 28), Autriche (A/C.6/66/SR.23, par. 23), Allemagne (A/C.6/66/SR.23, par. 28), Royaume-Uni (A/C.6/66/SR.23, par. 45), Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48),

53. On a dit que, cela étant, l'obligation de coopérer devrait être simplement interprétée comme l'obligation d'examiner les demandes d'assistance formées par l'État touché et donc conditionnée par la décision de l'État touché de demander de l'aide et la capacité de l'État portant assistance de fournir l'assistance demandée[88]. Certains ont proposé de formuler la disposition de manière à encourager ou fortement inciter les acteurs qui ne sont pas touchés à offrir leur assistance sur le fondement des principes de coopération et de solidarité internationale[89], ou à n'obliger les États qu'à « répondre rapidement » à la demande de l'État touché. Dans ce dernier cas, il a été fait référence à l'article 4 de l'Accord de 2005 de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence[90]. Il a aussi été précisé que la question posée aurait des répercussions sur l'application pratique des projets d'articles 10 et 11 dans la mesure où l'obligation de chercher de l'assistance en cas de catastrophe devrait avoir pour pendant celle de porter assistance. Néanmoins, faire aux États obligation de fournir une assistance si la demande en est faite pourrait être considéré une ingérence inacceptable dans le pouvoir de décision souverain de l'État[91].

54. On a souscrit à l'interprétation initiale de l'obligation de coopérer donnée par le Rapporteur spécial[92].

III. Position du Rapporteur spécial sur la question posée par la Commission au chapitre III.C de son rapport annuel de 2011

55. Dans la présente section, le Rapporteur spécial s'arrêtera sur la question posée par la Commission à la lumière de la pratique des États en la matière et des réponses formulées par les États. Il convient avant tout de rappeler que les projets d'articles 5 et 10, adoptés à titre provisoire, consacrent respectivement l'obligation de coopérer et l'obligation de l'État touché de chercher assistance. La question posée par la Commission porte sur le rapport entre les obligations juridiques consacrées dans les deux articles.

56. À cet égard, il ressort de la pratique internationale, telle qu'elle résulte des traités internationaux, que, bien qu'elle soit fondée sur les principes de solidarité et de coopération, la fourniture d'une assistance par tel État à l'État qui en fait la demande repose sur le caractère volontaire de l'action de l'État portant assistance. En ce sens, l'article 4, paragraphe 3, de la Convention de Tampere de 1998 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[93] porte ce qui suit :

Espagne (A/C.6/66/SR.23, par. 50), Hongrie (A/C.6/66/SR.24, par. 59), Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 120), République de Corée (A/C.6/66/SR.24, par. 120 et 121), Irlande (A/C.6/66/SR.25, par. 21).

88 Mexique (A/C.6/66/SR.18, par. 55, et A/C.6/66/SR.22, par. 21), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 28).

89 Hongrie (A/C.6/66/SR.24, par. 59), Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 86).

90 Singapour (A/C.6/66/SR.21, par. 76).

91 Malaisie (A/C.6/66/SR.24, par. 120).

92 Pays-Bas (A/C.6/66/SR.23, par. 48).

93 Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906, p. 48 (ci-après, la « Convention de Tampere »).

« Chaque État partie auquel est adressée une demande d'assistance en matière de télécommunication, que ce soit directement ou par l'intermédiaire du coordonnateur des opérations, détermine et fait savoir immédiatement à l'État partie demandeur s'il est prêt à fournir l'assistance requise, soit directement, soit autrement, et indique la portée, les termes, conditions et restrictions applicables à cette assistance ainsi que, le cas échéant, les coûts y afférents. »

57. En termes plus explicites, l'article 9, paragraphe 1, de l'Accord de 2005 de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence[94] porte que :

« À titre volontaire, chaque Partie réserve des moyens et des capacités susceptibles d'être affectés aux dispositifs de réaction régionaux pour servir aux secours en cas de catastrophe et aux interventions d'urgence, du type :

a. Répertoire Intervention d'urgence/recherche et sauvetage;

b. Moyens militaires et civils;

c. Stocks d'urgence de biens destinés aux secours d'urgence; et

d. Connaissances spécialisées et technologies de la gestion des catastrophes. »

58. Il ressort des instruments susmentionnés que l'assistance que tel État fournit à l'État qui en fait la demande doit l'être à titre volontaire et que les parties n'ont donc pas d'obligation positive de porter assistance. Cette pratique est confirmée par l'Institut de droit international à l'article V de sa résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire[95], qui prévoit :

« 1. Tout État devrait, dans toute la mesure possible, offrir une assistance humanitaire aux victimes situées dans les États affectés par des catastrophes, sauf lorsque l'octroi d'une telle assistance reviendrait à compromettre gravement sa propre situation économique, sociale ou politique. Les catastrophes affectant les États voisins devraient faire l'objet d'une attention particulière.

2. Les organisations intergouvernementales doivent offrir une assistance humanitaire aux victimes de catastrophes dans le respect de leurs mandats et règles constitutives. »

59. Dans cette formulation, la forme conditionnelle « devrait » s'appliquant à la fourniture d'une assistance par les États contraste vivement avec la forme impérative « doivent » utilisée en rapport avec les organisations intergouvernementales. Cette différence signifie que si ces organisations peuvent, de par leur mandat, être tenues de fournir une telle assistance, aucune obligation de ce type ne lie les États. Ceux-ci demeurent donc libres de décider de fournir ou non une assistance, même si l'État touché leur en fait la demande.

60. De plus, la formule de l'Institut de droit international selon laquelle tout État devrait offrir une assistance humanitaire « sauf lorsque l'octroi d'une telle assistance reviendrait à compromettre gravement sa propre situation économique, sociale ou politique » montre que les limites de la capacité de l'État sont un critère

---

[94] ASEAN Documents Series 2005, p. 160 (ci-après, l'« Accord de l'ASEAN »).

[95] Voir B. Vukas (Rapporteur), « L'assistance humanitaire », résolution, Institut de droit international, Seizième Commission (2003), p. 6.

déterminant pour la fourniture de l'assistance humanitaire. Formulée en termes abstraits, l'obligation de fournir assistance peut, dans les faits, imposer une charge excessive aux États qui ne sont pas nécessairement en mesure de s'acquitter pleinement et efficacement de leur obligation première envers leurs propres populations, sans même parler de celle qui leur incombe envers des États tiers. La solidarité et la coopération sont bien sûr essentielles pour la protection des personnes en cas de catastrophe, qui, comme le Rapporteur spécial l'a noté dans son quatrième rapport (A/CN.4/643, par. 80), est un projet de la communauté internationale dans son ensemble. Toutefois, elles ne peuvent pas être interprétées de manière à entraver la capacité de l'État de remplir, en vertu de sa souveraineté, l'obligation première qui lui incombe envers sa propre population.

61. La limitation fondée sur les capacités restreintes des États trouve confirmation dans plusieurs instruments internationaux, au nombre desquels la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique[96], dont l'article 2, paragraphe 4, porte ce qui suit :

> « 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. »

62. L'article 3, paragraphe 3, de l'Accord de l'ASEAN[97] énonce, quant à lui, le principe directeur suivant :

> « Les Parties, dans l'esprit de solidarité et de partenariat qui les anime et en accord avec leurs besoins, capacités et situations respectives, renforcent la coopération et la coordination pour atteindre les objectifs du présent accord. »

63. Et l'article 11, paragraphe 6, de l'Accord[98] précise :

> « Les Parties, dans les limites de leurs capacités, désignent le personnel militaire et civil, les experts, l'équipement, les installations et le matériel qui pourraient être utilisés pour la fourniture d'une assistance aux autres Parties en cas de secours d'urgence, et en notifient le Centre de coordination de l'assistance humanitaire de l'ASEAN, et définissent les conditions, en particulier de nature financière, dans lesquelles cette assistance pourrait être fournie. »

64. Cette limitation est aussi reconnue par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui déclare au paragraphe 40 de son observation générale n° 14 (2000)[99] sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) :

> « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies et de l'Assemblée mondiale de la santé, les États sont investis collectivement et individuellement de la

---

[96] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1457, n° 24643, p. 135 (ci-après, la « Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire »).

[97] Voir note 94.

[98] Ibid., p. 161.

[99] E/C.12/2000/4.

> responsabilité de coopérer aux fins de la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une assistance humanitaire en temps d'urgence, y compris l'assistance aux réfugiés et aux déplacés. Chaque État devrait contribuer à cette entreprise au maximum de ses capacités. »

65. Dans le même sens, au paragraphe 38 de son observation générale n° 12 (1999)[100] sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), le Comité précise :

> « Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. »

66. On retrouve le même principe, formulé de façon implicite, à l'article 4, paragraphe 2, de la Convention de Tampere[101] :

> « Un État partie demandeur d'une assistance en matière de télécommunication précise l'ampleur et le type d'assistance requise et les mesures prises en application des articles 5 et 9 de la présente Convention et, lorsque cela est réalisable, fournit à l'État partie auquel il s'adresse et/ou au coordonnateur des opérations toute autre information nécessaire pour déterminer dans quelle mesure ledit État partie peut répondre à sa demande. »

67. À cet égard, parmi les nombreuses délégations siégeant à la Sixième Commission qui nient que le droit international positif impose une obligation de fournir assistance à la demande de l'État touché, certaines ont explicitement défendu cette position, invoquant des considérations tirées des limites de la capacité de l'État de fournir une assistance.

68. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial ne peut que réaffirmer la conclusion à laquelle il était déjà parvenu dans son quatrième rapport, à savoir que l'obligation de coopérer en matière de secours n'emporte pas, à l'heure actuelle, d'obligation pour les États de fournir assistance à la demande de l'État touché. Cette conclusion est confirmée par la grande majorité des délégations à la Sixième Commission ayant formulé des observations en réponse à la demande de la Commission, les délégations du Mexique[102], de la Slovénie[103], de Singapour[104], de l'Italie[105], de la Suisse[106], de la Colombie[107], de l'Autriche[108], de l'Allemagne[109], du Royaume-Uni[110], des Pays-Bas[111], de l'Espagne[112], de la Hongrie[113], de la

---

100 E/C.12/1999/5.
101 Voir note 93.
102 A/C.6/66/SR.18, par. 55.
103 A/C.6/66/SR.20, par. 12.
104 A/C.6/66/SR.21, par. 76.
105 A/C.6/66/SR.21, par. 91.
106 A/C.6/66/SR.22, par. 21.
107 A/C.6/66/SR.22, par. 28.
108 A/C.6/66/SR.23, par. 23.
109 A/C.6/66/SR.23, par. 28.
110 A/C.6/66/SR.23, par. 45.
111 A/C.6/66/SR.23, par. 48.
112 A/C.6/66/SR.23, par. 50.
113 A/C.6/66/SR.24, par. 59.

République de Corée[114], de la Malaisie[115] et de l'Irlande[116] ayant clairement manifesté leur conviction qu'il n'existe pas d'obligation de ce genre en droit international général. D'autres délégations, comme la Pologne[117], la Thaïlande[118], le Pakistan[119] et Sri Lanka[120], ont eu une position plus nuancée sur le sujet, mais il convient de préciser que, ce faisant, elles n'admettaient pas l'existence à la charge de l'État de l'obligation de « fournir » une assistance si la demande en était faite, mais s'intéressaient à la question quelque peu différente de la possible existence d'une obligation d'« offrir » assistance.

69. Nonobstant tout ce qui précède, il convient aussi de relever que les États peuvent, par des arrangements mutuels, accepter de se soumettre à une telle obligation. En effet, cette possibilité est implicitement envisagée dans l'article V susmentionné de la résolution de 2003 de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire[121]. En affirmant que les États « devraient » offrir assistance tandis que les organisations intergouvernementales « doivent » le faire si leur mandat le prévoit, l'Institut admet que les États peuvent accepter d'imposer aux organisations dont ils sont membres l'obligation positive de fournir une assistance si demande en est faite.

70. Une telle possibilité est aussi envisagée dans la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, qui, à l'article 1, paragraphe 2, après avoir formulé une obligation générale de coopération pour faciliter l'assistance rapide en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique, dispose ce qui suit :

> « Pour faciliter cette coopération, les États Parties peuvent conclure des arrangements bilatéraux ou multilatéraux ou, le cas échéant, une combinaison des deux, en vue de prévenir ou de limiter le plus possible les préjudices corporels et les dommages qui peuvent être causés par un accident nucléaire ou une situation d'urgence radiologique. »

71. Il est des accords interétatiques qui consacrent l'obligation mutuelle de fournir assistance si demande en est faite. On peut notamment citer l'accord de 1991 portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe[122] de la Communauté des Caraïbes, dont l'article 13, alinéa s), prévoit que les États participants s'engagent à :

> « déterminer, maintenir en état de disponibilité opérationnelle et rendre disponibles immédiatement sur demande par le Coordonnateur, les ressources matérielles et humaines pertinentes en cas de catastrophe ».

72. Autre exemple, la version consolidée de 2008 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[123], porte ce qui suit en son article 222, paragraphe 2 :

---

[114] A/C.6/66/SR.24, par. 82.
[115] A/C.6/66/SR.24, par. 114, 120 et 121.
[116] A/C.6/66/SR.25, par. 21.
[117] A/C.6/66/SR.21, par. 86.
[118] A/C.6/66/SR.24, par. 92.
[119] A/C.6/66/SR.25, par. 7.
[120] A/C.6/66/SR.27, par. 20.
[121] Voir note 95.
[122] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2236, n° 40212, p. 62 (ci-après, l'« Accord relatif à l'Organisme caraïbe »).
[123] *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115/47.

> « Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil. »

73. Enfin, le Rapporteur spécial souhaite traiter de l'opinion exprimée par certaines délégations[124] à la Sixième Commission selon laquelle il n'existe pas d'obligation de fournir assistance si la demande en est faite, il peut exister une obligation de prendre dûment en considération les demandes d'assistance formées par l'État touché. La pratique offre un certain nombre d'exemples en ce sens.

74. Ainsi, l'article 2, paragraphe 3, de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire dispose :

> « Chaque État Partie auquel une demande d'assistance de ce genre est adressée détermine rapidement et fait savoir à l'État Partie qui requiert l'assistance, directement ou par l'entremise de l'Agence, s'il est en mesure de fournir l'assistance requise, ainsi que la portée et les conditions de l'assistance qui pourrait être fournie. »

75. Dans le même sens, l'article 4, paragraphe 3, de la Convention de Tampere prévoit que chaque partie à laquelle est adressée une demande d'assistance « détermine et fait savoir immédiatement à l'État partie demandeur s'il est prêt à fournir l'assistance requise, soit directement, soit autrement ».

76. Plus récemment, l'Accord de l'ASEAN contenait une disposition similaire, son article 4, alinéa c), disposant que dans la poursuite des objectifs de l'Accord les parties « répondent rapidement à une demande d'assistance de la Partie touchée ».

77. Et l'article 11, paragraphe 4, de préciser :

> « Chaque Partie à laquelle une demande d'assistance est adressée décide rapidement si elle est en mesure de fournir l'assistance demandée, et en détermine la portée et les conditions, et notifie la Partie demanderesse directement ou par l'intermédiaire du Centre de coordination de l'assistance humanitaire de l'ASEAN. »

78. Tant que la Commission reste saisie du projet d'article 12, le Rapporteur spécial n'estime pas nécessaire à ce stade de prendre définitivement position sur la dernière question susévoquée. En tout état de cause, les actions d'un État portant assistance sont, tout comme celles de l'État touché, sujettes au respect du principe de bonne foi, visé au paragraphe 9 du commentaire du projet d'article 10.

IV. Développements sur l'obligation de coopérer

79. En réponse aux commentaires formulés à la Sixième Commission, tels que synthétisés ci-dessus (voir en particulier les paragraphes 17, 28 et 29, 37, 45, 47 et 53), le Rapporteur spécial s'intéressera dans la présente section à l'obligation de coopérer, énoncée au projet d'article 5.

---

[124] Singapour (A/C.6/66/SR.21, par. 76), Mexique (A/C.6/66/SR.18, par. 55), Colombie (A/C.6/66/SR.22, par. 28), Espagne (A/C.6/66/SR.23, par. 50).

80. Comme il est dit dans les rapports précédents du Rapporteur spécial, la coopération joue un rôle central dans le contexte des secours d'urgence et est indispensable pour pouvoir répondre efficacement et rapidement aux situations de catastrophe. Compte tenu de ce rôle essentiel, il importe d'approfondir les critères fonctionnels de cette obligation exposés au projet d'article 5 et le type de coopération attendue de l'État touché et des acteurs portant assistance.

81. La présente analyse se veut donc une tentative pour préciser les contours de l'obligation de coopérer. Il est vrai que la nature de la coopération est fonction de son objet, qui, dans le contexte actuel, est de fournir une assistance en cas de catastrophe. Du point de vue plus général du droit international public, pour qu'elle soit efficace d'un point de vue juridique et pratique, l'obligation des États de coopérer à la fourniture de secours d'urgence doit concilier trois impératifs majeurs : premièrement, elle ne peut empiéter sur la souveraineté de l'État touché, deuxièmement, elle doit prendre la forme d'une obligation de comportement des États portant assistance et troisièmement, elle doit être pertinente et limitée à l'assistance en cas de catastrophe en englobant les divers éléments spécifiques qui sont normalement constitutifs de la coopération en la matière.

A. Nature de la coopération et respect de la souveraineté de l'État touché

82. De par sa nature même, il est probable que la coopération entre en conflit avec les prérogatives souveraines de l'État bénéficiaire. Par exemple, l'approvisionnement alimentaire des populations ou l'intervention d'équipes étrangères de recherche et de secours peuvent tous deux être regardés comme une atteinte à la notion classique de la souveraineté étatique. L'impératif légitime du respect de la souveraineté de l'État touché a été envisagé de façon approfondie dans les rapports précédents du Rapporteur spécial et lors des débats antérieurs de la Commission. Aussi, tout en réaffirmant que cette question reste un élément central à prendre en considération dans la nature de la coopération, elle ne sera abordée que brièvement dans la présente section.

83. Toute tentative pour fournir des secours en cas de catastrophe doit obéir au principe de souveraineté. L'idée étant de faire respecter et de préserver la souveraineté de l'État touché, l'article 5 dispose que la coopération se fera « en application du présent projet d'articles », partant en application du projet d'article 9, qui confie à l'État touché « en vertu de sa souveraineté » la responsabilité première de fournir une assistance en cas de catastrophe, cantonnant tous les autres acteurs intéressés à une rôle subsidiaire.

84. La tentative pour concilier fourniture d'une assistance et respect de la souveraineté de l'État touché n'est pas nouvelle en droit international. Comme indiqué au paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 5 (A/65/10, par. 331, art. 5, commentaire), la Charte des Nations Unies concilie les concepts de souveraineté [art. 2 1)] et de coopération internationale [art. 1 3), 13), 55) et 56)]. Pareil équilibre est réalisé dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies[125], dans la résolution 46/182 de 1991

[125] Résolution 2625 (XXV) de 1970 de l'Assemblée générale.

de l'Assemblée générale sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies et dans la Convention de Tampere.

B. L'obligation de coopérer, obligation de moyens

85. L'obligation de coopérer est également consacrée à l'article 17 du projet d'articles final sur le droit des aquifères transfrontières, adopté par la Commission à sa soixantième session (A/63/10, chap. IV. E, par. 53 et 54). Son paragraphe 4 est ainsi libellé :

> « Les États fournissent une coopération scientifique, technique, logistique et autre aux États dans lesquels survient une situation d'urgence. Cette coopération peut comprendre la coordination des opérations et communications internationales d'urgence et la mise à disposition de personnel d'urgence, de matériel et de fournitures d'urgence, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire. »

86. L'article fait aux États obligation de fournir « une coopération scientifique, technique, logistique et autre » aux États en proie à une situation d'urgence afin de garantir la protection d'un aquifère. Il va plus loin que l'obligation générale de coopérer posée par le projet d'article 7 en ce qu'il décrit la coopération requise entre les États touchés et les acteurs prêtant assistance dans les situations d'urgence. Il est précisé dans le commentaire de l'article 17 que la Commission a établi une « obligation de moyens et non une obligation de résultat », et que « [l]'assistance requise concernerait la coordination des opérations et des communications d'urgence, l'envoi de personnel d'urgence entraîné et de matériel et fournitures d'urgence ainsi que les services d'experts scientifiques et techniques et une aide humanitaire ».

87. La Déclaration de l'ASEAN sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle, qui date de 1976[126], contient une disposition similaire, selon laquelle les États membres coopèrent, dans la mesure de leurs compétences respectives, afin d'améliorer leurs canaux de communication concernant l'alerte aux catastrophes, l'échange d'experts et d'assistants, la communication d'informations et de documents, et la distribution de fournitures médicales, de services et de secours en cas de catastrophe.

88. Des obligations de moyens, et non de résultat, sont consacrées dans plusieurs instruments des Nations Unies. Au paragraphe 12 de l'annexe à la résolution 46/182 de 1991, l'Assemblée générale a demandé à l'Organisation des Nations Unies de coordonner les efforts déployés dans le cadre de l'aide d'urgence, mais n'a pas précisé que cette coordination devait aboutir à un résultat déterminé. La Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, adoptée en 1974, met l'accent sur les moyens, en appelant au « renforcement, par des mesures individuelles et collectives, de la coopération économique, commerciale, financière et technique entre les pays en voie de développement »[127].

---

[126] Disponible en anglais à l'adresse suivante : www.aseansec.org (ci-après la « Déclaration de l'ASEAN de 1976 »).

[127] Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale, par. 4 s).

89. Dans sa résolution 2008/36 du 25 juillet 2008 relative à l'aide humanitaire d'urgence, le Conseil économique et social a lui aussi appelé à l'adoption d'un comportement précis sans envisager de résultat particulier, en :

> « [*encourageant*] les États Membres à mettre en place et renforcer un cadre propice au renforcement des capacités des autorités nationales et locales, des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales et communautaires nationales et locales en matière de fourniture rapide de l'assistance humanitaire et encourage également la communauté internationale, les organismes compétents des Nations Unies et les autres institutions et organisations compétentes à apporter un appui aux autorités nationales dans l'exécution de leurs programmes de renforcement des capacités, y compris grâce à la coopération technique et aux partenariats à long terme fondés sur la reconnaissance de leur rôle majeur en matière d'assistance humanitaire »[128].

90. Plusieurs conventions multilatérales privilégient l'institution d'une obligation de moyens. Les États parties à la Convention de Tampere ont ainsi décidé, à l'article 3 2 c) de la Convention, « [l]a mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe » sans préciser le type de réseau de télécommunication à utiliser. L'Accord de l'ASEAN contient quant à lui des dispositions détaillées sur les modes de coopération technique et scientifique, mais ne les érige pas en obligations. Par exemple, à l'article 18.1 b) de l'Accord, les membres de l'Association sont convenus d'encourager l'uniformisation du mode de présentation des données et des informations, sans toutefois fixer de date déterminée pour ce faire. De même, la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées[129] et la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire imposent des obligations de moyens et non de résultat.

91. En dehors du cadre du droit international relatif aux secours en cas de catastrophe à proprement parler, l'obligation de coopérer figure également en tant qu'obligation de moyens et non de résultat dans de nombreux traités bilatéraux, comme celui conclu dans le domaine de l'agriculture entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique, par lequel ceux-ci se sont engagés à coopérer pour la fumigation des poires mais pas à éradiquer la *grapholita molesta* (tordeuse orientale du pêcher)[130]. L'accord conclu entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur les substances réglementées prévoit l'instauration d'une coopération technique et en particulier l'adoption de programmes de formation et d'échanges

---

128 Résolution 2008/36 du Conseil économique et social intitulée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies », par. 2.

129 Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515, n° 44910.

130 State Department. N° 02-50, 2002 WL 1517444 (Treaty), Memorandum of Understanding between the United States Department of Agriculture and the Office of the United States Trade Representative, and the Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food and the Secretariat of Economy of the United Mexican States regarding areas of food and agricultural trade (2002) (Mémorandum d'accord conclu entre, d'une part, le Département de l'agriculture américain et le Bureau du représentant américain au Commerce et, d'autre part, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage, du développement rural, des pêches et de l'alimentation et le Ministère de l'économie des États-Unis du Mexique concernant certains aspects du commerce des produits alimentaires et agricoles).

pour les responsables concernés, mais n'exige pas de ces responsables qu'ils réussissent au préalable un test de connaissances[131].

92. Comme d'autres obligations juridiques internationales, la coopération dans le domaine de la protection des personnes en cas de catastrophe entraîne de par sa nature même une obligation de moyens et non de résultat.

C. Catégories de coopération

93. Dans le cadre du sujet, l'obligation de coopérer a un objectif bien précis : protéger les personnes en cas de catastrophe. La réalisation de cet objectif impose le plus souvent de coopérer po-ur mener à bien des activités telles que la fourniture de soins médicaux, de denrées alimentaires, de formations dans le domaine agricole, de secours aux sinistrés, d'abris, de vêtements et d'eau, et l'exécution de programmes d'enseignement, d'échanges professionnels, de réforme institutionnelle, d'assistance technique et de promotion des droits de l'homme et des libertés civiles[132]. L'obligation de coopérer doit être entendue comme englobant une grande variété d'activités de coordination et de nature technique, scientifique et logistique. On trouve des indications concernant la portée de ces activités dans le cadre du projet d'article 5 dans d'autres instruments juridiques internationaux connexes qui précisent la nature de la coopération en question.

94. La coopération est expressément envisagée dans différents instruments des Nations Unies. Au paragraphe 27 de l'annexe à la résolution 46/182, l'Assemblée générale précise que l'Organisation des Nations Unies devrait jouer un rôle de coordination et, par exemple, « établir un fichier central de tous les personnels spécialisés et équipes de spécialistes techniques, ainsi que des fournitures, matériels et services d'urgence disponibles au sein du système des Nations Unies et auprès des gouvernements, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales et pouvant être rapidement mis à contribution par l'Organisation des Nations Unies ». La Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international préconise quant à elle le renforcement de la coopération technique, ce que fait également la résolution 2008/36 du Conseil économique et social relative à l'aide humanitaire. Ces deux instruments ne précisent toutefois nullement le sens à donner à l'expression « coopération technique ».

95. Certaines conventions multilatérales envisagent des catégories de coopération précises sans en dresser la liste, exhaustive ou non. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels évoque par exemple la coopération économique et technique (art. 2) et l'élaboration de programmes concrets de lutte contre le problème de la faim (art. 11)[133]. Une série de conventions relatives à l'environnement appellent également à une action coordonnée axée sur ces catégories générales. La Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (ou « Déclaration de Stockholm »), adoptée en 1972, prévoit

---

131 Accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique relatif aux précurseurs et aux substances chimiques utilisés fréquemment pour la fabrication illicite de drogues ou de substances psychotropes (2007).

132 Christine Holland Anthony, « The Responsible Role for the International Charitable Grantmaking in the Wake of the September 11, 2001 Terrorist Attacks », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 9 (2006), p. 911.

133 Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, n° 14531, art. 2 et 11, respectivement.

« d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle » , qui englobe « des informations et compétences scientifiques en ce qui concerne la lutte contre la dégradation de l'environnement »[134]. La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone encourage quant à elle tous les États parties à échanger des renseignements scientifiques, techniques, socioéconomiques, commerciaux et juridiques appropriés aux fins de la Convention[135]. Enfin, le Protocole de Montréal appelle les pays développés à fournir une aide financière et à faciliter le transfert de technologie aux pays les moins avancés[136].

96. D'autres traités multilatéraux contiennent des dispositions plus détaillées qui donnent des éclaircissements sur les catégories générales de coopération qu'ils recensent. L'article 32 d) de la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées préconise la fourniture d'« une assistance technique et une aide économique », y compris en « facilitant l'acquisition et la mise en commun de technologies d'accès et d'assistance et en opérant des transferts de technologie »[137]. De même, l'article 3 2) c) de la Convention de Tampere prévoit la « mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe » grâce notamment à « l'installation et la mise en œuvre de ressources de télécommunication fiables et souples qui seront utilisées par les organisations de secours et d'assistance humanitaires » [art. 3 2) d)].

97. L'article 18 de l'Accord de l'ASEAN contient des dispositions encore plus détaillées :

> « Coopération technique
>
> 1. En vue d'améliorer la préparation aux catastrophes et d'atténuer les conséquences de celles-ci, les Parties mènent des activités de coopération technique, et notamment :
>
> a. Facilitent la mobilisation des ressources nécessaires entre elles et auprès des tiers;
>
> b. Encouragent l'uniformisation du mode de présentation des données et des informations;
>
> c. Encouragent l'échange d'informations, de connaissances, de technologies, de techniques et de savoir-faire pertinents;
>
> d. Mènent des programmes de formation, d'information et de sensibilisation adéquats, en particulier dans le domaine de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs conséquences, ou font le nécessaire pour que de tels programmes puissent être menés;
>
> e. Élaborent et mènent des programmes de formation à l'intention des décideurs, des spécialistes de la gestion des catastrophes et des acteurs portant assistance aux niveaux local, national et régional; et

---

134 Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (A/CONF.48/14/Rev.1), première partie.

135 Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985), art. 4.1.

136 Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), art. 8.

137 Voir plus haut, note 129.

f. Renforcent la capacité technique des Parties à mettre le présent Accord en application.

2. Le centre de coordination de l'assistance humanitaire de l'ASEAN facilitera les activités de coopération technique recensées ci-dessus au paragraphe 1. »

98. La Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique envisage différents types de coopération qu'elle classe sous des titres généraux et donne une liste détaillée d'actions pour chacun. Elle permet par exemple à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) de :

« prêter son concours à un État Partie ou à un État Membre, sur demande, pour l'une quelconque des questions ci-après ou d'autres questions appropriées :

- Élaboration de plans d'urgence pour les cas d'accidents nucléaires et de situations d'urgence radiologique ainsi que de la législation appropriée;
- Mise au point de programmes de formation appropriés pour le personnel appelé à intervenir dans les cas d'accidents nucléaires et de situations d'urgence radiologique;
- Transmission des demandes d'assistance et d'informations pertinentes en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique;
- Mise au point de programmes, de procédures et de normes appropriés de surveillance de la radioactivité;
- Exécution d'études pour déterminer la possibilité de mettre en place des systèmes appropriés de surveillance de la radioactivité ».

Cette liste n'est pas exhaustive mais elle présente clairement de nombreuses formes de coopération et permet, par analogie, d'en envisager d'autres.

99. Dans d'autres domaines, la plupart des accords bilatéraux qui prescrivent une certaine forme de coopération technique contiennent une liste des types d'assistance visés. Ainsi, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a conclu des accords avec des juridictions internes prévoyant la fourniture d'une assistance technique et la communication d'éléments de preuve pour des procès menés devant ces juridictions. Ces accords mentionnent le type d'assistance technique visé. Par ailleurs, l'accord conclu entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique dans le domaine de l'agriculture énumère des types d'activité précis, comme la fumigation[138], tandis que celui conclu entre les États-Unis d'Amérique et la République de Corée dans le domaine de la science et de la technologie précise que la coopération comprend des recherches, l'échange d'informations scientifiques, des visites scientifiques, des échanges individuels, des séminaires et des ateliers conjoints et d'autres types d'activités convenues par les parties[139].

---

138 Traité conclu entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique (voir plus haut, note 130).

139 State Department. N° 00-115, 2000 WL 1706748 (Treaty), United States of America-Korea, Memorandum of Understanding Concerning Cooperation in Science and Technology (2000) (Mémorandum d'accord conclu en 2000 entre les États-Unis d'Amérique et la République de Corée relatif à la coopération dans le domaine de la science et de la technologie).

100. Comme il est dit dans les paragraphes qui précèdent, les instruments existant dans le domaine des secours en cas de catastrophe prévoient, en termes généraux, l'instauration d'une coopération scientifique, technique et logistique. Cela comporte la coordination des communications et le partage des informations, la mise à disposition de personnel, de matériel d'intervention et de fournitures, mais aussi la fourniture de conseils scientifiques et techniques afin de renforcer la capacité d'intervention de l'État touché. Compte tenu de la nature d'un grand nombre de ressources nécessitées par les secours, les obstacles réglementaires à l'entrée de personnel, de matériel et de fournitures posent des problèmes particuliers et sont donc régis par une série d'accords internationaux, régionaux et bilatéraux. En outre, beaucoup d'accords plus récents ont porté essentiellement sur la coopération préalable, mettant l'accent sur la prévention et la préparation aux catastrophes, notamment les dispositifs de recherche et de sauvetage, les besoins des capacités de réserve, les systèmes d'alerte rapide, l'échange d'informations relatives à la détection des risques et les plans d'intervention.

1. Communications et échange d'informations

101. L'un des aspects de la coopération souvent évoqué dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe est la communication. La coordination des communications et l'échange d'informations sont essentiels pour que l'intervention soit efficace. Par conséquent, nombre des instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe traitent également de la question de l'échange d'informations[140]. Le préambule de la Convention de Tampere par exemple dispose que « la radiodiffusion joue un rôle déterminant dans la diffusion d'informations précises destinées aux populations sinistrées[141] » et la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, adoptée en 2000, demande à l'État bénéficiaire de fournir « toutes les informations nécessaires et disponibles relatives à la situation considérée afin d'assurer le bon déroulement de l'assistance » [142]. Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 met également en avant le rôle essentiel que jouent l'échange d'informations, le dialogue et la coopération en cas de catastrophe[143].

102. L'approche de la question de la communication varie d'un instrument à l'autre : certains instruments se réfèrent d'une façon générale à l'utilité de disposer

---

140 Voir, par exemple, l'Accord sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, conclu en 1989 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, dont l'article 6, par. 1, dispose que les parties contractantes échangent les informations d'importance pour l'Accord. Voir aussi l'Accord de 1998 entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 4 4), ci-après l'« Accord de l'OCEMN ».

141 Voir l'article 3 de la Convention, qui préconise « la mise en œuvre d'équipement de télécommunication de Terre et par satellite pour prévoir et surveiller les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes et pour fournir des informations y relatives; [et le] partage des informations concernant les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes entre les États parties et avec d'autres États[,] des entités autres que des États [et des organisations intergouvernementales], et la diffusion de ces informations auprès du public et notamment des communautés exposées ».

142 Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, 22 mai 2000, art. 4 a) 1), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2172, n° 38131 (ci-après la « Convention-cadre »).

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

de communications efficaces pour les secours en cas de catastrophe ou prévoient l'obligation générale, pour l'État touché, de faciliter les communications, tandis que d'autres donnent des indications plus précises quant à la facilitation des communications dans ce type de situation. Par exemple, l'accord type de l'Association de droit international relatif aux actions de secours humanitaire prévoit que dans la zone d'opérations, l'organisation aura le droit de communiquer par radio, télégraphe ou par tout autre moyen et d'établir les facilités nécessaires pour maintenir lesdites communications à l'intérieur de ses installations ou entre ces installations et ses unités de service[144]. De même, les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo) établissent que « [l]'État touché doit fournir à la communauté internationale des informations à jour et exactes sur la nature et l'ampleur de la catastrophe, de façon à accroître l'efficacité de l'assistance extérieure »[145].

103. S'agissant des mesures substantielles destinées à améliorer les communications, l'article 11 c) de l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe prévoit la création et l'exploitation d'un système d'intervention d'urgence capable de faire face aux télécommunications d'urgence. L'instrument le plus complet dans ce domaine est la Convention de Tampere, qui réglemente la coopération concernant l'utilisation des télécommunications et des technologies de l'information en cas de catastrophe.

2. Assistance scientifique et technique

104. Une autre forme de coopération souvent évoquée est la fourniture d'assistance et de conseils scientifiques, techniques ou technologiques. La nature des catastrophes imposera d'avoir recours à telles ou telles technologies ou compétences particulières qui ne sont pas nécessairement faciles à trouver dans le pays touché, ou qui n'y sont pas disponibles en quantité suffisante ou à un degré suffisamment élevé. Par conséquent, de nombreux instruments préconisent expressément la fourniture d'une assistance scientifique et technique, comme l'Accord de l'ASEAN qui, à son article 18 sur la coopération technique, appelle les Parties à encourager les échanges d'informations, de connaissances, de technologies, de techniques et de savoir-faire pertinents[146]. La Convention-cadre se réfère également, à son article 2 a), à la coopération et en particulier à l'échange d'expertise. Par ailleurs, de

---

144 Draft Model Agreement on International Medical and Humanitarian Law (Projet d'accord type sur le droit international médical et humanitaire), art. 6. Voir aussi Agreement between the Swiss Federal Council and the Government of the Republic of the Philippines on Cooperation in Event of Natural Disaster or Major Emergencies (Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence grave conclu en 2001 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines), art. 8 2) (Les autorités compétentes de l'État requérant doivent aider les unités d'aide à utiliser les systèmes de télécommunication existants ou des fréquences spéciales, voire les deux, ou encore à établir un système de télécommunication d'urgence).

145 Directives d'Oslo, révisées le 27 novembre 2006, par. 54; disponibles à l'adresse suivante : www.ifrc.org/Docs/idrl/I798FR.pdf (ci-après les « Directives d'Oslo »).

146 Art. 18 c). Voir plus haut le paragraphe 97. Disponible également à l'adresse suivante : www.aseansec.org.

nombreux accords bilatéraux prévoient une assistance mutuelle concernant les questions scientifiques et techniques[147].

105. La technologie peut aussi renforcer les communications, l'utilisation des technologies de l'information et des télécommunications pouvant améliorer nettement l'échange d'informations et renforcer l'efficacité d'ensemble des opérations de secours en cas de catastrophe. Aux termes de la Convention de Tampere, on entend par « assistance en matière de télécommunication » la mise à disposition de ressources telles que des équipements, des matériels, des informations, la formation, le spectre des fréquences radioélectriques, la capacité de réseau ou de transmission ou toute autre ressource nécessaire aux télécommunications. Un autre accord qui traite d'une catégorie précise de coopération technologique est la Charte relative à une coopérative visant à l'utilisation coordonnée des moyens spatiaux en cas de situations de catastrophe naturelle ou technologique (également connue sous le nom de Charte internationale « Espace et catastrophes majeures »), qui porte sur la coordination de la technologie satellitaire dans le cadre des secours en cas de catastrophe[148].

3. Personnel humanitaire

106. Pour pouvoir fournir une assistance efficace en cas de catastrophe, il faut aussi que la mise à disposition du personnel humanitaire destiné à renforcer la capacité de réaction de l'État touché soit coordonnée; cela concerne notamment les équipes médicales, les équipes de recherche et de sauvetage et les spécialistes techniques. Divers instruments appellent les États à coordonner leurs efforts et à faciliter l'entrée rapide de personnel humanitaire dans le pays touché, notamment les résolutions de l'Assemblée générale 46/182 de 1991[149] et 57/150 de 2002[150], ainsi que les Mesures propres à accélérer les secours internationaux adoptées par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Conseil économique et social en 1977 et entérinées par l'Assemblée générale dans sa résolution 32/56[151].

107. Outre l'entrée du personnel dans le pays, les instruments traitent également de la coordination, de la facilitation et de la supervision de l'assistance fournie dans

---

147 Voir, par exemple, la Convention de 1984 sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents conclue entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique, qui dispose à l'article 13 que les Parties échangeront toutes informations utiles de caractère scientifique et technique, disponible à l'adresse suivante : www.ifrc.org/docs/idrl/I94EN.pdf. Voir aussi le Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile conclu entre le Royaume d'Espagne et la République du Portugal en 1992, art. 1 2), et l'Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe conclu entre le Royaume d'Espagne et la République argentine en 1988, art. IV.

148 Disponible à l'adresse suivante : www.disasterscharter.org/charter/.

149 Résolution de l'Assemblée générale 46/182, annexe, par. 27 et 28.

150 Résolution de l'Assemblée générale 57/150, par. 3.

151 Voir aussi Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, 7 juin 1991, art. VII, disponible en anglais et en espagnol à l'adresse suivante : www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html; (ci-après, la « Convention interaméricaine »); Arab League Decision n° 39, Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations (Ligue des États arabes, décision n° 39, accord de coopération arabe sur la réglementation et la facilitation des opérations de secours), art. 3, traduction en anglais disponible à l'adresse suivante : www.ifrc.org/Docs/idrl/I644EN.pdf.

l'État touché. Les questions qui reviennent le plus souvent sont la liberté de circulation, le transport du personnel, l'accès aux installations et la coordination avec l'État touché, y compris la fourniture d'un appui, d'informations utiles, de conseils, et de services de traduction et d'interprétation. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a insisté d'une manière générale sur l'idée de faciliter le travail des équipes de secours. La Convention de Tampere dispose, à l'article 9, que « [l]es États parties réduisent ou éliminent, si possible et en conformité avec leur législation nationale, les obstacles réglementaires […] limitant les mouvements des personnels qui exploitent les équipements de télécommunication ou qui sont indispensables à leur utilisation efficace ». Les Directives d'Oslo, quant à elles, préconisent, au paragraphe 60, d'accorder un libre accès aux zones sinistrées aux équipes de secours. L'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe prévoit quant à lui, aux articles 16 et 22, que l'État touché coopérera par la mise à disposition d'installations et de services locaux et la facilitation du transit à travers son territoire du personnel de secours.

108. Différents instruments, dont la Convention-cadre, la Convention de Tampere, la Convention interaméricaine et les Directives d'Oslo, traitent de l'identification et de la protection du personnel de secours[152]. Au paragraphe 4 de sa résolution 57/150, l'Assemblée générale a demandé « à tous les États de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la protection des équipes internationales de recherche et de sauvetage opérant sur leur territoire ».

4. Produits de première nécessité et matériel de secours

109. La conduite des opérations de secours nécessite par ailleurs toute une série d'articles et de matériel. Les victimes de catastrophes ont notamment besoin de nourriture, de vêtements et de médicaments pour satisfaire leurs besoins élémentaires. Les équipes de secours ont quant à elles besoin de téléphones, de radios, d'ordinateurs, de véhicules et de matériel de construction pour pouvoir agir efficacement. Une partie des articles et du matériel nécessaires au lendemain d'une catastrophe peuvent être trouvés sur place dans le pays touché, mais il peut être nécessaire d'en importer s'il n'y en a pas en quantité suffisante. Compte tenu de la nature des catastrophes, il est essentiel que les produits de première nécessité soient fournis rapidement. En outre, nombre d'entre eux – comme les denrées alimentaires et les médicaments – pourraient s'abîmer ou arriver à expiration s'ils ne sont pas transportés et livrés rapidement. La coopération revêt une importance particulière dans le domaine de la fourniture des produits de première nécessité et du matériel de secours et de la facilitation de leur entrée dans le pays concerné, car bon nombre d'articles nécessaires sont soumis à une réglementation interne stricte. Il s'agit notamment des denrées alimentaires, des médicaments, des machines, du matériel de télécommunication, des véhicules et des chiens de sauvetage.

110. De nombreux accords et lignes directrices traitent des moyens de faciliter l'entrée rapide des produits de première nécessité et du matériel de secours. Certains instruments précisent quels sont ces produits dans le cadre de dispositions détaillées, tandis que d'autres évoquent de façon générale « des produits de première nécessité et du matériel de secours », catégorie très vaste. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a appelé d'une manière générale à la coordination pour faciliter un accès rapide aux moyens de secours et, au paragraphe 30 de son annexe,

[152] Voir Convention de Tampere, art. 5 3), et Convention interaméricaine, art. VII et XI.

elle a indiqué que « les pays sujets aux catastrophes devraient mettre au point des procédures spéciales d'urgence, afin d'accélérer l'achat et le déploiement des matériels et fournitures de secours ». Les Mesures propres à accélérer les secours internationaux[153] mettent aussi l'accent sur la coordination pour éviter tout retard lié à des obstacles réglementaires.

111. Certains instruments mentionnent tels ou tels matériel et fournitures précis. L'article 14 a) de l'Accord de l'ASEAN parle ainsi de matériel de télécommunication et de véhicules. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale et la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, adoptée en 1973 et modifiée en 1999, appellent les États touchés à faciliter l'entrée des médicaments[154]. La Convention de Kyoto quant à elle mentionne expressément les chiens de sauvetage au premier rang des types d'envois de secours devant bénéficier d'une procédure accélérée. Plusieurs accords bilatéraux, tels que l'Accord concernant l'amélioration de services de secours dans les régions frontalières conclu en 1974 entre la Suède et la Norvège et l'Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence grave conclu en 2001 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines traitent également de la procédure d'entrée des chiens de sauvetage.

112. Certains accords envisagent aussi la réexportation des biens afin que les produits de première nécessité et le matériel de secours puissent être efficacement réaffectés là où on en a le plus besoin. L'article 14 b) de l'Accord de l'ASEAN appelle à « faciliter l'entrée et le séjour sur son territoire, et *la sortie* de son territoire, du personnel participant aux secours et des équipements, moyens et matériel utilisés dans le cadre des secours » [les italiques ne figurent pas dans l'original]. De même, l'article 9 de la Convention de Tampere appelle à réduire les « dispositions réglementaires limitant le transit des ressources de télécommunication en direction ou en provenance du territoire d'un État partie ou à travers ce territoire ».

113. La coopération suppose que l'État touché prenne des mesures pour accélérer et faciliter les opérations de secours, mais aussi que les acteurs portant assistance coordonnent et planifient leurs opérations, afin de réduire les complications liées à la fourniture des secours. Si les acteurs portant assistance disposent des informations nécessaires et sont dûment préparés pour répondre aux exigences de l'État touché, le processus pourra être plus efficace. Les Mesures propres à accélérer les secours internationaux recommandent aux donateurs de limiter leurs contributions aux articles de secours hautement prioritaires indiqués par les services et organismes de secours compétents. De nombreux instruments prévoient que les États touchés doivent présenter des demandes relativement précises, et que les acteurs portant assistance doivent s'y conformer. L'article II b) de la Convention interaméricaine dispose, par exemple, qu'en cas de catastrophe, l'État assistant consulte l'État assisté pour savoir quel type d'assistance il estime la mieux adaptée

---

153 Résolution 6 adoptée à la vingt-troisième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* (3e éd.), 1994, p. 811 à 815, recommandation D.

154 Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (ci-après, la « Convention de Kyoto »), 18 mai 1973, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 950, n° 13561, p. 269, modifiée par le Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, 26 juin 1999, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2370, n° 13561, p. 27.

aux populations sinistrées. La communication des exigences, des capacités et des attentes des parties concernées peut faciliter grandement la fourniture des secours et atténuer les difficultés causées par la réglementation.

5. Coopération dans le domaine de la préparation, de la prévention et de l'atténuation des conséquences des catastrophes

114. Les conventions les plus récentes portent essentiellement sur la prévention et la préparation et ne sont plus axées au premier chef sur l'intervention en cas de catastrophe. De nombreux instruments traitent non seulement de la coopération en matière de secours, mais aussi de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs conséquences : dispositifs de recherche et de sauvetage, capacités de réserve, systèmes d'alerte rapide, échange d'informations relatives à l'évaluation et à l'identification des risques, planification des interventions d'urgence et renforcement des capacités.

115. Le Cadre d'action de Hyogo fait une large place à la prévention et à la préparation, précisant que l'un des principaux objectifs de l'accord est de « [m]ettre en commun les pratiques les plus efficaces et les enseignements tirés de l'expérience pour contribuer à la prévention des catastrophes dans le contexte de la réalisation d'un développement durable, et recenser les lacunes et les difficultés rencontrées »[155]. Aux paragraphes 5, 13 et 14 de l'annexe à sa résolution 46/182, l'Assemblée générale préconise la coopération par l'échange d'informations scientifiques et techniques sur l'évaluation et la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et l'alerte rapide, et la fourniture d'une aide aux pays en développement pour qu'ils renforcent leurs capacités en matière de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets. Au paragraphe 7 de sa résolution 57/150, l'Assemblée générale a plus largement « [e]ncourag[é] le renforcement de la coopération entre États aux niveaux régional et sous-régional en matière de préparation et de réaction en cas de catastrophe, notamment en ce qui concerne la création de capacités à tous les niveaux »[156]. D'autres instruments appellent à coopérer dans le domaine de la formation d'experts, de la recherche et des études en vue d'améliorer la préparation, tels que l'Accord de l'ASEAN, qui dispose à son article 19 que les Parties, à titre individuel ou collectif, y compris en collaboration avec les organisations internationales compétentes, encouragent et, chaque fois que possible, soutiennent les programmes de recherche scientifique et technique relatifs aux causes et conséquences des catastrophes et aux moyens, méthodes, techniques et matériel visant à réduire les risques de catastrophe.

116. Au vu de ce qui précède, le Rapporteur spécial conclut qu'il est justifié d'insérer dans le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe un projet d'article relatif à l'obligation de coopérer. Le numéro de ce projet d'article et sa place au sein de l'ensemble du projet seront fixés à une date ultérieure. Le plus simple et le plus efficace serait d'établir ce projet d'article sur le

---

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

[156] Voir aussi le Protocol on Health (protocole sur la santé) de la Communauté de développement de l'Afrique australe, dont l'article 25 b) appelle les Parties à collaborer et à faciliter les efforts régionaux déployés en matière de sensibilisation du public, de réduction des risques, de préparation et de plans de gestion en cas de catastrophe d'origine naturelle ou humaine, 1999, disponible en anglais à l'adresse suivante : www.sadc.int.

modèle de l'article 17, paragraphe 4, du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières cité plus haut (voir par. 85). Il serait donc ainsi libellé :

Projet d'article A
Obligation de coopérer

Les États et les autres acteurs mentionnés au projet d'article 5 fournissent à l'État touché une coopération scientifique, technique, logistique et autre, selon qu'il conviendra. Cette coopération peut comprendre la coordination des opérations de secours internationales et des communications et la mise à disposition de personnel de secours, de matériel et de fournitures de secours, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire.

V. Conditions de la fourniture d'assistance

117. La Commission a établi dans le projet d'article 9 que l'État touché a, en vertu de sa souveraineté, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire. Il a aussi le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de tels secours et assistance. Le Rapporteur spécial examinera à présent les conditions auxquelles l'État touché peut subordonner la fourniture de l'aide.

118. Pour déterminer l'étendue des conditions qu'il est justifié de poser, il est nécessaire de rappeler les principes fondamentaux de la souveraineté de l'État et de la non-ingérence. Le Rapporteur spécial, dans son troisième rapport (A/CN.4/629, par. 75), a noté que « [l]es principes corrélés de souveraineté et de non-ingérence postulent l'existence d'une sphère interne déterminée, un domaine réservé, placés sous l'autorité exclusive de l'État ». En formulant sa proposition pour le projet d'article 9, le Rapporteur spécial a tout particulièrement pris note des principes de la souveraineté de l'État et de la non-ingérence, concluant : « il se déduit facilement qu'un État touché par une catastrophe peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des personnes qui se trouvent sur son territoire » (ibid., par. 74). L'État touché peut donc poser des conditions à la fourniture de l'aide, notamment le respect de sa législation nationale et la couverture des besoins établis.

119. Les principes fondamentaux de la souveraineté de l'État et de la non-ingérence doivent être envisagés au regard des responsabilités assumées par les États, dans l'exercice de leur souveraineté, envers d'autres États et envers les personnes se trouvant sur le territoire ou sous le contrôle d'un État. Comme il a été admis dans l'arrêt rendu en l'affaire du détroit de Corfou, « la souveraineté confère des droits aux États et leur impose des obligations »[157]. Selon le commentaire, le projet d'article 9 exprime ces obligations et « affirme le rôle principal incombant à l'État touché pour réagir à une catastrophe sur son territoire »[157]. En conséquence, toute condition posée par l'État touché doit être raisonnable et ne doit pas contrarier le devoir qu'a cet État d'assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire. De surcroît, l'État touché a le devoir corrélatif de faciliter la fourniture

[157] Affaire du détroit de Corfou (*Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* c. *Albanie*) arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. recueil 1949*; opinion individuelle du juge Alvarez, p. 43. Voir A/66/10, par. 289, commentaire de l'article 9 2).

prompte et efficace de l'aide, et notamment de déroger le cas échéant à la législation nationale.

A. Respect de la législation nationale

120. L'État touché peut subordonner la fourniture de l'aide au respect de sa législation nationale. L'obligation de respecter la législation nationale découle logiquement des principes énoncés dans le projet d'article 9 : l'État touché a, en vertu de sa souveraineté, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire et il a le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de cette assistance. En outre, ce principe se fonde sur la pratique des États.

121. Plusieurs traités multilatéraux incluent une disposition prévoyant le respect de la législation nationale. La Convention de Tampere, en son article 4 8), énonce ce qui suit : « Aucune disposition de la présente Convention n'altère le droit d'un État partie, en application de sa législation nationale, de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication fournie sur son territoire au titre de la présente Convention. »

122. L'Accord de l'ASEAN, au paragraphe 2 de son article 13, dispose que les membres de l'opération d'assistance sont tenus de respecter et d'observer tous les textes de loi et règlements internes. Plusieurs autres instruments internationaux prévoient également que les acteurs de l'assistance sont tenus de respecter la législation nationale[158] ou d'agir conformément à la législation de l'État touché[159].

123. L'Assemblée générale a elle aussi déclaré, dans sa résolution 46/182, que la « coopération internationale [en vue de faire face à des situations d'urgence] devrait être fournie conformément au droit international *et à la législation nationale* » (non souligné dans l'original). Cela revient à affirmer clairement que l'État touché devrait être en mesure de subordonner la fourniture de l'aide au respect de sa législation nationale.

124. Plusieurs dispositions non contraignantes ou à l'état de projet, relatives à l'assistance en cas de catastrophe, prévoient une obligation, faite aux acteurs de l'assistance, de respecter, de ne pas contester ou d'appliquer la législation nationale de l'État touché[160]. Ces instruments juridiques internationaux reconnaissent le

---

158 Voir, par exemple, la Convention interaméricaine, art. VIII et XI d); et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8 7).

159 Ibid.; Accord entre les gouvernements des États membres de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, du 15 avril 1998, art. 5 et 9, ci-après dénommé « l'Accord BSEC ».

160 Voir, par exemple, Fédération internationale de la Croix-Rouge, Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, adoptées à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 2007, document 30IC/07/R4, annexe, art 4 1), ci-après les « Lignes directrices de la FICR »; MacAlister-Smith, International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations (Institut Max Planck pour le droit public comparé et le droit international, Heidelberg, 1991), art. 9 b) et art. 22 d), ci-après les « Principes directeurs de l'Institut Max Planck »; et Conseil de l'Europe, recommandation Rec(2002)3 du Comité des ministres aux États membres sur la coopération transfrontalière en matière de protection civile et d'entraide en cas de désastre naturel et technologique survenant

principe selon lequel les acteurs de l'assistance devraient respecter la législation nationale de l'État touché.

125. La subordination de la fourniture de l'aide au respect de la législation nationale crée des obligations pour les acteurs de l'assistance. En outre, l'État touché doit quant à lui faciliter une assistance prompte et efficace, ce qui constitue une exception à la règle selon laquelle il peut subordonner la fourniture de cette assistance au respect de sa législation nationale.

1. Obligation faite aux acteurs de l'assistance de coopérer conformément à la législation nationale

126. En contrepartie du droit qu'a l'État touché de subordonner la fourniture de l'aide au respect de sa législation nationale, les acteurs de l'assistance ont l'obligation de fournir l'assistance en respectant la législation nationale de l'État touché et les autorisations données par ce dernier. L'obligation de respecter la législation nationale et les autorisations de l'État touché découle de celle de respecter la souveraineté de cet État et du principe de coopération, réaffirmé dans le projet d'article 5.

127. Trois obligations incombant aux acteurs de l'assistance découlent du principe général selon lequel l'assistance doit être fournie conformément à la législation nationale et aux autorisations de l'État touché. Premièrement, les membres de l'opération de secours sont tenus de respecter la législation nationale et les règles de l'État touché. Deuxièmement, le chef de l'opération de secours est tenu de faire en sorte que la législation nationale et les règles de l'État touché soient respectées. Troisièmement, il y a l'obligation de coopérer avec les autorités nationales[161].

128. Premièrement, le personnel de l'opération de secours est tenu de respecter la législation nationale et les règles de l'État touché. On trouve une formulation de ce principe général dans la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels : « [l]e personnel participant à l'opération d'assistance agit conformément à la législation pertinente de la Partie qui demande l'assistance »[162]. La Convention interaméricaine, en son article XI d), dispose que le personnel prêtant assistance est tenu de respecter les lois et les règlements de l'État bénéficiaire et des éventuels États de transit et que le personnel prêtant assistance s'abstient d'exercer des activités politiques ou d'autre nature incompatibles avec lesdites lois ou les termes de la Convention. De même, l'Accord BSEC dispose que les membres de l'équipe d'assistance sont tenus de respecter la législation nationale et les règles de la partie requérante[163].

---

dans les zones frontalières, adoptée par le Comité des ministres le 6 mars 2002, à la sept cent quatre-vingt-sixième réunion des délégués des ministres, appendice, par. 9.

[161] Accord de l'ASEAN, art. 13 2) (disposant que les membres de l'opération d'assistance sont tenus de respecter et d'observer tous les textes de loi et règlements nationaux, que le chef de l'opération d'assistance prend toutes les mesures voulues pour assurer le respect des lois et règlements nationaux et que l'État bénéficiaire coopère pour faire en sorte que les membres de l'opération d'assistance respectent les lois et règlements nationaux).

[162] Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2105, n° 36605, annexe X, par. 1.

[163] Accord BSEC, art. 9 3); voir aussi les Lignes directrices de la FICR, art. 4 1) et les Principes directeurs de l'Institut Max Planck, par. 22 d).

129. Deuxièmement, le chef de l'opération de secours menée par un État, une organisation internationale ou un autre acteur de l'aide humanitaire a le devoir de veiller au respect de la législation nationale et des règles de l'État touché. Ce devoir est exposé en son article 13 2)de l'Accord de l'ASEAN, qui dispose que le chef de l'opération d'assistance prend toutes les mesures voulues pour assurer le respect des lois et règlements nationaux. Cette obligation découle logiquement de la considération générale selon laquelle le chef de l'opération de secours est responsable de la supervision directe des opérations menées par le personnel[164].

130. Troisièmement, afin de respecter la législation nationale et conformément à l'obligation de coopérer énoncée dans le projet d'article 5, l'État fournissant l'aide est tenu de coopérer avec les autorités nationales. Les Principes directeurs de l'Institut Max Planck prévoient, en leur paragraphe 22 b), qu'à tout moment au cours des opérations d'assistance humanitaire, le personnel chargé de cette assistance coopère avec l'autorité compétente désignée du pays bénéficiaire. De même, les Lignes directrices de la FICR disposent, en leur article 4 1), que « [l]es acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps [...] coordonner leurs activités avec les autorités nationales ». Les règles types de l'UNITAR relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe, publiées en 1982, exposent l'objet de cette obligation : le personnel humanitaire a l'obligation de collaborer en tout temps avec les autorités compétentes de l'État bénéficiaire de l'aide afin de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les facilités accordées[165].

2. Exception selon laquelle l'État touché doit faciliter une assistance prompte et efficace

131. Comme exposé dans le projet d'article 9, l'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire. Dans ces conditions, le droit de subordonner la fourniture de l'assistance au respect de la législation nationale n'est pas absolu. Cette règle comporte en effet l'exception selon laquelle l'État touché a, de par ses obligations souveraines envers sa population, le devoir de faciliter la fourniture d'une assistance prompte et efficace. Les États ont l'obligation d'aider à faire respecter la législation nationale, et celle d'examiner s'il convient de déroger à certaines lois nationales en cas de catastrophe.

132. Premièrement, les États ont l'obligation d'aider à faire respecter la législation nationale. L'obligation d'assurer une assistance prompte et efficace emporte celle de donner des renseignements pertinents aux acteurs de l'assistance. L'article 3 1) de l'Accord BSEC prévoit que les parties doivent coopérer afin de fournir à bref délai des informations et une aide pertinentes en cas de catastrophe d'origine naturelle ou humaine[166]. Ce devoir englobe l'obligation, pour l'État touché, de coopérer pour assurer le respect de sa législation nationale, comme l'indique par exemple l'article 13 2), de l'Accord de l'ASEAN, qui dispose que l'État bénéficiaire coopère

---

164 Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, annexe X, par. 1.

165 Règles types pour les opérations de secours en cas de catastrophe (1982), Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, *Policy and Efficacy Studies* n° 8 (numéro de vente : E.82.XV.PE/8), annex A rule 14 (ci-après les « règles types de l'UNITAR »). Voir aussi les « Directives d'Oslo », version du 27 novembre 2006, par. 48.

166 Voir aussi les Principes directeurs de l'Institut Max Planck, art. 19 c).

pour faire en sorte que les membres de l'opération d'assistance respectent les lois et règlements nationaux[167].

133. Dans le cadre de son devoir de coopérer pour assurer le respect de sa législation nationale, l'État touché est tenu de porter à la connaissance des acteurs de l'assistance les textes applicables, notamment ceux qui ont trait aux privilèges et immunités, ainsi qu'aux obstacles réglementaires. Cette obligation ne s'applique qu'aux textes qui sont pertinents eu égard à la catastrophe considérée. Comme le prévoit l'article 10 3), des Lignes directrices de la FICR, « [l]es États touchés devraient mettre à la disposition des acteurs prêtant assistance des informations adéquates sur les lois et règlements nationaux applicables à l'entrée sur le territoire national et à la conduite d'opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial ».

134. Deuxièmement, dans certaines circonstances, l'État touché peut être dans l'obligation, afin de s'acquitter de son devoir d'assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire, de faciliter la fourniture prompte et efficace de l'assistance en dérogeant à des dispositions de sa législation. Comme indiqué dans le mémoire du Secrétariat (A/CN.4/590, par. 70), « en règle générale, les lois nationales ne sont pas adaptées à la création d'un "espace humanitaire" au lendemain d'une catastrophe étant donné que le respect des dispositions peut s'avérer difficile et coûteux à la fois en termes de ressources et de temps perdu ». Une dérogation à la législation nationale par l'État touché devrait faciliter l'accès à l'aide ainsi que la fourniture rapide de cette aide (ibid., par. 105 et 106).

135. Les instruments internationaux reconnaissent actuellement plusieurs domaines dans lesquels il convient de déroger à la législation nationale pour faciliter une assistance prompte et efficace, à savoir les privilèges et immunités, les dispositions en matière de visa et d'admission sur le territoire, les dispositions douanières et tarifaires, les normes de qualité et la liberté de circulation. Des dérogations à la législation nationale dans chacun de ces domaines ne devraient pas être nécessaires dans tous les cas; elles devraient être appliquées sur la base d'un arbitrage raisonnable entre le devoir incombant à l'État touché de fournir une aide et son obligation de protéger sa population, compte tenu des circonstances qui lui sont propres.

136. Le premier domaine dans lequel la législation nationale doit faire l'objet de modifications ou de dérogations est celui des privilèges et immunités des acteurs participant aux opérations de secours en cas de catastrophe. La Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire prévoit, en son article 8 2 a), que l'État touché requérant l'assistance accorde certains privilèges et immunités aux acteurs de l'assistance, notamment l'immunité d'arrestation, de détention et de juridiction. Un accord conclu entre l'Autriche et la république fédérale d'Allemagne prévoit lui aussi que l'État touché accorde une « protection » aux équipes des États fournisseurs de l'aide chargées des secours d'urgence[168]. La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile prévoit elle aussi, en son article 4 5) que « [l]'État bénéficiaire accorde[], dans le cadre de ses lois nationales, tous les privilèges, immunités et facilités nécessaires à l'accomplissement de l'assistance ».

---

[167] Voir note 161 *supra*.

[168] Convention du 23 décembre 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1996, n° 29224, art. 9 3).

137. Le deuxième domaine dans lequel la législation nationale doit faire l'objet de modifications ou de dérogations est celui des dispositions en matière de visa et d'admission sur le territoire. La Ligue des sociétés de la Croix-Rouge a de longue date noté que ces dispositions imposent « une procédure requérant beaucoup de temps, qui souvent retarde l'envoi de délégués et d'équipes de cette nature »[169], retardant du même coup l'aide indispensable que l'État touché a le devoir de fournir. L'Accord de l'ASEAN, en son article 14 b), fait obligation à l'État touché de faciliter l'entrée et le séjour sur son territoire, et la sortie de son territoire, du personnel participant aux secours et des équipements, moyens et matériel utilisés dans le cadre des secours. La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire contient une disposition similaire [art. 8 5)]. Certains accords bilatéraux prévoient aussi d'autoriser, en cas de catastrophe, les acteurs de l'assistance à entrer sur le territoire sans avoir obtenu de visa[170]. Outre ces dérogations aux dispositions régissant l'admission sur le territoire, la Convention de Tampere, en son article 9 1) et 3) d), prévoit que les États touchés lèvent les obstacles réglementaires, notamment en reconnaissant l'homologation à l'étranger des licences d'exploitation dans le domaine des télécommunications. De nombreux autres accords internationaux prévoient le libre passage par les États de transit, indépendamment des dispositions applicables en matière d'entrée ou de visa[171].

138. Certains accords, comme la Convention interaméricaine, la Convention de Tampere et l'Accord de l'ASEAN, ne prévoient pas de déroger aux dispositions en matière d'admission sur le territoire ou de visa, mais exigent seulement des États qu'ils autorisent l'entrée des personnes et des biens dans le cadre de leurs législations nationales en vigueur[172]. Néanmoins, en raison des problèmes relevés par la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, il serait sans doute préférable de reconnaître qu'une dérogation est nécessaire pour faciliter la fourniture prompte et efficace de l'assistance en cas de catastrophe naturelle.

---

169 Résolution du Conseil des gouverneurs de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, adoptée à sa trente-troisième session, Genève, 28 octobre-1er novembre 1975.

170 Voir, par exemple, la Convention du 14 novembre 1984 entre les Pays-Bas et la Belgique sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1526, n° 26466, art. 6 2) et 3). Voir également l'Accord entre le Gouvernement de la République du Mozambique et le Gouvernement de la République sud-africaine relatif à la coordination des services de recherche et de sauvetage, signé le 10 mai 2002, art. 2 2); la Convention du 23 décembre 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1696, n° 29224, art. 6; la Convention du 3 février 1977 entre la France et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou accident grave, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1214, n° 19561, art. 4; l'Accord de coopération et d'assistance mutuelle en cas d'accident du 26 juin 1995 entre la Finlande et l'Estonie, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1949, n° 33393, art. 9; l'Accord du 8 septembre 2000 entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et le Gouvernement de la République de Namibie sur la coordination des services de recherche et de sauvetage, art. 7; l'Accord de coopération du 10 avril 1987 entre le Mexique et le Guatemala pour la prévention et les secours en cas de catastrophe naturelle, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1509, n° 26055, art. V.

171 Voir, par exemple, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, art. 9; L'Accord de l'ASEAN, art. 16 1); les Directives d'Oslo, par. 63; l'Accord instituant l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, art. 22.

172 Convention interaméricaine, art. VII a); Convention de Tampere, art. 9 4); Accord de l'ASEAN, art. 14 b).

139. Le troisième domaine dans lequel la législation nationale peut faire l'objet de modifications ou de dérogations est celui des dispositions douanières et tarifaires applicables à l'assistance dans l'État touché, voire dans les États de transit, en cas de catastrophe naturelle. Cette mesure réduit les coûts et les retards dans les États de transit en cas de catastrophe naturelle, facilitant une assistance prompte et efficace[173]. Certains instruments internationaux prévoient de faciliter l'entrée des biens et du matériel liés aux secours en cas de catastrophe. D'autres instruments prévoient en outre que ces biens et ce matériel ne soient pas imposés.

140. En ce qui concerne le dédouanement, l'article 2 du chapitre 5 de l'annexe spécifique J de la Convention de Kyoto dispose que « le dédouanement des envois de secours pour l'exportation, le transit, l'admission temporaire et l'importation doit être effectué en priorité »[174]. La Convention de Tampere et l'Accord de l'ASEAN contiennent des dispositions similaires[175]. En outre, des traités bilatéraux[176] et la résolution 57/150 de l'Assemblée générale du 27 février 2003 demandent instamment aux États touchés de limiter les formalités douanières pour faciliter l'entrée des biens et du matériel. En ce qui concerne les dérogations aux droits de douane ou taxes à l'importation, la Convention interaméricaine contient également une disposition (art. V) prévoyant de ne pas appliquer les taxes, droits ou autres prélèvements frappant les véhicules, le matériel et les fournitures. L'Accord de l'ASEAN et l'Accord BSEC contiennent des dispositions similaires[177].

141. Le quatrième domaine dans lequel la législation nationale doit faire l'objet de modifications ou de dérogations est celui des dispositions législatives et réglementaires nationales relatives à la qualité des biens et du matériel importés aux fins des secours en cas de catastrophe. Comme indiqué dans le mémoire du Secrétariat, les dérogations à ces dispositions visent à faire en sorte que « les lois et la réglementation en vigueur fixant des normes de qualité dans différents contextes ne nuisent pas à l'efficacité des opérations de secours » (A/CN.4/590, par. 201). Certains accords soustraient à toute réglementation nationale les biens importés aux fins de secours en cas de catastrophe[178]. La Convention relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave du 23 décembre 1988 entre la République autrichienne et la République fédérale d'Allemagne[179], le Manuel du

---

[173] Convention du 26 juin 1990 relative à l'admission temporaire (« Convention d'Istanbul »), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1762, n° 30667, art. 2.

[174] Convention de Kyoto, annexe spécifique J, chap. 5, art. 2.

[175] Convention de Tampere, art. 9 4); Accord de l'ASEAN, art. 14 b). Voir aussi Déclaration de l'ASEAN de 1976, par. III b).

[176] Voir, par exemple, l'Accord du 26 juin 1995 entre la Finlande et l'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accidents, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1949, n° 33393, art. 9; et la Convention d'assistance mutuelle du 14 juillet 1959 entre les services d'incendie et de secours français et espagnols, complétée par l'Avenant du 8 février 1973, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 951, n° 13576, art. II.

[177] Accord de l'ASEAN, art. 14 a); Accord sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, 20 janvier 1989, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1777, n° 31001, art. 3 3); Accord BSEC, art. 10; voir également les Directives d'Oslo, art. 60.

[178] Voir, par exemple, Accord de 1985 entre le Danemark et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1523, n° 26375, art. 5 5); Lignes directrices de la FICR, art. 17 1) b).

[179] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1696, n° 29224, art. 7 5).

Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[180] et les règles types de l'UNITAR (annexe A, art. 7) indiquent que les États touchés peuvent être dans l'obligation de lever des restrictions aux importations, comme celles qui frappent certains produits médicaux. Certains instruments prévoient des dérogations pour les animaux utilisés dans les opérations de sauvetage, ainsi que la levée de restrictions frappant les produits alimentaires[181].

142. Enfin, les dispositions de la législation nationale concernant la liberté de mouvement peuvent faire l'objet de dérogations en cas de catastrophe naturelle. Certains instruments juridiques internationaux exigent seulement de l'État touché qu'il lève les obstacles internes à l'entrée des acteurs de l'assistance dans la zone sinistrée. Ainsi, les règles types de l'UNITAR prévoient que l'État bénéficiaire garantit au personnel de secours désigné la liberté d'accès et de circulation à l'intérieur des zones frappées par la catastrophe dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions expressément convenues[182]. La résolution relative à l'aide humanitaire, adoptée par l'Institut de droit international en 2003, contient une disposition similaire[183].

143. Bien que dans certains États, la législation favorise l'accès des acteurs de l'assistance aux zones sinistrées[184], d'autres États continuent d'appliquer des dispositions législatives ou réglementaires restreignant cet accès. La loi japonaise autorise les responsables locaux à interdire l'entrée du personnel ne participant pas aux opérations d'urgence en cas de danger pour les personnes[185]. La loi du Népal inclut une disposition habilitant le Gouvernement à interdire l'accès des acteurs de l'assistance aux zones sinistrées sans autorisation préalable[186].

144. Il ressort de certains instruments internationaux que l'État touché peut être tenu de faciliter l'accès à la zone sinistrée. La résolution 46/182 de l'Assemblée dispose que le Coordonnateur des secours d'urgence serait chargé de : « [f]aciliter activement, y compris par la négociation si nécessaire, l'accès des organisations opérationnelles aux zones sinistrées, pour permettre la fourniture rapide d'une aide d'urgence, en obtenant le consentement de toutes les parties concernées ». Quelques accords bilatéraux prévoient que l'État touché autorise et facilite l'accès à la zone sinistrée, et même qu'il assure le transport des acteurs de l'assistance[187].

---

[180] Mesures propres à accélérer les secours internationaux, voir note 153, *supra*.

[181] Voir, par exemple, l'Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situations d'urgence ou de crise majeure, conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines le 6 décembre 2001, art. 8 2); Mesures propres à accélérer les secours internationaux, recommandation D; règles types de l'UNITAR (annexe A, art. 8).

[182] Ibid., annexe A, art. 16.

[183] Institut de droit international, session de Bruges, 2 septembre 2003, sect. VII, par. 3.

[184] Ordonnance n° 48/1999 (XII.15) du Ministre hongrois de l'intérieur, relative aux tâches de protection en cas de catastrophe assignées aux services dont il a la charge, art. 15) 3 c) et d); art. 30 2) de la loi mongole sur la protection en cas de catastrophe.

[185] Loi japonaise sur la lutte contre les catastrophes (juin 1997), art. 63.

[186] Loi népalaise sur l'organisation et le fonctionnement des secours en cas de catastrophe naturelle (1982), art. 4 a).

[187] Voir, par exemple, l'Accord, accompagné d'un échange de notes, entre la République de Chine et les États-Unis d'Amérique relatif à la fourniture de secours par les États-Unis au peuple chinois, signé le 27 octobre 1947, Chine et États-Unis d'Amérique, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 12, n° 178, art. V a) et b).

145. S'il est raisonnable de prévoir des dérogations, dans certaines circonstances, aux dispositions législatives susmentionnées, une obligation impérative de lever ces dispositions dans tous les cas empêcherait l'État d'exercer sa souveraineté pour protéger sa population et les personnes se trouvant sur son territoire et sous son autorité. Par exemple, une obligation impérative de déroger aux règlements relatifs à la qualité des produits risque d'être contraire au devoir qu'a l'État touché de protéger sa population contre des biens qu'il estime de bonne foi être préjudiciables. L'équilibre à trouver entre la nécessité de faciliter l'assistance rapide et l'observation de normes minimales concernant la qualité de l'assistance est évoquée dans les Principes directeurs de l'Institut Max Planck, qui demandent instamment aux États de lever toute interdiction, restriction ou réglementation qui pourrait retarder l'importation d'articles de secours humanitaire, dans la mesure compatible avec les normes minimales d'hygiène et de sécurité[188]. En conséquence, au lieu de se plier à une exigence stricte et impérative de déroger aux dispositions en question en cas de catastrophe naturelle, l'État touché devrait rechercher si, au vu des circonstances, la dérogation envisagée est raisonnable et effectuer un arbitrage entre son obligation de fournir une assistance prompte et efficace et celle de protéger sa population.

B. Besoins identifiables et contrôle de qualité

146. Les États touchés peuvent subordonner la fourniture de l'assistance aux besoins identifiables des personnes intéressées et à la qualité de l'assistance, conformément à l'objet du présent projet d'articles, qui est de « faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits » (A/66/10, par. 288, art. 2). Dans son commentaire du projet d'article 10, la Commission a souligné le pouvoir d'appréciation qu'a l'État touché pour choisir l'assistance « la mieux adaptée à ses besoins spécifiques »[189]. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire et conformément au principe selon lequel son gouvernement est « le mieux placé pour déterminer la gravité d'une situation d'urgence et pour définir des politiques d'intervention appropriées »[190], l'État touché devrait entreprendre une évaluation des besoins. L'État touché peut imposer des conditions de qualité pour la fourniture de l'assistance, afin de faire en sorte que celle-ci réponde effectivement à ses besoins identifiés. En référence au projet d'article 2, exposant l'objet du présent projet d'articles, « le lien entre une réaction de qualité ("adéquate et efficace") et la réponse aux besoins des personnes concernées » a été souligné devant la Commission[191]. L'État touché devrait faciliter la fourniture d'une assistance efficace et de haute qualité en précisant l'étendue et la nature de l'assistance

---

188 Principes directeurs de l'Institut Max Planck, par. 21 b) (non souligné dans l'original).

189 A/66/10, par. 288, art. 10 10). (« La Commission a adopté l'expression "selon qu'il y a lieu" pour souligner le pouvoir d'appréciation qu'a l'État affecté pour décider qui, parmi différents États, l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et des organisations non gouvernementales compétentes, peut lui fournir l'assistance la mieux adaptée à ses besoins spécifiques »).

190 Ibid., art. 9 4). (« L'attribution du rôle principal à l'État touché tient aussi au fait qu'il est depuis longtemps reconnu en droit international que le gouvernement d'un État est le mieux placé pour déterminer la gravité d'une situation d'urgence et pour définir des politiques d'intervention appropriées »).

191 Déclaration du Président du Comité de rédaction, 2009 (A/CN.4/SR.3029), p. 4.

demandée, conformément à son devoir de coopérer énoncé dans le projet d'article 5 (A/66/10, par. 288, art. 5).

1. Besoins identifiables

147. Le droit de l'État touché à subordonner la fourniture de l'aide aux besoins identifiables permet à cet État d'assurer la protection des personnes sur son territoire. La possibilité de subordonner la fourniture de l'aide aux besoins identifiables permet donc de remplir les conditions exposées dans le projet d'article 9, qui reconnaît le rôle principal de l'État touché en ce qui concerne la direction, la maîtrise et la coordination des secours en cas de catastrophe sur son territoire. Elle est aussi pleinement conforme aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité énoncés dans le projet d'article 6, ainsi qu'au devoir de coopérer reconnu dans le projet d'article 5.

148. Selon le mémoire du Secrétariat, la subordination aux besoins identifiables de l'assistance aux secours en cas de catastrophe est une contrainte valide[192]. Les instruments multilatéraux régissant la fourniture de l'assistance en cas de catastrophe soulignent qu'il est important d'affecter cette assistance en proportion directe des besoins[193]. L'article 72 de l'Accord de Cotonou, par exemple, pose une condition générale selon laquelle « l'aide humanitaire et l'aide d'urgence sont exclusivement octroyées en fonction des besoins et des intérêts des victimes de catastrophes ». De même, le paragraphe 2 de la résolution 54/233 de l'Assemblée générale dispose que l'aide humanitaire en cas de catastrophe naturelle « devrait être définie en fonction des problèmes et des besoins sur le plan humanitaire résultant d'une catastrophe donnée ». Dans le contexte particulier de la fourniture de produits alimentaires, la Convention relative à l'aide alimentaire dispose [art. III, par. j)] que les produits fournis à ce titre doivent « être compatibles avec les régimes alimentaires et les besoins nutritionnels des bénéficiaires ».

149. Un certain nombre de règles types et de projets de directives rappellent l'importance de l'allocation de l'assistance en proportion des besoins[194]. Explicitant les raisons d'inclure l'expression « selon qu'il y a lieu » dans le projet d'article 10 consacré à l'obligation, pour l'État touché, de rechercher l'assistance d'autres États, la Commission indique qu'elle a voulu souligner le pouvoir d'appréciation qu'a cet État pour décider qui, parmi différentes entités, « peut lui fournir l'assistance la mieux adaptée à ses besoins spécifiques »[195]. Aux termes des lignes directrices de la FICR, les acteurs de l'assistance devraient établir les priorités de l'aide « sur la

---

192 A/CN.4/590, par. 76.

193 Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, *Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 43, n° L-317 (15 décembre 2000), p. 3, art. 72 2); Convention relative à l'aide alimentaire du 13 avril 1999, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2073, n° 32022, art. VIII a); résolution 54/233 de l'Assemblée générale, 22 décembre 1999, par. 2.

194 A/66/10, par. 10. Voir aussi les Lignes directrices de la FICR, art. 4 2) et 3), art. 17 3); les règles types de l'UNITAR, annexe A, art. 2 2); « The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance », reproduit dans *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1 (1995), p. 192 à 198, ci-après les « critères de Mohonk ».

195 A/66/10, par. 288, par. 10 du commentaire de l'article 10.

seule base de la nécessité »[196], les opérations de secours devraient être « adaptées aux besoins des personnes touchées »[197] et les États et organismes humanitaires prêtant assistance devraient inspecter tous les biens et équipements de secours pour s'assurer qu'ils sont « adaptés aux besoins de l'État touché »[198]. Les règles types de l'UNITAR [annexe A, art. 2 2)] prévoient que l'État prêtant assistance consulte l'État touché pour connaître ses besoins. Les critères de Mohonk indiquent que l'assistance devrait être allouée en fonction des besoins[199]. De même, les Principes directeurs de l'Institut Max Planck indiquent que l'aide humanitaire devrait être adaptée pour répondre en tout point aux besoins estimés[200].

150. Bien que de nombreux textes appuient le principe d'une allocation de l'assistance en cas de catastrophe sur la base des besoins, d'autres facteurs, qui ont été mentionnés à la sixième Commission, peuvent valablement influer sur la distribution de l'assistance, notamment des considérations économiques liées à la capacité de fournir une assistance et à l'importance que revêt une évaluation au cas par cas de la proportionnalité des besoins (A/65/10, par. 312). En outre, il a été noté que le paragraphe 2 de la résolution 54/233 de l'Assemblée générale envisage de prendre en considération la « dimension humaine », ce qui implique que l'allocation de l'assistance humanitaire ne se limite pas à un approvisionnement strictement proportionnel en ressources, établi en fonction des besoins.

2. Évaluation des besoins

151. L'État touché qui subordonne la fourniture de l'assistance à son adéquation aux besoins identifiables doit manifestement identifier ces besoins. Il a été noté que l'État touché peut entreprendre une évaluation des besoins, seul ou en coopération avec l'État qui lui prête assistance (A/CN.4/590, par. 80). La coopération entre États aux fins d'évaluer les besoins découle de l'obligation de coopérer énoncée dans le projet d'article 5 (A/66/10, par. 288, art. 5). L'Accord de l'ASEAN prévoit, en son article 11 3), que l'État touché soit indique l'aide dont il a besoin à l'entité lui prêtant assistance soit, si cela est impossible en pratique, procède conjointement avec cette entité à l'évaluation de l'assistance requise et prend une décision à ce sujet en consultation avec elle. La Convention relative à l'aide alimentaire, en son article VIII b), prévoit elle aussi « une évaluation des besoins par le bénéficiaire et les membres, dans le cadre de leurs politiques respectives ». Ce même instrument prévoit en outre, en son article VIII g), que les États parties doivent s'efforcer d'élaborer « une approche commune envers l'analyse des besoins » en se consultant au niveau régional et au niveau du pays bénéficiaire au moment de l'identification des besoins d'aide alimentaire. De même, selon la procédure exposée dans les règles types de l'UNITAR [annexe A, art. 2 2)], l'État prêtant assistance consulte l'autorité nationale désignée de l'État bénéficiaire.

152. Il est aussi envisagé que les institutions d'aide humanitaire jouent un rôle dans l'évaluation des besoins. Le Conseil économique et social, au paragraphe 8 de sa résolution 2002/32, encourageait les institutions d'aide humanitaire à renforcer les centres d'information des organisations humanitaires « en fournissant des

---

196 Lignes directrices de la FICR, art. 4 2).
197 Ibid., art. 4 3).
198 Ibid., art. 17 3).
199 Critères de Mohonk, sect. III.2 a).
200 Principes directeurs de l'Institut Max Planck, art. 15.

informations à jour et exactes sur les besoins évalués et les activités mises au point pour y répondre ». En conséquence, le Programme international de relèvement effectue une évaluation des besoins après une catastrophe qui harmonise les évaluations, analyses et hiérarchisations des besoins effectuées par les diverses parties prenantes[201]. Les règles et pratiques recommandées des Sociétés nationales des Balkans proposent que les États évaluent les besoins et le nombre des victimes aux fins de l'assistance humanitaire, conjointement avec les organismes internationaux de secours compétents qui offrent leur assistance[202]. Dans le même ordre d'idées, depuis 1991, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires facilite l'exécution des plans d'action humanitaire communs établis sur la base d'évaluations des besoins et d'autres éléments de planification stratégique[203].

153. Il convient de noter que l'évaluation des besoins ne se limite pas au contexte dans lequel le pays touché a subordonné la fourniture de l'assistance à l'adéquation aux besoins identifiés. On a fait valoir qu'une évaluation des besoins s'impose lorsqu'un instrument prévoit que l'État touché précise l'ampleur et le type de l'assistance demandée (A/CN.4/590, par. 80). En pareil cas, l'évaluation des besoins constitue la base des renseignements communiqués en ce qui concerne l'ampleur et le type de l'assistance (ibid.).

3. Contrôle de qualité

154. Les instruments internationaux prévoient que l'État touché peut subordonner l'aide à la qualité, c'est-à-dire, notamment, à l'innocuité[204], à la valeur nutritionnelle et au bien-fondé culturel des biens ou du matériel fournis, les membres du public étant encouragés à aider les États en donnant uniquement les articles de secours demandés par l'État touché et dissuadés de donner des biens inutiles ou inappropriés[205]. L'Accord de l'ASEAN, par exemple, dispose en son article 12 4), que les biens et le matériel de secours fournis par l'entité prêtant assistance remplissent les conditions de qualité et de validité posées par les parties intéressées en vue de leur consommation ou de leur utilisation. L'article III j), de la Convention relative à l'aide alimentaire prévoit que « tous les produits fournis en tant qu'aide alimentaire doivent satisfaire aux normes internationales de qualité, être compatibles avec les régimes alimentaires et les besoins nutritionnels des bénéficiaires et, à l'exception des semences, être propres à la consommation humaine ».

---

201 International Recovery Platform, Post-Disaster Needs Assessment, disponible sur le site :www.recoveryplatform.org/pdna.

202 Règles et pratiques recommandées par la réunion des Sociétés nationales des Balkans sur le droit des interventions internationales en cas de catastrophe, Belgrade, 20-26 septembre 2004, sect. II 2).

203 Bureau de la coordination des affaires humanitaires, procédure d'appel global, disponible sur le site : http://unocha.org/cap/.

204 Lignes directrices de la FICR, art. 18 3) (« Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la qualité, l'utilité et l'innocuité de tous ces médicaments et matériels […] »).

205 Ibid., art. 5 2) (« Tous les États devraient encourager activement les membres du public souhaitant contribuer aux secours internationaux ou au relèvement initial en cas de catastrophe à donner de l'argent là où ils le peuvent ou, sinon, uniquement les articles de secours expressément demandés par l'État touché »).

155. Le mémoire du Secrétariat précise que « certaines dispositions visent à ce que la qualité des secours en cas de catastrophe soit suffisamment élevée pour qu'ils servent les intérêts des bénéficiaires et ne risquent pas de leur porter préjudice. Cette notion générale de qualité préside à diverses dispositions tendant notamment à ce que les secours tiennent compte des particularités géographiques et culturelles, à ce qu'ils soient rapides et à ce qu'ils soient coordonnés afin d'éviter la redondance des efforts. » (A/CN.4/590, par. 194).

156. L'État touché peut subordonner la fourniture de l'aide non seulement à la qualité des biens utilisés, mais aussi à celle du personnel déployé sur son territoire. Dans sa résolution 57/150, l'Assemblée générale a instamment demandé aux États de déployer des équipes de recherches et de sauvetage présentant les qualités requises au regard des normes établies au niveau international en ce qui concerne notamment la formation, le matériel utilisé et la sensibilisation aux spécificités culturelles[206]. Les Lignes directrices de la FICR élargissent la notion de condition de qualité pour y inclure la qualité des efforts de coordination, conformément au projet d'article 5, et la qualité du personnel déployé[207].

4. Ampleur et nature de l'aide

157. Il découle logiquement des projets d'articles 5 et 9 que l'État touché devrait préciser l'ampleur et la nature de l'assistance dont il a besoin, si la fourniture de cette assistance est subordonnée à la qualité. Comme on l'a déjà indiqué, « certains traités bilatéraux contiennent une disposition selon laquelle "la Partie requérante doit spécifier la nature et l'ampleur de l'aide dont elle a besoin et, dans la mesure du possible, fournir à l'autre Partie les renseignements qui sont nécessaires à cette dernière pour déterminer l'importance de l'assistance à fournir" » (A/CN.4/590, par. 199). En communiquant aux États qui lui prêtent assistance les informations voulues en ce qui concerne l'ampleur et la nature de l'aide dont il a besoin, l'État touché est mieux en mesure de s'acquitter de son devoir d'assurer la protection des personnes et de diriger les opérations de secours, comme le prévoit le projet d'article 9, et de celui de coopérer avec lesdits États, comme le prévoit le projet d'article 5.

158. En accomplissant son devoir de protéger les victimes des catastrophes naturelles et celui de coopérer avec les États qui lui prêtent assistance, l'État touché, lorsqu'il demande de l'aide, doit préciser l'ampleur et la nature de cette aide. La Convention de Tampere dispose qu'« [u]n État partie demandeur d'une assistance en

---

206 Résolution 57/150 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2002, par. 5 (« Demande en outre instamment à tous les États qui ont les moyens de fournir une assistance internationale en matière de recherche et de sauvetage en milieu urbain de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les équipes internationales de recherche et de sauvetage relevant de leur responsabilité soient déployées et opèrent conformément aux normes internationales établies énoncées dans les directives techniques du Groupe consultatif, particulièrement en ce qui concerne les délais de déploiement des équipes, leur autosuffisance, leur formation, leurs procédures opérationnelles, leur matériel et leur sensibilisation aux spécificités culturelles »).

207 Lignes directrices de la FICR, art. 4 3) (« Dans toute la mesure possible, leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes devraient être en outre : [...] b) adaptées aux besoins des personnes touchées et en adéquation avec tous standards internationaux applicables en matière de qualité; c) coordonnées avec d'autres acteurs nationaux concernés et prêtant assistance; d) fournies et menées avec sensibilité envers les coutumes et traditions culturelles, sociales et religieuses; [...] f) menées par du personnel compétent et formé de façon adéquate »).

matière de té1écommunication précise l'ampleur et le type d'assistance requise »[208]. L'Accord de l'ASEAN, en son article 11 3), dispose que l'État touché « doit préciser l'ampleur et la nature de l'assistance requise et, le cas échéant, fournir à l'entité prêtant assistance toute information utile lui permettant de déterminer dans quelle mesure elle peut répondre à cette demande ». Comme on l'a noté plus haut à l'occasion de l'examen consacré à l'évaluation des besoins, l'Accord de l'ASEAN reconnaît aussi, dans le même sens que le projet d'article 9, que le pays touché peut souvent ne pas être en mesure de préciser l'ampleur et la nature de l'assistance requise et qu'en pareil cas, les États qui lui prêtent assistance doivent collaborer à l'évaluation des besoins en ce qui concerne la qualité[209].

159. D'autres instruments internationaux placent la charge de la consultation et de la coordination sur l'État qui prête assistance, et non sur l'État touché. La Convention interaméricaine dispose qu'en cas de catastrophe, l'État assistant consulte l'État assisté pour savoir quel type d'assistance il estime la mieux adaptée aux populations sinistrées[210]. Comme exposé ci-dessus dans la section V.B.2 – consacrée à l'examen du rattachement de l'aide aux besoins au cas par cas et non sur une base directement proportionnelle –, les traités bilatéraux reconnaissent

---

[208] Convention de Tampere, art. 4 2). La Convention reprend par ailleurs les dispositions de l'article 1 3) des Lignes directrices de la FICR (« Tout en affirmant le rôle principal des autorités et acteurs nationaux, ces lignes directrices contiennent des recommandations quant aux facilités juridiques minimales à octroyer aux États prêtant assistance et à celles des organisations humanitaires prêtant assistance qui sont disposées et aptes à observer des normes minimales de coordination, de qualité et de responsabilité »).

[209] Accord de l'ASEAN, art. 11 3) (disposant que s'il est impossible en pratique à la partie requérante de préciser l'ampleur et la nature de l'aide requise, la partie requérante et l'entité qui lui prête assistance procèdent, en consultation, à une évaluation de l'ampleur et de la nature de l'aide requise et prennent conjointement une décision à ce sujet. Voir aussi la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, art. 2 2), qui confirme qu'« [u]n État Partie qui requiert une assistance indique la portée et le type de l'assistance requise et, lorsque cela est possible, communique à la partie qui fournit l'assistance les informations qui peuvent être nécessaires à cette partie pour déterminer dans quelle mesure elle est à même de répondre à la demande. Au cas où il n'est pas possible à l'État Partie qui requiert l'assistance d'indiquer la portée et le type de l'assistance requise, l'État Partie qui requiert l'assistance et la partie qui la fournit fixent, après s'être consultés, la portée et le type de l'assistance requise.».

[210] Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, art. II b). Cette disposition diffère de celle qui est énoncée, par exemple, à l'article 12 1), de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, selon lequel c'est au pays touché qu'il revient de préciser la nature et l'ampleur de l'aide requise : « [s]i une Partie a besoin d'une assistance en cas d'accident industriel, elle peut la demander à d'autres Parties, en indiquant l'ampleur et la nature de l'assistance nécessaire ». Voir aussi l'article 4 2) de l'Accord BSEC (disposant que l'assistance est fournie à la demande de la partie requérante, laquelle précise les éléments suivants : lieu, date, nature et ampleur de la catastrophe; degré actuel de l'urgence dans la zone sinistrée; mesures déjà prises, caractéristique de l'aide requise, ordre de priorité des mesures de secours demandées); Accord du 26 juin 1995 entre l'Estonie et la Finlande, relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accidents, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1949, n° 33393, art. 6 (« La Partie requérante doit spécifier la nature et l'ampleur de l'aide dont elle a besoin); Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile entre le Royaume d'Espagne et la République portugaise, du 9 mars 1992, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1730, n° 30218, art. 3 7) (« La direction générale des opérations sera toujours assurée par les autorités du territoire où le sinistre se sera produit; toutefois, les unités du pays requis seront placées sous les ordres de leurs chefs nationaux respectifs, lesquels seront informés des objectifs à atteindre et des missions à remplir par l'entremise du chef de l'équipe de secours »).

également qu'une analyse au cas par cas n'incluant pas les détails des opérations peut aussi être appropriée[211].

160. Les Lignes directrices de la FICR imposent aux États prêtant assistance et à l'État touché l'obligation réciproque de spécifier l'ampleur, la nature et les besoins de l'assistance disponible ou offerte, d'une part, et nécessaire ou demandée, d'autre part. L'article 10 2) des Lignes directrices dispose que « [l]es demandes et les offres d'assistance devraient être aussi précises que possible quant aux types et aux quantités de biens, aux services et aux connaissances spécialisées disponibles ou requis, respectivement. Les États touchés pourraient aussi indiquer, parmi les types de biens et de services susceptibles d'être proposés, ceux qui ne sont pas nécessaires. » Cette obligation réciproque est tout à fait conforme à l'importante obligation de coopération entre États qui sous-tend le projet d'article 5, et elle concorde avec le fait qu'en réalité, les spécifications émanant des pays prêtant assistance en ce qui concerne la qualité de l'aide peuvent être dans l'intérêt des victimes de catastrophes naturelles, permettant à l'État touché de mieux s'acquitter des obligations découlant du projet d'article 9.

C. Encadrement des conditions par le droit international et le droit interne

161. L'État touché ne peut poser de conditions à la fourniture d'assistance que dans la mesure où ces conditions respectent le droit international, la législation nationale[212] et les obligations conventionnelles[213]. Si ces dispositions encadrent les

---

[211] Voir l'Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, du 14 janvier 1987, France et Suisse, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1541, n° 26743, art. 4 (« La nature, l'étendue et les modalités de mise en œuvre de l'assistance sont fixées d'un commun accord entre les autorités mentionnées à l'article 3, cas par cas »); la Convention du 23 décembre 1988 entre la République d'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1696, n° 29224, art. 4 (« La nature et l'ampleur de l'aide seront convenues cas par cas entre les autorités visées à l'article 3, sans qu'il soit besoin d'entrer dans les détails de l'application »); voir également la décision du Conseil de l'Union européenne 2001/792/CE, Euratom, du 23 octobre 2001, art. 5 3) (indiquant que les limites spécifiques et des détails de l'exécution des tâches confiées aux équipes d'interventions sont communiqués par l'État touché seulement en cas de nécessité : « La direction des interventions de secours relève de la responsabilité de l'État membre demandeur. Les autorités de cet État membre indiquent les lignes directrices et, le cas échéant, les limites éventuelles en ce qui concerne les tâches confiées aux équipes d'intervention, sans entrer dans les détails de leur exécution, qui sont du ressort de la personne responsable désignée par l'État membre portant assistance »).

[212] Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5 (qui dispose que « Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale »). Voir aussi Lignes directrices de la FICR, art. 4 1) (« Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités nationales et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe. »); Directives de l'Institut Max Planck, par. 9 b) (l'assistance humanitaire ne sera fournie que conformément aux principes et aux règles du droit international) et par. 22 d) (le personnel prêtant assistance est tenu de respecter les lois de l'État touché); Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 11 (qui impose aux États de prendre des mesures « conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international »).

[213] Art. 30 de l'Accord de l'ASEAN aux termes duquel les dispositions dudit accord ne doivent aucunement modifier les droits et les obligations de quelque Partie qui figurent dans un traité,

exigences générales qui s'imposent à la fourniture de l'assistance, elles s'appliquent aussi de toute évidence aux conditions que l'État touché pourrait imposer aux États lui prêtant assistance, parce que l'État touché ne peut exiger que des interventions contreviennent à des obligations qui existent par ailleurs. Par conséquent, bien que l'État touché puisse poser des conditions, comme le maintien d'un contrôle sur la fourniture de l'assistance, et exiger que toute assistance respecte les spécificités de sa législation nationale, ces conditions ne mettent pas fin aux obligations qu'imposent la législation nationale ou le droit international[214]. En outre, ces conditions ne doivent être contraires aux dispositions d'aucun traité, d'aucune convention ou d'aucun instrument auxquels l'État touché est partie[215]. Au contraire, lorsqu'apparaissent des contradictions entre les accords auxquels l'État touché ou l'État prêtant assistance sont parties, les conditions posées à la fourniture de l'assistance doivent être conformes aux dispositions qui offrent le meilleur niveau d'assistance en cas de catastrophe et privilégier le soutien et la protection du personnel qui prête assistance (art. XV de la Convention interaméricaine).

162. Le Rapporteur spécial a écrit dans son troisième rapport que « les interventions en cas de catastrophe, l'assistance humanitaire notamment, doivent satisfaire à certaines exigences [du droit international] afin de concilier les intérêts de l'État touché et ceux des organisations de secours » (A/CN.4/629, par. 15 à 20). Ces exigences procèdent tout particulièrement des principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité, comme l'a énoncé la Commission dans le projet d'article 6 (Principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe)[216] de dignité humaine (projet d'article 7) et des droits de l'homme (projet d'article 8) (A/66/10, par. 288). De surcroît, la Commission a considéré qu'elles ne devraient pas être interprétées de façon restrictive – à savoir sur la seule base des principes expressément consacrés par les accords internationaux – mais plutôt comme les « obligations incombant aux États en vertu du droit coutumier, [notamment] les meilleures pratiques »[217]. Par conséquent, les obligations incombant aux États en vertu du droit international et concernant, notamment, l'environnement et le développement durable, permettent ainsi de délimiter les conditions qu'un État touché pourrait poser à la fourniture de l'assistance. Lorsque l'État touché applique

---

une convention ou un instrument existant auquel elle serait partie; art. XV de la Convention interaméricaine aux termes duquel, en cas de contradiction entre ladite convention et un autre accord international auquel l'État offrant son assistance et l'État touché sont parties, la disposition qui offre le meilleur niveau d'assistance en cas de catastrophe et privilégie le soutien et la protection du personnel qui prête assistance doit prévaloir.)

214 Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5 (qui dispose que « cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale »). Voir aussi Lignes directrices de la FICR, art. 4 1) (« Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités nationales et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe. »); Principes directeurs de l'Institut Max Planck, par. 9 (disposant que l'assistance humanitaire ne sera fournie que conformément aux principes et aux règles du droit international) et par. 22 d) (disposant que le personnel prêtant assistance est tenu de respecter les lois de l'État touché); art. 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (qui impose aux États de prendre des mesures « conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international »).

215 Art. 30 de l'Accord de l'ASEAN.

216 Voir aussi : résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 2; par. 2 de l'article 4 des Lignes directrices de la FICR.

217 Déclaration du 20 juillet 2010 du Président du Comité de rédaction (voir A/CN.4/SR.3067).

en vertu de sa législation nationale des mesures de protection qui vont au-delà des normes internationales, et qu'il refuse d'y déroger aux fins de faciliter la fourniture de l'assistance, les État lui prêtant assistance doivent respecter sa législation nationale[218]. Les principes applicables à l'encadrement du droit d'un État touché à poser des conditions à la fourniture de l'assistance sont précisés ci-dessous.

1. Principes fondamentaux de l'aide humanitaire

163. Comme énoncé au paragraphe 2 des principes directeurs figurant dans l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, « [l]'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ». Le Secrétaire général reprend cette formulation dans son rapport de 2009 intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies » (A/64/84-E/2009/87, par. 23) :

> « Il est donc crucial de respecter les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et d'y adhérer pour bien souligner la distinction entre l'action humanitaire et les autres activités, ce qui permet de protéger l'espace et l'intégrité nécessaires pour acheminer les secours de manière efficace à toutes les personnes qui en ont besoin. »

164. Le Rapporteur spécial examine par le menu ces principes directeurs de l'aide humanitaire dans son troisième rapport (A/CN.4/629, par. 14 à 50). Ces principes figurent dans plusieurs documents[219], notamment dans les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge[220]. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009 (la Convention de Kampala) dispose que : « [l]es États parties soutiennent et assurent le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des organisations humanitaires »[221]. Les conditions que l'État touché pose avant d'accepter de l'aide doivent être conformes à ces principes.

165. Les conditions que l'État touché pose à la fourniture de l'assistance doivent être conformes au principe d'humanité. Ce principe est apparu en droit humanitaire[222] mais a depuis été reconnu et appliqué aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix. Dans l'affaire du détroit de Corfou, la Cour internationale de

---

[218] Voir, par exemple : résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5 [qui dispose que cette assistance « devrait être fournie conformément au droit international et à la *législation nationale* » (non souligné dans le texte)]; Lignes directrices de la FICR, art. 4 1) (« Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché. »); Principes directeurs de l'Institut Max Planck, par. 22 d) (disposant que le personnel prêtant assistance est tenu de respecter les lois de l'État touché).

[219] Voir A/CN.4/629, par. 18 et note de bas de page 18; Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophes, disponible à l'adresse suivante : www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/code-of-conduct-290296.htm (492 signataires au moment de la rédaction du présent rapport).

[220] Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge : commentaire, 1979, disponible à l'adresse suivante : www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm.

[221] Convention de Kampala, adoptée le 22 octobre 2009, art. 5 8).

[222] Voir, par exemple, par. 1 c) de l'article 3 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (12 août 1949); Déclaration de Saint-Pétersbourg à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre (11 décembre 1868); préambule de la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Justice a dit que les obligations qui incombent aux autorités étatiques sont fondées « 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 »[223].

166. Les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe et les Critères de Mohonk appliquent le principe d'humanité à l'aide humanitaire et énoncent qu'« il faut soulager les souffrances des êtres humains, quel que soit le contexte »[224]. La dignité et les droits de toutes les victimes doivent aussi être respectés et garantis[225]. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, alinéa c) de la Convention de Kampala, les États parties s'engagent à « [r]especter et assurer le respect des principes d'humanité et de dignité humaine des personnes déplacées ». L'humanité est un des principes fondamentaux de la FICR[226], qui recommande au paragraphe 1 de l'article 4 de ses Lignes directrices que « [l]es acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités nationales et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe ». Le principe d'humanité implique donc que l'État touché respecte la dignité humaine des personnes touchées lorsqu'il pose des conditions à la fourniture de l'assistance.

167. Les conditions que l'État touché pose à la fourniture de l'assistance doivent être conformes au principe de neutralité. Selon le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le principe de neutralité impose de s'abstenir « de prendre part aux hostilités et aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique »[227]. Cette formulation est reprise dans les Critères de Mohonk[228]. Il ressort de cette formulation que la neutralité concerne les cas de catastrophe, et non uniquement les situations de conflit[229]. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a écrit que l'État touché « est tenu de respecter la nature humanitaire de l'action secourable et de "s'abstenir de lui imposer des

---

223 Affaire du détroit de Corfou (*Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* c. *République populaire d'Albanie*), arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22.

224 Voir par. 20 des Directives d'Oslo; critères de Mohonk, p. 196.

225 Critères de Mohonk, p. 196; Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Principes fondamentaux de la Croix-Rouge, disponible à l'adresse suivante : hwww.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm.

226 Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Les sept Principes fondamentaux, disponibles à l'adresse suivante : www.ifc.org/fr/vision-et-mission/les-7-principes----les-7-principes/.

227 Résolution IX de la XX^{e} Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965).

228 Voir note de bas de page 194 *supra*.

229 Voir, par exemple, Conseil de l'Institut international de droit humanitaire, « Guiding principles on the right to humanitarian assistance », avril 1993, préambule, par. 5 (qui énonce que l'assistance humanitaire, que ce soit du point de vue de ceux qui la délivrent ou de ceux qui la reçoivent, devrait toujours être fournie conformément aux principes inhérents à toutes actions humaines, à savoir les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, de telle sorte que les considérations politiques ne prennent pas le pas sur ces principes). Voir aussi D. Plattner, « La neutralité du Comité international de la Croix-Rouge et la neutralité de l'assistance humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n^{o} 311, 1996, p. 165 (« En revenant à l'essence de la neutralité et en lui conférant une portée qui englobe ses éventuelles implications pour le temps de paix, on peut donc l'entendre au sens d'un devoir de s'abstenir de tout acte qui, dans une situation conflictuelle quelconque, puisse être interprété comme favorisant les intérêts d'une partie au conflit ou compromettant les intérêts de l'autre. »).

conditions qui la priveraient de sa neutralité matérielle et idéologique" »[230]. Par conséquent, les conditions que l'État touché pose avant d'accepter de l'aide ne sont « ni des actes partisans ou politiques, ni des actes qui en tiennent lieu » (A/CN.4/629, par. 28).

168. La survenance d'une catastrophe ne libère pas l'État touché de son obligation de s'abstenir de subordonner la fourniture de l'assistance à des conditions qui violent le principe d'impartialité. Le principe d'impartialité, dont il est généralement admis qu'il englobe le principe de non-discrimination, renvoie à l'idée que l'assistance doit être fournie sans discrimination fondée sur l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race ou la religion; l'aide humanitaire doit être uniquement guidée par les besoins des personnes touchées et concerner prioritairement les cas de détresse les plus urgents[231]. Tous les instruments relatifs aux droits de l'homme tiennent compte, directement ou indirectement, du principe de non-discrimination (A/CN.4/629, par. 32). Par exemple, un des buts de l'Organisation est défini au paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies en ces termes :

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

169. Les principes d'impartialité et de non-discrimination ne sont cependant pas violés, en soi, lorsque la priorité est donnée aux détresses les plus urgentes[232]. D'autres instruments, comme la Convention établissant une Union internationale de secours, appliquent explicitement le principe de non-discrimination aux situations d'assistance humanitaire[233]. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques applique explicitement le principe de non-discrimination aux situations d'urgence et autorise la levée de certaines obligations, « sous réserve que ces mesures […] n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale »[234]. Il en résulte que l'État touché n'est pas autorisé à contrevenir au principe d'impartialité lorsqu'il pose des conditions avant d'accepter de l'aide.

2. Droits de l'homme

170. Si l'État touché dispose d'une marge de manœuvre pour déterminer le type d'aide dont il a besoin et l'étendue de celle-ci, il ne peut pas imposer de restrictions

---

[230] A/CN.4/629, par. 29 (citant Ruth Abril Stoffels, « Le régime juridique de l'assistance humanitaire dans les conflits armés : acquis et lacunes », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 855, p. 515 à 546).

[231] Critères de Mohonk, p. 196; résolution IX de la XX[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965).

[232] Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge : commentaire, disponible à l'adresse suivante : www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm.

[233] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 135, p. 247, art. 3. Voir Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2172, n° 38131, art. 3 c); Accord BSEC, art. 3 1) (voir note de bas de page 140 *supra*).

[234] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668, art. 4.

qui compromettraient le respect des obligations qui sont les siennes au regard du droit international. Les obligations que prévoit aujourd'hui le droit des droits de l'homme ne disparaîtront pas demain si une catastrophe survient. Ainsi que l'a écrit le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport, les catastrophes mettent en jeu de nombreux droits de l'homme, comme les droits à l'alimentation et à l'eau et le droit à un logement (voir A/CN.4/643, par. 32). L'État touché ne peut pas imposer de restrictions à l'assistance qui violent ces droits ou leur portent atteinte.

171. De même, les obligations qui incombent à l'État touché envers les groupes vulnérables ou défavorisés, tels que les femmes, les enfants, les personnes handicapées et les communautés autochtones ou minoritaires, continuent à devoir être exécutées en cas de catastrophe[235]. En fait, la survenance d'une catastrophe peut imposer de nouvelles obligations aux États afin qu'ils assurent la sécurité des populations vulnérables. Par exemple, l'article 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées dispose que les États prennent « toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris […] les catastrophes naturelles »[236].

172. L'importance de la prise en compte des droits de l'homme dans le processus de planification des réponses aux catastrophes est mise en avant dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, dans lequel il est instamment demandé aux États d'« intégrer une perspective sexospécifique » dans les mesures de gestion des risques de catastrophe et de tenir compte « de la diversité des cultures, ainsi que des groupes d'âge et des catégories de la population vulnérables » lors de la planification des activités de réduction des risques de catastrophe[237]. Dans la mesure où l'aide humanitaire est un des aspects de la planification des réponses aux catastrophes et de la gestion des risques, l'État touché ne doit accepter de l'aide que s'il a la garantie qu'elle sera fournie dans l'intérêt des groupes vulnérables.

3. Reconstruction et développement durable

173. Dans son commentaire du projet d'article 1, qui porte sur le « Champ d'application » (A/65/10, par. 331, par. 4), la Commission précise que « le champ d'application du projet d'articles *ratione temporis* est principalement axé sur la réaction et la phase de relèvement immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction ». Dans la mesure où la reconstruction prend la suite des efforts de relèvement et commence presque immédiatement après la survenance de la catastrophe, les questions liées au développement durable peuvent se présenter dès le début du processus de réponse à la catastrophe et il convient donc de les mentionner brièvement, sans pour autant oublier que la reconstruction se distingue des efforts de relèvement et que les droits et obligations des États peuvent varier considérablement entre ces deux contextes. Lorsque l'aide contribue à la reconstruction, l'État touché peut être amené à n'accepter de l'aide que si la reconstruction ne se limite pas à restaurer la situation antérieure à la catastrophe, mais vise aussi à l'améliorer. Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vise le droit

---

235 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, n° 20378; Convention relative aux droits de l'enfant, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577, n° 27531.

236 Voir note de bas de page 129 *supra*.

237 Voir note de bas de page 155 *supra*.

universel au « logement […], ainsi qu'à une amélioration constante de[s] conditions d'existence »[238]. En vue d'améliorer les conditions d'existence à la suite d'une catastrophe qui a détruit des habitations, l'État touché devra éventuellement s'assurer que les nouveaux logements soient plus résistants aux prochaines catastrophes et que les futurs plans d'occupation des sols tiennent compte des risques encourus.

174. De même, la survenance d'une catastrophe appelle l'attention sur l'objectif international de développement durable. Comme le précise le paragraphe 13 du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, la « réduction des risques de catastrophe, qui concerne de multiples secteurs du développement durable, est importante pour la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international ». Le principe 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement consacre ces objectifs et dispose que « [p]our parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »[239].

175. Action 21[240], programme adopté en 1992 à la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro sur 1'environnement et le développement, renvoie à ce principe et fait de la promotion du développement des établissements humains, grâce à des mesures d'aménagement du territoire et d'utilisation des sols écologiquement rationnelles, un objectif général. De surcroît, l'importance de la reconstruction après une catastrophe y est reconnue comme un moyen « d'atténuer les conséquences négatives des catastrophes naturelles et anthropiques pour les établissements humains, l'économie des pays et l'environnement ». De même, la communauté internationale est considérée dans Action 21 comme une « partie prenante de la reconstruction et du relèvement après une catastrophe », qui fournit des fonds et une expertise aux États touchés, afin qu'ils mettent au point, dans une perspective à long terme, des plans de protection contre les catastrophes et des politiques d'atténuation des effets des catastrophes.

176. La Déclaration du Millénaire érige le respect de la nature en « valeur fondamentale » qui doit « sous-tendre les relations internationales » et précise qu'« [i]l convient de faire preuve de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable »[241]. Elle définit la coopération internationale comme un élément clef de la protection de l'environnement, qui permet « de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues à l'homme »[242].

177. Au paragraphe 22 du Cadre d'action de Hyogo, le lien entre la réduction du risque de catastrophe et le développement durable est souligné, de même que l'importance de la coopération entre États et au sein de la communauté internationale, afin de « créer un environnement international propice […] au développement des connaissances et des capacités ainsi qu'à la mobilisation nécessaires pour édifier des nations et des collectivités résilientes face aux

---

[238] Voir note de bas de page 133 *supra*.

[239] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur 1'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. 1, *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I.

[240] Ibid., résolution 1, annexe II, par. 7.28, 7.58 et 7.62.

[241] Résolution 55/2 de l'Assemblée générale du 8 septembre 2000, par. 6.

[242] Ibid., par. 23.

catastrophes ». Le paragraphe 13 du Cadre d'action précise en outre que « tout doit être fait pour que l'aide humanitaire » fournie à la suite d'une catastrophe « serve à réduire autant que possible les risques et la vulnérabilité ». Ces termes incitent à penser que les États touchés devraient, autant que possible, s'assurer que l'aide qu'ils reçoivent leur permettra de se développer durablement et en sécurité.

4. Obligations envisagées au regard de la législation nationale

178. Les conditions mises à l'acceptation de l'aide doivent, outre le droit international, respecter la législation nationale[243]. L'État touché peut exiger, avant d'accepter de l'aide, que celle-ci soit conforme à sa législation nationale[243]. L'État touché doit aussi respecter sa législation nationale lorsqu'il met des conditions à la fourniture de l'aide. Cette obligation découle du principe bien établi du respect de l'état de droit[244]. Cette obligation ne limite pas la capacité, pour l'État touché, de modifier certaines dispositions ou d'y déroger lorsque cela peut faciliter la fourniture de l'aide.

179. Les obligations dérivant du droit international qui viennent circonscrire les conditions que l'État touché peut fixer forment le socle des obligations de cet État envers sa population mais ne doivent pas être considérées comme les seules possibles. L'État touché peut promulguer des lois qui garantissent à sa population une protection plus importante que celle offerte par les normes internationales, et poser des conditions de conformité à ces lois avant d'accepter de l'aide. Ce principe répond bien à l'obligation essentielle faite aux États de respecter l'état de droit, qui constitue un fondement du droit international[245].

180. Par conséquent, l'État touché a l'obligation de respecter et de suivre ses propres lois lorsqu'il pose des conditions à la fourniture de l'assistance. S'il peut conclure, avec d'autres États, des accords qui modifient ou harmonisent sa législation afin de faciliter la fourniture de l'aide extérieure, de tels accords ne peuvent abroger les normes nationales à d'autres fins. Lorsqu'il n'existe pas de tels accords, les États qui prêtent assistance doivent se conformer à la législation nationale de l'État touché, même lorsque celle-ci impose des règles plus exigeantes que celles fixées par le droit international.

181. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant :

Projet d'article 13
Conditions posées à la fourniture d'assistance

L'État touché peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance, en conformité avec sa législation nationale et le droit international.

---

[243] Voir résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5.

[244] Rapport du Secrétaire général intitulé « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit » (S/2004/616), par. 6.

[245] Ibid. Le Secrétaire général a défini l'état de droit comme « un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme ».

VI. Cessation de l'assistance

182. Les projets d'articles adoptés jusqu'ici fournissent à l'État touché un cadre qui lui permet d'adapter la fourniture de l'aide à ses besoins. Le projet d'article 9 réserve à l'État touché le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de l'assistance. Le projet d'article 11 précise que l'État touché peut refuser l'assistance qui lui est proposée, mais pas arbitrairement. De ceci, il résulte que, lorsque l'État touché accepte d'être assisté, il reste maître de la durée pendant laquelle l'assistance est fournie et que les acteurs de l'assistance doivent, de leur côté, quitter le territoire de l'État touché lorsqu'on le leur demande. Conformément au projet d'article 5, les deux parties doivent coopérer entre elles, y compris pour ce qui est de la cessation de l'assistance. Les instruments qui traitent de la question de la cessation de l'assistance prennent cette obligation en compte et incitent généralement les deux parties à collaborer et à conclure un accord amiable concernant la période à laquelle l'assistance cessera et à laquelle les acteurs de l'assistance quitteront le territoire.

183. Les instruments internationaux qui portent sur ce sujet envisagent la question de la cessation de l'assistance de plusieurs façons. Comme le Secrétariat l'a reconnu dans son Mémoire, « les dispositions relatives à la cessation présentent de subtiles différences de formulation qui peuvent emporter des conséquences importantes dans la pratique » (A/CN.4/590, par. 247).

184. Plusieurs instruments disposent qu'une notification de l'une ou l'autre partie met fin à l'assistance. Ainsi, le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention de Tampere prévoit que « [l]'État partie demandeur ou l'État partie prêtant l'assistance peut, à tout moment, mettre fin à l'assistance en matière de télécommunication reçue ou fournie […] par notification écrite. Dès réception de cette notification, les États parties concernés procèdent à des consultations en vue de mettre fin de manière appropriée et rapide à l'assistance, en tenant compte des risques pour la vie humaine que comporte la cessation de l'assistance et de ses conséquences sur les opérations en cours de secours en cas de catastrophe ». Le projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence prévoit que « [l]'État bénéficiaire ou un État ou un organisme donateur peut notifier son intention de mettre fin à l'assistance et, lorsque cela est nécessaire, les parties à la présente Convention visées par cette notification prennent alors des dispositions pour qu'il soit mis fin sans à-coups à l'assistance conformément aux dispositions de la présente Convention »[246]. De même, l'article 12 des Lignes directrices de la FICR précise qu'» [u]n État touché ou un acteur prêtant assistance qui désire mettre fin aux opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial devrait le faire savoir dans des délais appropriés. Une fois avisés, l'État touché et l'acteur prêtant assistance devraient se consulter […]. » L'Accord BSEC[247] et l'Accord entre la République du Mozambique et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud[248] comportent des dispositions comparables.

---

[246] Projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), annexe, art. 18.

[247] Accord BSEC, art. 13 1) disposant que la partie requérante peut mettre un terme à sa demande d'assistance à tout moment, et qu'elle doit informer la partie qui prête assistance de sa décision.

[248] Voir l'article 12 de l'Accord entre la République du Mozambique et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud de 2002 concernant la coordination des services de recherche et de

185. Un accord de 1947 entre la Chine et les États-Unis accorde à l'État bénéficiaire le droit de mettre fin audit accord « lorsqu'il estimera que l'assistance prévue dans [l']accord n'est plus nécessaire », alors qu'il pose une série de conditions pour que la partie prêtant assistance puisse mettre fin à cette assistance[249]. L'Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements[250] dispose que l'État requérant peut « à tout moment » demander qu'il soit mis fin à l'assistance fournie, alors que la partie qui prête assistance ne peut y mettre fin que si elle estime que certaines conditions sont réunies.

186. Certains instruments autorisent l'État touché à demander qu'il soit mis à fin à l'assistance, et prévoient que les deux parties doivent ensuite se consulter. Par exemple, l'article 11 de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique dispose que :

> « [l]'État qui requiert l'assistance […] peut, à tout moment, après avoir procédé aux consultations appropriées [avec la partie qui fournit l'assistance] et par notification écrite, demander qu'il soit mis fin à l'assistance reçue […] en vertu de [ladite] Convention. Cette demande une fois faite, les parties concernées se consultent pour prendre des dispositions en vue d'une cessation appropriée de l'assistance »[251].

L'Accord de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe [art. 20 2) et 3)], la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (annexe X, par. 10) et les Principes directeurs de l'Institut Max Planck[252] comportent aussi des dispositions comparables.

187. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant :

---

sauvetage : « L'une ou l'autre partie peut mettre un terme au présent Accord en notifiant par écrit son intention à l'autre partie par la voie diplomatique. »

249 Accord du 27 octobre 1947, accompagné d'un échange de notes, entre la République de Chine et les États-Unis d'Amérique relatif à la fourniture de secours par les États-Unis au peuple chinois, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 12, n° 178, art. IX.

250 Accord du 17 octobre 1963 entre l'Agence internationale de l'énergie atomique, d'une part, et le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, d'autre part, concernant l'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 525, n° 7585, art. X 1) et 3) (« 1. L'État requérant peut, à tout moment, demander par écrit qu'il soit mis fin à l'assistance fournie en vertu du présent Accord. […] 3. Dans le cas d'une demande ou notification visant à mettre fin à l'assistance, l'État requérant et la Partie qui prête assistance se consultent pour achever toutes les opérations en cours et pour faciliter le retrait de l'assistance. »).

251 Voir note de bas de page 96 *supra*.

252 Principes directeurs de l'Institut Max Planck, art. 18 disposant que l'État bénéficiaire de l'assistance peut décider, en consultation avec l'État ou l'organisation prêtant assistance, du moment de la cessation de cette assistance et art. 23 disposant que l'État ou l'organisation prêtant assistance et l'État bénéficiaire de l'assistance doivent coopérer afin de remédier à toute irrégularité, toute difficulté ou tout désaccord concernant la cessation des opérations d'assistance humanitaire.

Projet d'article 14
Cessation de l'assistance

L'État touché et les acteurs qui lui prêtent assistance se consultent afin de définir la durée de l'assistance extérieure.

VII. Événements connexes

188. Deux événements connexes qui se sont produits entre la soixante-troisième session de la Commission et la date du présent rapport méritent d'être signalés.

189. La troisième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe s'est tenue à Genève du 8 au 13 mai 2011. Elle s'est appuyée sur les avancées réalisées et les recommandations formulées lors de la deuxième session du Dispositif mondial, organisée en 2009, et sur les résultats de l'examen à mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo et du Bilan mondial pour 2001 sur la réduction des risques de catastrophe[253]. La synthèse du Président relative à la Plate-forme met en lumière les points de convergence et présente des mesures essentielles devant être prises.

190. La XXXI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'est tenue à Genève du 28 novembre au 1[er] décembre 2011. À cette occasion, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a présenté la première version (novembre 2011) d'une « loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe », composée de 71 articles et de commentaires. Dans sa résolution 7 intitulée « Le renforcement de la législation relative aux catastrophes », la Conférence a notamment salué les efforts accomplis pour établir une loi-type visant à « aider les États intéressés à incorporer les recommandations des Lignes directrices [DIIC] dans leurs cadres juridiques » (par. 5) et invité « à la poursuite des consultations avec les États et d'autres parties prenantes sur l'utilisation de la loi-type en tant qu'outil de référence (par. 6). Dans le cadre du projet Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC), lancé en 2001, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a établi les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, adoptées en 2007 à la XXX[e] Conférence internationale. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a annoncé que le programme DIIC était devenu le programme Droit des catastrophes.

[253] Stratégie internationale de prévention des catastrophes, Bilan mondial pour 2001 sur la réduction des risques de catastrophe.