



# Assemblée générale

Distr. générale  
27 février 2014  
Français  
Original : anglais

## Commission du droit international

### Soixante-sixième session

Genève, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2014

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

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

### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Examen de la question en 2013 .....	3
II. Protection du personnel de secours, de ses biens et de son équipement .....	3
A. Introduction .....	3
B. Aperçu des dispositions juridiques inscrites dans les traités multilatéraux et bilatéraux et dans les instruments non contraignants concernant la protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours en cas de catastrophe .....	5
1. Traités universels .....	6
2. Traités régionaux .....	7
3. Traités bilatéraux .....	8
4. Autres instruments .....	10
C. Catégories de personnel, de biens et d'équipement de secours visées .....	11

\* Le Rapporteur spécial exprime sa profonde gratitude aux personnes suivantes pour leur aide lors de l'élaboration du présent rapport : Giulio Bartolini (Maître de conférences en droit international, Faculté de droit, Université Roma Tre, Italie); Federico Casolari (Maître de conférences en droit international, Faculté de droit, Université de Bologne, Italie) et Emanuele Sommaro (Maître de conférences en droit international, École supérieure Sainte-Anne de Pise, Italie); ainsi qu'au projet « Droit international des catastrophes », dont ils sont les coordonnateurs au niveau local; Lana Ulrich, candidate au diplôme Juris Doctor, George Washington University, School of Law, Washington, D.C.; Yann Dehaut-Delville, L.L.M. et Magistère de Droit, École de Droit de la Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, et candidat L.L.M, Fordham University, School of Law, New York; et enfin, Paul R. Walegur, La Haye, Pays-Bas.



---

D.	Mesures que doivent adopter les États affectés pour s'acquitter de leur obligation de protéger le personnel de secours, ses biens et son équipement . . . . .	14
E.	Proposition de projet d'article supplémentaire . . . . .	21
	Projet d'article 14 <i>bis</i> – Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours . . . . .	21
III.	Dispositions générales . . . . .	21
A.	Relation avec les règles spéciales du droit international . . . . .	21
	1. Traités universels . . . . .	22
	2. Traités régionaux . . . . .	23
	3. Autres instruments . . . . .	24
	4. Proposition de projet d'article supplémentaire. . . . .	27
	Projet d'article 17 – Relation avec les règles spéciales du droit international . . . . .	27
B.	Relation avec d'autres règles du droit international. . . . .	27
	Proposition de projet d'article supplémentaire . . . . .	29
	Projet d'article 18 – Questions touchant aux catastrophes qui ne sont pas régies par les présents projets d'articles . . . . .	29
C.	Relation avec la Charte des Nations Unies . . . . .	29
	Proposition de projet d'article supplémentaire . . . . .	30
	Projet d'article 19 – Relation avec la Charte des Nations Unies . . . . .	30

## I. Examen de la question en 2013

1. En 2013, à la soixante-cinquième session de la Commission du droit international, le Rapporteur spécial a présenté son sixième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/662). Ce rapport traitait des différents aspects de la prévention : réduction des risques de catastrophe, prévention en tant que principe du droit international et coopération internationale en matière de prévention. Il donnait ensuite une vue d'ensemble des politiques et cadres législatifs nationaux. Deux propositions de projets d'articles ont été formulées dans ce rapport : les projets d'articles 5 *ter* (Coopération en matière de réduction des risques de catastrophe) et 16 (Obligation de prévention).

2. La Commission a examiné le sixième rapport à ses 3175<sup>e</sup> à 3180<sup>e</sup> séances, du 8 au 16 juillet 2013, et a renvoyé les deux projets d'articles au Comité de rédaction.

3. À la lumière des débats tenus par la Commission en séance plénière, le Comité de rédaction a adopté provisoirement les deux projets d'articles supplémentaires suivants : 5 *ter* (Coopération en matière de réduction des risques de catastrophe) et 16 (Obligation de prévention).

4. La Commission a adopté le rapport du Comité de rédaction relatif aux projets d'articles 5 *ter* et 16 à sa 3187<sup>e</sup> séance, tenue le 26 juillet 2013. Un peu plus tôt au cours de cette session, à la 3162<sup>e</sup> séance, tenue le 10 mai 2013, la Commission avait adopté le rapport du Comité de rédaction relatif aux articles 5 *bis* et 12 à 15, qu'elle avait examiné et dont elle avait pris note lors de sa précédente session, en 2012.

5. À ses 3190<sup>e</sup> et 3191<sup>e</sup> séances, les 2 et 5 août 2013, la Commission a adopté les commentaires sur les projets d'articles 5 *bis*, 5 *ter* et 12 à 16. Les sept projets d'articles, ainsi que les commentaires y afférents, ont été reproduits au chapitre VI, C du rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-cinquième session (A/68/10).

6. En novembre 2013, à la soixante-huitième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a examiné le chapitre VI du rapport annuel de la CDI consacré au sixième rapport du Rapporteur spécial et au débat auquel il avait donné lieu, les projets d'articles 5 *ter*, 16 et les commentaires y afférents, tels qu'adoptés par la Commission, ayant spécialement retenu son attention. Un résumé thématique des débats tenus par la Sixième Commission a été établi par le Secrétariat à la demande de l'Assemblée, dans la résolution 68/112 (A/CN.4/666, chap. II.C).

## II. Protection du personnel de secours, de ses biens et de son équipement

### A. Introduction

7. Lors des missions humanitaires internationales, le personnel de secours est exposé des risques importants. Les statistiques montrent que le personnel et le matériel de ces missions font régulièrement l'objet d'attaques délibérées, de violences et de vols, comme en attestent les rapports périodiques du Secrétaire général sur la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire et la protection du personnel des

Nations Unies<sup>1</sup> ainsi que d'autres sources<sup>2</sup>. Ce phénomène est particulièrement fréquent lorsque les acteurs internationaux doivent travailler dans des situations de conflit armé ou dans des États en proie à une détérioration générale des conditions de sécurité, due essentiellement à des causes politiques et économiques.

8. À la lumière du projet d'article 3 et de son commentaire, le champ d'application des présents projets d'article pourrait sembler relativement limité dans les scénarios susmentionnés, puisqu'ils ne concernent pas les crises économiques ou politiques ou les conflits armés comme des événements constituant une catastrophe en soi<sup>3</sup>. Le projet d'article 3 est axé sur l'existence d'un événement ou d'une série d'événements catastrophiques, qu'ils soient d'origine naturelle ou humaine, qui peuvent avoir l'une des trois conséquences suivantes : des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société.

9. Toutefois, même dans ces situations, la possibilité que le personnel, les biens et l'équipement de secours soient exposés à des risques est réelle et ne peut dès lors être exclue. En fait, certains événements passés ont mis en exergue l'importance des questions de sécurité dans ces cas de figure également. Une catastrophe peut entraîner une grave détérioration de l'ordre public dans les États affectés, aggravant ainsi les risques de sécurité auxquels est exposé le personnel de secours. En outre, la valeur considérable de l'équipement et des biens appartenant aux acteurs internationaux participant aux opérations de secours constitue une cible tentante pour les délinquants. Par ailleurs, dans les situations souvent chaotiques qui font suite aux catastrophes, certains sinistrés peuvent être poussés à prendre arbitrairement le contrôle des fournitures de secours, les détournant des zones et des besoins essentiels définis par les autorités compétentes des États affectés dans leur volonté d'agir conformément aux principes reconnus dans le projet d'article 6.

10. Les situations ainsi envisagées peuvent nuire à l'efficacité de l'aide humanitaire et, partant, compromettre les efforts menés par les États affectés et les acteurs internationaux pour apporter aux populations sinistrées soutien et aide au relèvement. Si la violence et les attaques perpétrées à l'encontre du personnel civil et militaire chargé d'apporter une assistance extérieure sont préjudiciables aux biens et à l'équipement utilisés dans les opérations de secours, elles ont également des retombées néfastes immédiates sur les victimes d'une catastrophe, en ce qu'elles compromettent leurs chances de voir leurs droits fondamentaux (droit à l'alimentation, à la santé, à l'eau, etc.) dûment respectés. Elles ont également des effets négatifs à long terme, dans la mesure où elles peuvent saper les capacités et la volonté des acteurs internationaux d'apporter leur aide lors des catastrophes, affaiblissant ainsi le respect du devoir de coopération inscrit dans l'article 5.

11. En outre, l'obligation spécifique d'assurer la protection du personnel, des biens et de l'équipement engagés dans les opérations de secours n'empiète nullement sur l'obligation parallèle, bien que distincte, énoncée dans le projet d'article 14, à savoir la facilitation de l'assistance extérieure. En vertu du projet

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, le document [A/68/489](#).

<sup>2</sup> Données disponibles sur <https://aidworkersecurity.org/>. Voir également la résolution 5 intitulée « Les soins de santé en danger : Respecter et protéger les soins de santé » adoptée à la trente et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2011.

<sup>3</sup> Voir [A/65/10](#), par. 331, par. 1 du commentaire sur le projet d'art. 3.

d'article 14, l'État affecté prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national, afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure, et s'assure que ses législation et réglementation pertinentes sont facilement accessibles.

12. Toutefois, même si le fait d'assurer la protection du personnel de secours civil et militaire ainsi que de ses biens et de son équipement peut, au sens large, être assimilé à une facilitation de l'assistance extérieure, la nature et la portée spécifiques de cette obligation l'écartent du champ d'application des mesures prévues au projet d'article 14. Comme indiqué dans le commentaire correspondant, le projet d'article 14 « vise à garantir que la législation nationale permette la fourniture d'une assistance prompte et effective »<sup>4</sup>. L'objectif premier de cet article est donc de contraindre les États à prendre les mesures nécessaires et adaptées dans le cadre de leur droit national, notamment des mesures législatives et administratives, afin d'être en mesure de relever les défis juridiques liés à l'entrée sur leur territoire des équipes d'assistance, s'ils sont victimes d'une catastrophe ou lorsqu'ils font office de pays de transit pour les opérations de secours internationales. À cet égard, une liste non exhaustive des domaines couverts par les mesures devant être prises par les États figure dans le texte du projet d'article 14 et de son commentaire, à savoir : a) pour le personnel de secours : les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation; et b) pour les biens et l'équipement : la réglementation douanière et les droits de douane, l'imposition, le transport, ainsi que leur cession<sup>5</sup>.

13. Lorsqu'on examine la question de la protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours, on peut distinguer d'une part les problèmes existants, et d'autre part les mesures à prendre par les États affectés. Dans le cas qui nous intéresse, les États sont tenus d'adopter une série de mesures, essentiellement positives, dans un but précis : assurer la sûreté et la sécurité des personnes dont l'action humanitaire constitue l'un des piliers des opérations internationales de secours aux sinistrés. Il ne s'agit pas uniquement pour l'État affecté de garantir l'existence d'un ordre juridique national facilitant l'assistance extérieure, mais également de veiller à mettre en place les conditions de sécurité nécessaires au bon déroulement des opérations de secours, ce qui permettra d'assurer la protection du personnel, des biens et de l'équipement présents sur place.

## **B. Aperçu des dispositions juridiques inscrites dans les traités multilatéraux et bilatéraux et dans les instruments non contraignants concernant la protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours en cas de catastrophe**

14. La nécessité de maintenir une distinction entre les obligations liées à la facilitation de l'assistance extérieure d'une part, et celles qui concernent la protection des personnes, des biens et de l'équipement d'autre part, se reflète clairement dans la pratique internationale. Comme en témoignent des traités

<sup>4</sup> Voir A/68/10, par. 62, par. 1 du commentaire sur l'art. 14.

<sup>5</sup> Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 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, mars 2013, disponible à l'adresse [www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20FRENCH.pdf](http://www.ifrc.org/docs/IDRL/MODEL%20ACT%20FRENCH.pdf).

universels, régionaux et bilatéraux, ainsi que des instruments non contraignants, ces deux catégories d'obligations sont, dans la grande majorité des cas, consignées dans des dispositions distinctes. Un tour d'horizon des instruments internationaux pertinents nous permet de mieux nous rendre compte que cette nécessité de disposer de règles distinctes concernant l'obligation de protéger est largement reconnue, et met en exergue la pertinence d'un examen de cette question dans le cadre des travaux menés par la Commission sur le présent sujet.

## 1. Traités universels

15. En ce qui concerne les traités universels, les principales conventions traitant de catastrophes d'origine naturelle ou humaine font systématiquement référence à cette obligation additionnelle. On trouve une première mention de l'obligation de protéger à l'alinéa b) de l'article 3 de la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique<sup>6</sup> qui dispose que « L'État qui requiert l'assistance... assure la protection du personnel, du matériel et des matériaux introduits sur son territoire, aux fins de l'assistance, par la partie qui fournit l'assistance ou pour son compte. » D'autres dispositions de cette Convention détaillent les privilèges, immunités et facilités qui doivent être accordés aux fins de l'exercice des fonctions d'assistance<sup>7</sup>.

16. Des dispositions similaires se retrouvent dans des traités universels ultérieurs. Certains instruments adoptent une formulation identique à celle de l'alinéa b) de l'article 3 de la Convention de 1986, comme par exemple à l'annexe X, paragraphe 2 de la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels<sup>8</sup>, ou encore à l'alinéa 3) de l'article 5 de la Convention de Tampere de 1998<sup>9</sup>, aux termes duquel : « L'État partie demandeur garantit la protection du personnel, des équipements et du matériel amenés sur son territoire au titre de la présente Convention. » Des termes similaires ont été employés à l'alinéa 5) de l'article 4 de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile de 2000, qui stipule qu'en cas de catastrophe « L'État Bénéficiaire... assurera la protection des personnes et des biens de l'unité de protection civile de l'État Solidaire. »<sup>10</sup> Enfin, il faut également mentionner la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994 et son Protocole facultatif de 2005, qui élargit l'application de la Convention à toutes les opérations visant à apporter une aide humanitaire d'urgence, à moins que les États parties n'aient décidé de ne pas appliquer ces dispositions aux opérations menées à seule fin de réagir à une catastrophe naturelle<sup>11</sup>. Aux termes de l'alinéa 2) de l'article 7 de

<sup>6</sup> Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, conclue le 26 septembre 1986, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1457, No. 24643.

<sup>7</sup> Voir par exemple les art. 8 et 9.

<sup>8</sup> Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, conclue le 17 mars 1992, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2105, No. 36605.

<sup>9</sup> Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, conclue le 18 juin 1998, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, No. 40906.

<sup>10</sup> Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, conclue le 22 mai 2000, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2172, No. 38131.

<sup>11</sup> Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, conclue le 9 décembre 1994, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2051, No. 35457, et Protocole facultatif, conclu le 8 décembre 2005, résolution 60/42 de l'Assemblée générale, annexe. Voir aussi par. 47-49 ci-après.

la Convention de 1994, « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Les États parties prennent notamment toutes mesures appropriées pour protéger le personnel des Nations Unies et le personnel associé qui sont déployés sur leur territoire des infractions visées à l'article 9. » En outre, en cas de situation d'urgence complexe, les dispositions prises dans le cadre du droit international humanitaire peuvent s'avérer pertinentes à cet égard<sup>12</sup>.

## 2. Traités régionaux

17. Les traités régionaux multilatéraux contiennent des dispositions spécifiques aux mêmes fins. À cet égard, notons l'influence incontestable de l'alinéa b) de l'article 3 de la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique sur la rédaction des instruments régionaux ultérieurs; plusieurs d'entre eux se contentent en effet d'en reproduire le contenu. En des termes très proches de ceux qui sont employés à l'alinéa b) de l'article 3, ces traités demandent aux États affectés « [d']assure[r] la protection du personnel, du matériel et des matériaux » introduits sur son territoire aux fins de la fourniture d'une assistance extérieure. On peut également citer ici les dispositions sensiblement identiques de : l'alinéa 5 de l'article 16 de l'Accord de 1991 portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe<sup>13</sup>, qui dispose que : « L'État qui requiert l'assistance assure la protection du personnel, de l'équipement et du matériel amenés sur son territoire dans le but de fournir une assistance en cas de catastrophe »; l'alinéa 2) de l'article 12 de l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de 2005<sup>14</sup>, libellé comme suit : « La Partie requérante ou bénéficiaire doit assurer la protection du personnel, de l'équipement et du matériel apporté sur son territoire à cette fin par l'entité prêtant assistance ou au nom de celle-ci. »; et l'alinéa 2 de l'article IX de l'Accord de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles de 2011<sup>15</sup>, aux termes duquel : « La Partie requérante fournit, dans la mesure de ses capacités, des installations et des services sur place en vue d'assurer l'efficacité de l'administration de l'assistance. Il assure également la protection du personnel, du matériel et des matériaux introduits sur son

<sup>12</sup> Plusieurs dispositions du droit humanitaire international peuvent être pertinentes à cet égard, par exemple : les articles 70, alinéa 4) et 71, alinéa 2) du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), du 8 juin 1977, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, No. 17512; l'article 59 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, No. 973. Voir aussi les règles 31 et 32 dans *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles*, Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (Cambridge : Comité international de la Croix-Rouge et Cambridge University Press, 2005), pp. 105-111.

<sup>13</sup> Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, du 26 février 1991, disponible (en anglais) à l'adresse [http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal\\_instruments/agreement\\_cdera.jsp](http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/agreement_cdera.jsp).

<sup>14</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, du 26 juillet 2005, ASEAN Documents Series 2005, p. 157.

<sup>15</sup> Accord de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles, 2011, disponible (en anglais) à l'adresse <http://www.ifrc.org/docs/idrl/N840EN.pdf>.

territoire, aux fins de l'assistance, par la partie qui fournit l'assistance ou pour son compte ».

18. Des dispositions ayant le même objectif ont été prévues dans d'autres traités régionaux comme la Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe qui, dans son article IV, donne pour instruction à l'État qui reçoit l'assistance de « faire tout son possible pour protéger le personnel, les équipements et le matériel amenés sur son territoire aux fins de l'assistance par ou au nom de l'État qui la fournit. »<sup>16</sup>, ainsi que 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<sup>17</sup>, dont l'article 8.4 dispose que « l'État partie demandeur assure la sécurité » des membres des équipes de secours.

### 3. Traités bilatéraux

19. De nombreux traités bilatéraux relatifs à la coopération dans le domaine de la prévention et de l'intervention en cas de catastrophe d'origine naturelle ou humaine contiennent des dispositions très semblables, insistant sur l'obligation de protéger incombant aux États touchés par une catastrophe. La plupart de ces instruments utilisent des formules communes. Ainsi, bon nombre de ces traités contiennent des dispositions aux termes desquelles « les autorités de l'État requérant une aide accordent... aide et protection aux équipes de secours ou aux experts individuels de l'État fournissant une assistance »<sup>18</sup>. On peut également mentionner les dispositions

<sup>16</sup> Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, conclue le 7 juin 1991, disponible (en anglais) à l'adresse <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>.

<sup>17</sup> Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, conclu le 15 avril 1998.

<sup>18</sup> Voir : Accord entre la République d'Autriche et la République d'Albanie relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves du 27 janvier 2010, Nations Unies, *Recueil des Traités*, No. 48807, art. 9, al. 3); Accord entre la République d'Autriche et la Confédération suisse sur l'assistance réciproque en cas de catastrophes ou d'accidents graves du 22 mars 2000, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2176, No. 38307, art. 9, al. 3); Traité entre la République d'Autriche et la République tchèque concernant l'assistance réciproque en cas de catastrophes ou d'accidents graves du 14 décembre 1998, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2137, No. 37267, art. 8, al. 3); Accord entre la République d'Autriche et la Principauté du Liechtenstein relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves du 23 septembre 1994, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1901, No. 32390, art. 9, al. 3); Convention entre la République d'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves du 23 décembre 1988, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1696, No. 29224, art. 9, al. 3); Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, du 14 janvier 1987, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1541, No. 26743, art. 9, al. 4); Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, Danemark-Allemagne, du 16 mai 1985, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1523, No. 26375, art. 7, al. 3); Convention sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, Belgique-Pays-Bas, du 14 novembre 1984, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1526, No. 26466, art. 5, al. 3); Convention sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, Belgique-France, du 21 avril 1981, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1437, No. 24347, art. 7(3); et Convention sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves, France-Allemagne, du 3 février 1977, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1214, No. 19561, art. 7, al. 2).

selon lesquelles « la Partie contractante requérant une aide assure la sécurité des équipes de secours et des experts individuels »<sup>19</sup> ou qui font référence, de manière générale, à l'obligation pour l'État touché par une catastrophe d'assurer la « sécurité »<sup>20</sup> ou la « protection »<sup>21</sup> des équipes de secours, ou encore d'« assurer leur sûreté »<sup>22</sup> ou de « mettre en place les conditions de sécurité nécessaires à la conduite de leur mission »<sup>23</sup>.

20. Contrairement aux traités multilatéraux, qu'ils soient universels ou régionaux, mentionnés aux paragraphes 15 à 18 ci-avant, il arrive que les traités bilatéraux ne fassent pas référence aux biens et à l'équipement. Il convient toutefois de souligner que les biens et l'équipement utilisés lors des opérations de secours internationales sont inclus dans le champ d'application des dispositions correspondantes. Une analyse des articles traitant des termes et définitions employés dans les articles de ces traités confirme cette conclusion. Dans ce contexte, l'emploi des termes « équipes d'intervention d'urgence » ou « équipes de secours » couvre clairement les biens et l'équipement correspondants. Ainsi, l'article 2 de l'Accord de 2010 entre la République d'Autriche et la République d'Albanie relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves précise que les « équipes de secours » sont les unités civiles et militaires spécialisées dotées du matériel d'aide d'urgence nécessaires à la fourniture d'aide par le pays prêtant assistance<sup>24</sup>. Cette définition, reproduite en des termes comparables dans d'autres traités, implique que toute référence à la protection qui doit être accordée aux membres individuels d'une mission de secours englobe également les biens et l'équipement liés à cette mission.

<sup>19</sup> Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Gouvernement de la République de Hongrie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et autres accidents d'envergure, du 19 novembre 2003, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2313, No. 41334, art. 5, al. 5).

<sup>20</sup> Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Conseil des Ministres de l'Ukraine relatif à la coopération dans le domaine de la prévention de catastrophes et de l'élimination de leurs conséquences, du 27 avril 2006, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2619, No. 46591, art. 6, al. 4); Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et d'intervention en cas d'urgence, du 21 février 2000, art. 8 (disponible à l'adresse <http://www.ifrc.org/docs/idrl/I204EN.pdf>).

<sup>21</sup> Accord entre la République d'Autriche et le Royaume hachémite de Jordanie relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 13 Mars 2004, art. 8(3) (disponible à l'adresse [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2005\\_III\\_119/COO\\_2026\\_100\\_2\\_211467.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2005_III_119/COO_2026_100_2_211467.pdf)); Accord entre la France et la Fédération de Russie sur la coopération dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de la gestion des situations d'urgence, du 18 octobre 1999, art. 8, dans *Journal officiel de la République française*, n° 90, 15 avril 2001, p. 5909 et suivantes.; et Accord relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Maroc, du 21 janvier 1987, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1717, No. 29861.

<sup>22</sup> Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République tchèque concernant l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 19 septembre 2000, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2292, No. 40860, art. 9.

<sup>23</sup> Accord entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération dans le domaine de la prévention des catastrophes et à l'assistance mutuelle dans la mitigation de leurs conséquences, du 14 juin 2000, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2153, No. 37586, art. 8(3).

<sup>24</sup> Accord entre la République d'Autriche et la République d'Albanie relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves du 27 janvier 2010, voir note de bas de page 18 ci-dessus.

Le personnel de secours et les biens et l'équipement qu'ils utilisent sont inextricablement liés, les éléments matériels contribuant indiscutablement à l'assurance d'un relèvement prompt et effectif pour les victimes.

#### 4. Autres instruments

21. Enfin, on trouve également des références à l'obligation de protéger dans divers instruments non contraignants. L'Assemblée générale, par exemple, dans sa résolution 57/150, « demande instamment 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 »<sup>25</sup>, réaffirmant ainsi une disposition comparable déjà présente dans les Règles types pour les opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR de 1982, en vertu desquelles « Les États touchés devraient prendre des dispositions propres à garantir la sûreté et la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial menées par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ainsi que celles des locaux, installations, moyens de transport, biens et équipements utilisés dans le cadre de ces opérations ».

22. D'autres instruments non contraignants reconnaissent également cette responsabilité de protéger incombant à l'État affecté. À cet égard, mention peut être faite du paragraphe 22 des Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial (Lignes directrices IDRL)<sup>26</sup> qui stipule que

« Les États touchés devraient prendre des dispositions propres à garantir la sûreté et la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial menées par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ainsi que celles des locaux, installations, moyens de transport, biens et équipements utilisés dans le cadre de ces opérations. »

23. Dans le même ordre d'idées, l'Institut de droit international a considéré que ce principe était étroitement lié au cadre juridique relatif aux situations de catastrophe, par exemple à l'alinéa 3) de l'article VII de sa résolution sur l'assistance humanitaire de 2003, aux termes de laquelle « Les États affectés doivent... assurer... la protection du personnel, des biens et des services fournis »<sup>27</sup>.

24. La précédente étude vient étayer la conclusion selon laquelle la pratique internationale confirme à la fois la pertinence et le caractère autonome de

<sup>25</sup> 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 No. 8 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.82.XV.PE/8).

<sup>26</sup> Voir les Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial, adoptées à la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève du 26 au 30 novembre 2007.

<sup>27</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire, adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges, le 2 septembre 2003, art. IX, al. 2). Voir *Annuaire de l'institut de droit international*, vol. 70-1 (2002-2003), pp. 399-576 et vol. 71-II (2004), p. 133-250. Voir aussi le par. 20, al. c) du Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire, de Peter MacAlister-Smith (Heidelberg, Allemagne : Institut Max Planck de droit public comparé et de droit international, 1991).

l'obligation incombant aux États affectés de protéger le personnel de secours, ses biens et son équipement.

### **C. Catégories de personnel, de biens et d'équipement de secours visées**

25. Certaines restrictions générales ont été explicitement introduites dans les traités pertinents; certains précisent par exemple que le personnel, les biens et l'équipement de secours ne seront considérés comme tels que s'ils ont été ainsi désignés par les États parties au traité. Toutefois, les dispositions de plusieurs des traités susmentionnés n'incluent ni n'excluent de manière spécifique certaines autres catégories de personnel humanitaire susceptibles d'intervenir dans l'opération de secours coordonnée par l'État affecté. En conséquence, différents groupes de personnel humanitaire peuvent être considérés comme pertinents dans ce contexte : personnel civil et militaire de l'État; employés des organisations internationales; personnel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; et personnel des organisations non gouvernementales, participant aux opérations de secours aux sinistrés menées par l'État concerné.

26. L'absence d'exclusions spécifiques ne peut être interprétée comme signifiant que toute personne ou toute entité présente sur le territoire de l'État affecté, avec pour objectif d'apporter un soutien aux opérations de secours, peut automatiquement être couverte au titre des dispositions accordant protection. Les traités réaffirment continuellement l'un des principes fondamentaux de l'aide humanitaire en cas de catastrophe, à savoir la nécessité d'obtenir l'accord de l'État affecté pour la fourniture d'assistance extérieure et le rôle essentiel joué par cet État dans la direction, la coordination et la supervision de l'assistance et des opérations de secours entreprises à la fois par les pays prêtant assistance et par les acteurs non étatiques, notamment les organisations internationales.

27. Dans ce contexte, il est important de noter que bon nombre des dispositions relatives à l'obligation de protéger ont été introduites, sous forme de paragraphes distincts, dans des articles traitant du rôle de coordination et de gestion des États affectés s'agissant de l'assistance extérieure. L'Accord de l'ASEAN de 2005, par exemple, en plus de réaffirmer à l'alinéa 2 de son article 11 que les secours ne peuvent être fournis qu'à la demande et avec le consentement de la Partie requérante, définit, à l'alinéa 1) de son article 12, les modalités de fonctionnement d'une opération internationale efficace. À cette fin, il prie d'une part l'État bénéficiaire de se charger de la direction générale et de la supervision de l'assistance fournie sur son territoire, et d'autre part l'État prêtant assistance de nommer, en consultation avec l'État affecté, un responsable de l'opération d'aide qui assurera la supervision immédiate du personnel étranger et de son équipement. À l'alinéa suivant (alinéa 2) de l'article 12), l'Accord de l'ASEAN de 2005 dispose que l'État requérant assure la protection du personnel, des biens et de l'équipement introduits sur son territoire par « l'Entité qui fournit l'assistance » ou en son nom, un terme général qui englobe les États, les organisations internationales et toutes autres entités ou personnes qui offrent et/ou prêtent assistance à un État partie à l'Accord de l'ASEAN en cas de

situation d'urgence<sup>28</sup>. Dans la même lignée, la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe souligne qu'aucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie sans le consentement de l'État partie demandeur; elle reconnaît à cet État le droit de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication, tout en acceptant que le coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence fasse office de coordonnateur des opérations au titre de la Convention<sup>29</sup>. Parallèlement, la Convention de Tampere reconnaît aux États parties demandeurs le droit de demander une assistance en matière de télécommunication directement à des entités autres que des États ou à des organisations intergouvernementales, un terme défini à l'alinéa 10 de son article premier comme incluant les organisations non gouvernementales et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En conséquence, le champ d'application de l'alinéa 3) de l'article 5 de la Convention de Tampere relatif à la protection du personnel, des équipements et du matériel utilisés dans le cadre de la mission internationale peut être étendu à tous les acteurs engagés dans 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.

28. Plusieurs conventions multilatérales internationales dotées d'une structure semblable adoptent une démarche similaire. Elles insistent tout particulièrement sur la nécessité pour les acteurs extérieurs d'obtenir l'accord de l'État affecté pour la fourniture d'assistance, sur le rôle de coordination prépondérant de cet État, qui prévaut sur celui des acteurs internationaux prêtant assistance, et enfin sur l'obligation lui incombant d'assurer la protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours. On peut à cet égard citer, par exemple : les articles II et IV de la Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe; les articles 2 et 4 de la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique; et les articles III et IX de l'Accord de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles.

29. L'objectif de l'obligation de protéger inscrite dans les traités internationaux susmentionnés est d'inciter les États à agir avec la diligence requise, en mettant tout en œuvre pour assurer la sûreté et la sécurité des acteurs humanitaires dont l'appui a été accepté et est supervisé par les autorités gouvernementales du pays affecté. Comme nous le verrons plus loin, cette démarche globale est pertinente pour une bonne exécution de cette obligation. Les autorités locales sont, en fait, les mieux placées pour évaluer les risques de sécurité auxquels pourrait être exposé le personnel de secours, collaborer avec lui en vue du règlement des questions de sécurité et coordonner les activités des acteurs extérieurs, compte tenu de ces préoccupations. En outre, c'est à elles que revient un rôle essentiel, celui de mettre en place le cadre de sûreté nécessaire au bon déroulement des activités de secours.

---

<sup>28</sup> Voir l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, art. 1, al. 1) : L'expression « entité prêtant assistance » est définie comme suit : « État, organisation internationale ou autre entité ou personne qui offre ou fournit une assistance à une partie bénéficiaire ou requérante dans une situation d'urgence en cas de catastrophe ».

<sup>29</sup> Voir la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, art. 2 et 4.

30. La démarche décrite ci-dessus s'inscrit dans le droit fil des projets d'articles sur ce sujet, tels qu'adoptés à ce jour, qui reposent sur les principes fondamentaux du droit humanitaire que sont la souveraineté et la non-intervention. On peut mentionner ici le projet d'article 11, qui subordonne la fourniture d'une assistance extérieure à un régime de consentement de l'État affecté, ou encore le projet d'article 9, qui stipule que l'État affecté joue le premier rôle dans la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des activités de secours et d'assistance, avec pour but de s'acquitter de son devoir de protéger les victimes de catastrophes et de leur fournir une assistance, conformément aux principes et aux règles du droit international codifiés et développés par la Commission dans le présent projet. Ainsi, vu sous cet angle, la protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours est un facteur clé supplémentaire pour permettre à l'État affecté de s'acquitter pleinement de son obligation, comme prévu au projet d'article 9.

31. Afin de mieux définir, aux fins du projet en cours, le champ d'application de l'obligation de protéger, il faut s'intéresser à une autre des dispositions déjà adoptées, à savoir le projet d'article 12. Cet article fait référence à une série d'acteurs (États, Nations Unies, autres organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales compétentes) susceptibles de jouer un rôle complémentaire lors des interventions d'urgence, en offrant leur aide sous la forme de certains des types de coopération envisagés au projet d'article 5 *bis*. L'action ainsi entreprise pourrait supposer la mise à disposition de personnel, de biens et d'équipement de secours, ainsi que de ressources scientifiques, médicales et techniques.

32. En conséquence, une fois que l'État affecté a accepté les offres d'assistance faites par les acteurs extérieurs concernés et est convaincu que ces entités extérieures, États ou autres, ont les moyens de mener à bien leurs propres interventions d'aide, il s'efforcera d'assurer la protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours concernés. Dès lors, à la lumière du projet d'article 12, le personnel de secours visé par l'inclusion, dans les présents projets d'articles, de dispositions expresses visant à garantir leur protection, pourrait être du personnel civil ou militaire d'un État, du personnel d'organisations internationales, du personnel du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ou encore du personnel attaché aux organisations non gouvernementales compétentes.

33. La protection des biens et de l'équipement appartenant à ces entités, et qui doivent être utilisés dans le cadre de leur participation aux opérations de secours et d'assistance au relèvement initial, est également pertinente dans ce contexte. Le terme « biens et équipement », qui est le terme généralement utilisé dans les textes sur ce sujet, doit être interprété au sens large comme incluant tous les articles nécessaires au succès de l'opération en cours. Dans son usage courant, on entend par « équipement » les objets indispensables au personnel de secours pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions d'assistance, comme les radios et véhicules; les « biens » ou autres termes assimilés désignent quant à eux les articles destinés à être distribués aux victimes d'une catastrophe, à leur porter secours et à assurer leur relèvement initial, comme les articles de première nécessité. L'article 2 de l'Accord de 2004 entre la République d'Autriche et le Royaume hachémite de Jordanie relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves<sup>30</sup>, par exemple dispose que : « Par

---

<sup>30</sup> Voir note de bas de page 21 ci-dessus.

“équipement”, on entend le matériel, en particulier les installations techniques, moyens de transport et chiens sauveteurs nécessaires à l’intervention ainsi que les biens utilisés pour les besoins personnels [...] Les “articles de secours” désignent les articles destinés à être distribués gratuitement aux victimes vivant dans l’État demandeur ». Dans le même ordre d’idées, l’article 2 de l’Accord de 2003 entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Gouvernement de la République de Hongrie relatif à la coopération et à l’assistance mutuelle en cas de catastrophe et autres accidents d’envergure<sup>31</sup> énonce ce qui suit : « Aux fins du présent Accord, les termes : 6) [...] “équipement” désigne le matériel, les installations techniques et de transport, les médicaments et l’équipement médical ainsi que les trousseaux d’urgence des membres de l’équipe d’assistance et/ou des experts; 7) “fournitures de secours” désigne les ressources matérielles allouées en vue d’une distribution gratuite aux populations touchées par les catastrophes. » On trouve déjà une référence à ces termes à l’alinéa b) du paragraphe 1 du projet d’article 15 du présent projet, qui mentionne « les biens et l’équipement » utilisés pour l’opération de secours. Dans le commentaire correspondant, il est précisé que ce terme englobe « la totalité des fournitures, outils, machines, denrées alimentaires, médicaments et autres objets nécessaires aux opérations de secours »<sup>32</sup>. En toute logique, les objets énumérés dans cette liste non exhaustive pourraient être inclus dans le champ d’application d’un éventuel projet d’article relatif à l’obligation de protéger le personnel, l’équipement et les biens de secours. Dans le présent projet, dans un souci d’uniformité de langage, le Rapporteur spécial a systématiquement utilisé les termes « biens et équipement », plutôt que les « matériel et équipement » ou « matériel et matériaux » employés dans les traités internationaux et les documents traitant du sujet.

34. Bien que les dispositions-types des traités relatifs à cette question mentionnent « l’équipement et le matériel introduits » sur le territoire de l’État affecté, il faut tenir compte du fait que les acteurs humanitaires peuvent avoir besoin de se procurer sur les marchés locaux les articles qui leur sont nécessaires pour mener à bien leurs activités de secours. Ainsi, indépendamment de leur origine, ces biens et équipement doivent également bénéficier d’une protection par l’État affecté.

#### **D. Mesures que doivent adopter les États affectés pour s’acquitter de leur obligation de protéger le personnel de secours, ses biens et son équipement**

35. Les mesures que doivent adopter les États affectés pour s’acquitter de leur obligation de protéger le personnel de secours ainsi que l’équipement et les biens qu’il utilise peuvent varier sur le plan du contenu et nécessiter différentes formes de conduite de la part des États.

36. Avant toute chose, les États touchés par une catastrophe doivent tenir compte des aspects négatifs d’une telle obligation, de sorte à empêcher que leurs propres organes se retrouvent directement impliqués dans des activités préjudiciables au personnel de secours, à leurs biens et à leur équipement. En ce sens, l’obligation de protéger est une obligation de résultat, dotée d’un contenu clair bien que son exécution demeure hypothétique, puisqu’on attend de l’État touché par une

<sup>31</sup> Voir note de bas de page 19 ci-dessus.

<sup>32</sup> Voir [A/68/10](#), par. 62, par. 5 du commentaire sur le projet d’art. 14.

catastrophe qu'il agisse de manière positive pour assurer la sûreté des acteurs internationaux qu'il a autorisés à participer aux opérations de secours menées sur son territoire, comme il s'y est engagé.

37. Cette obligation d'agir de manière positive découlant de l'obligation de protéger soulève des questions nettement plus complexes. Le personnel de secours peut notamment se trouver exposé à des risques induits par les activités d'acteurs non étatiques cherchant à profiter des conditions de sécurité instables qui font suite aux catastrophes pour tirer des gains illicites d'activités criminelles visant le personnel, les biens et l'équipement de secours, ou qui prendraient part délibérément à des actes nuisibles dirigés contre eux pour la simple raison qu'ils font partie de missions internationales.

38. Afin d'éviter que des individus, en leur nom propre, se livrent à ce type d'actes néfastes, les États affectés sont tenus d'agir avec la diligence requise en prenant toutes les mesures préventives nécessaires pour leur permettre d'atteindre l'objectif recherché par cette obligation internationale. L'obligation de protéger le personnel, les biens et l'équipement de secours peut, dès lors, être considérée comme une obligation de comportement plutôt que de résultat, en vertu de laquelle les États requérant une assistance sont tenus d'agir avec précaution et diligence pour assurer cette protection en s'efforçant d'éviter les comportements nuisibles.

39. La qualification de l'obligation de protéger comme obligation de comportement est confirmée par les instruments internationaux traitant du devoir de protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours. On peut mentionner à cet égard l'alinéa c) de l'article IV de la Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe<sup>33</sup>, qui demande à l'État recevant l'assistance de « faire tout son possible pour protéger le personnel, les équipements et le matériel amenés sur son territoire aux fins de l'assistance par ou au nom de l'État qui la fournit ». De même, la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994<sup>34</sup>, dispose, à l'alinéa 2) de son article 7, que « les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Les États parties prennent notamment toutes mesures appropriées pour protéger le personnel des Nations Unies et le personnel associé qui sont déployés sur leur territoire » d'une série d'infractions envisagées par la Convention. On trouve d'autres références du même type dans des traités bilatéraux, comme à l'article 2 de l'Accord entre la Direction suisse du développement et de la coopération et le Ministère de la Fédération de Russie pour la défense civile, les urgences et l'élimination des conséquences des catastrophes naturelles en matière d'intervention rapide humanitaire face aux catastrophes naturelles et causées par l'homme et en matière de coopération internationale au développement, conclu le 21 septembre 2009<sup>35</sup>, aux termes duquel : « Le cas échéant, les Parties aident et protègent comme il se doit et dans toute la mesure du possible » le personnel, les biens et l'équipement de secours. D'autres documents soulignent clairement le caractère d'obligation de comportement de ces dispositions. Par exemple, en vertu de la Règle 17 des Règles types de l'UNITAR, « Les États touchés devraient prendre des dispositions propres à garantir la sûreté et la sécurité du personnel

<sup>33</sup> Voir note de bas de page 16 ci-dessus.

<sup>34</sup> Voir note de bas de page 11 ci-dessus.

<sup>35</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 2641, No. 47040.

participant aux opérations de secours et de relèvement initial menées par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ainsi que celles des locaux, installations, moyens de transport, biens et équipements utilisés dans le cadre de ces opérations. » Dans la même veine, le paragraphe 22 des Lignes directrices IDRL<sup>36</sup> fait référence aux « dispositions propres à garantir la sûreté et la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial menées par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ainsi que celles des locaux, installations, moyens de transport, biens et équipements utilisés dans le cadre de ces opérations. »

40. Les obligations de comportement n'exigent pas des États qu'ils atteignent l'objectif de l'obligation concernée, mais qu'ils mettent tout en œuvre pour y parvenir. Comme stipulé par la Cour internationale de Justice (CIJ) dans le cas *Génocide*, « l'on ne saurait imposer à un État quelconque l'obligation de parvenir à empêcher, quelles que soient les circonstances, la commission d'un génocide : l'obligation qui s'impose aux États parties est plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide. La responsabilité d'un État ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint. »<sup>37</sup>

41. Les mesures à prendre par les États dans le cadre de leur obligation de « mettre tout en œuvre » pour atteindre l'objectif visé dépendent donc du contexte. Selon la CIJ, « Le contenu de l'obligation de prévention varie d'un instrument à l'autre, selon le libellé des dispositions pertinentes et en fonction de la nature même des actes qu'il s'agit de prévenir. »<sup>38</sup> L'obligation de comportement laisse aux États une certaine marge d'appréciation quant aux mesures à adopter, car ils manquent généralement d'indications précises concernant les moyens de parvenir au résultat escompté, compte tenu des circonstances. Ainsi, s'agissant des obligations positives liées au droit à la vie, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que

« on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif en ignorant les choix opérationnels qu'elles doivent faire en termes de priorités et de ressources; cela résulte de la marge d'appréciation étendue dont doit jouir l'État dans des domaines sociaux et techniques difficiles, comme la Cour l'a déjà déclaré à plusieurs reprises. Il convient de reconnaître encore plus de poids à cette considération dans la sphère des secours aux sinistrés »<sup>39</sup>.

De même, pour pouvoir déterminer si le Nicaragua avait ou non agi avec la diligence requise pour empêcher le trafic, sur son territoire, d'armes destinées à El Salvador, la CIJ a pris en compte plusieurs facteurs comme les moyens limités dont disposait le gouvernement, le caractère intrinsèque des activités illicites clandestines privées menées sur son territoire et les obstacles géographiques présents dans les zones concernées<sup>40</sup>. Ces obligations peuvent également revêtir un caractère dynamique en fonction de l'évolution de la situation, comme l'a affirmé la

<sup>36</sup> Voir note de bas de page 26 ci-dessus.

<sup>37</sup> *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, Recueil des arrêts, C.I.J. 2007, p. 221, par. 430.

<sup>38</sup> Ibid. p. 220, par. 429.

<sup>39</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva et autres c. Russie*, arrêt du 20 mars 2008, p. 25, par. 135.

<sup>40</sup> *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Recueil des arrêts, C.I.J., 1986, p. 73-74, par. 155-157.

Commission à propos d'autres questions de droit international. Ainsi, dans le commentaire sur les projets d'articles relatifs à la prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses, 2001, la Commission a indiqué que

« ce qui peut être considéré comme un degré raisonnable de vigilance ou de diligence peut changer avec le temps; ce qui peut être considéré comme étant une procédure, une norme ou une règle appropriée et raisonnable à un moment donné peut ne pas l'être à un moment ultérieur »<sup>41</sup>.

Dans le cas des catastrophes, plusieurs facteurs peuvent être pris en compte pour évaluer la pertinence des mesures à adopter en vue de l'exécution de l'obligation de protéger, comme les difficultés pour l'État de mener à bien ses activités en raison du chaos créé par la catastrophe, l'attitude et le comportement des acteurs humanitaires participant aux opérations de secours ou encore les circonstances ayant pu avoir une incidence dans la zone d'opérations à l'époque des faits.

42. Par ailleurs, il convient de souligner que les risques de sécurité doivent être évalués en tenant compte du caractère global des missions de secours et de la nécessité de garantir aux victimes une aide appropriée et efficace. Les États n'étant tenus que par une obligation de comportement, et non par une obligation de résultat, le devoir de protection de doit pas les inciter à dresser des obstacles déraisonnables et disproportionnés au bon déroulement des activités des acteurs humanitaires participant aux opérations de secours. À cet égard, il convient d'appeler l'attention sur le projet d'article 14, qui demande aux États de prendre les mesures nécessaires pour faciliter la liberté de circulation du personnel de secours. Comme l'a reconnu avec raison la Commission dans son commentaire sur ce projet d'article, « Les États affectés peuvent restreindre l'accès à certains endroits sensibles tout en autorisant une libre circulation dans la zone concernée. En restreignant sans nécessité les déplacements du personnel de secours, on réduit la capacité de celui-ci de fournir une assistance modulable. »<sup>42</sup>

43. En outre, en ce qui concerne les mesures éventuelles qui pourraient être adoptées à cet égard, il convient de souligner que la possibilité d'avoir recours à des escortes armées pour les opérations de secours doit être évaluée en fonction des meilleures pratiques mises en œuvre dans la région par les principaux acteurs humanitaires en place. À cet égard, il est utile de prêter une attention particulière aux Directives non contraignantes du Comité permanent interorganisations sur l'utilisation d'escortes armées pour les convois humanitaires de 2013, qui ont pour but d'aider les acteurs concernés à prendre une décision sensée, respectant pleinement les principes humanitaires et la sécurité des opérations humanitaires. Comme stipulé au point « II. Règle générale » de ce document,

« La règle générale est que les convois humanitaires n'utilisent pas d'escortes armées ou militaires. Néanmoins, dans certaines circonstances exceptionnelles, le recours à une escorte armée peut être nécessaire, "en dernier recours", pour permettre l'intervention humanitaire. Avant d'opter pour cette solution, toutes

<sup>41</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, Vol. II (deuxième partie), (publication des Nations Unies, numéro de vente E.04.V.17 (deuxième partie)) par. 98, par. 11) du commentaire sur le projet d'art. 3.

<sup>42</sup> Voir [A/68/10](#), par. 62, par. 4) du commentaire sur le projet d'art. 14.

les conséquences de l'utilisation d'escortes armées devront être examinées et toutes les autres options envisagées. »<sup>43</sup>

Cette conclusion se justifie d'autant plus que les problèmes de sécurité sont généralement nettement moins graves lors des catastrophes que lorsqu'une assistance doit être fournie dans une situation de conflit armé ou d'autres scénarios à haut risque.

44. Dans ce contexte, il convient de noter qu'une série de traités concernant l'assistance en cas de catastrophe ont tendance à exclure expressément la possibilité que le personnel militaire étranger participant aux opérations de secours assure la sécurité d'autres membres des équipes engagées dans ces activités, cette tâche étant réservée aux forces armées et aux forces de police de l'État affecté<sup>44</sup>. Cette restriction peut également être déduite d'autres dispositions exigeant que le personnel militaire étranger participant aux missions de secours ne soit pas armé<sup>45</sup>. Toutefois, lorsque l'État affecté a clairement exprimé son consentement, et en particulier dans le cadre de l'exécution d'un mandat spécifique donné par des organes internationaux compétents comme le Conseil de sécurité, la possibilité que des acteurs autres que les forces de la police ou de l'armée du pays hôte puissent également assurer la protection du personnel, des biens et de l'équipement de secours ne peut être exclue aux fins du présent projet d'articles. Cette dernière option peut donc également être prévue, à condition qu'elle n'aille pas à l'encontre des principes et des règles codifiés et établis à ce jour.

45. Par ailleurs, les acteurs humanitaires eux-mêmes peuvent contribuer à la réalisation de l'objectif recherché, en adoptant une série de mesures d'atténuation visant à réduire leur vulnérabilité face aux menaces de sécurité. Le devoir de protection envers le personnel affecté à des missions internationales dangereuses fait clairement partie des responsabilités qui incombent aux acteurs humanitaires concernés. Il suffit de rappeler la position déjà adoptée par la CIJ en 1949, lorsqu'elle a affirmé que

<sup>43</sup> Directives non contraignantes du Comité permanent interorganisations sur l'utilisation d'escortes armées pour les convois humanitaires, du 27 février 2013, p. 3 (caractères soulignés dans le texte original), disponibles (en anglais) à l'adresse <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Armed%20Escort%20Guidelines%20-%20Final.pdf>.

<sup>44</sup> Voir l'Accord entre la République d'Argentine et la République du Pérou relatif à la coopération en matière de secours en cas de catastrophes, du 11 juin 2004, alinéa 2) de l'article 7 (disponible à l'adresse <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119164/norma.htm>). Voir aussi l'Accord entre la République d'Argentine et la République du Chili relatif à la coopération en matière de secours en cas de catastrophes, du 8 août 1997, art. 7, al. 3).

<sup>45</sup> Voir : art. 12, al. 2) de l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de 2005; art. IX, al. 2) de l'Accord de l'ASACR sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles de 2001. Voir aussi : 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 désastres naturels et technologiques survenant dans les zones frontalières, par. 13, « au cas où les secours comprendraient des unités militaires ou paramilitaires, l'État requis devrait s'assurer que celles-ci interviennent sans armement, selon des accords spécifiques avec l'État requérant, spécialement en ce qui concerne la protection du personnel ou du matériel envoyé »; Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo), Rev.1, 27 novembre 2006, par. 29 (« En principe, le personnel militaire et de protection civile étranger déployé dans le cadre d'une mission de secours à la suite d'une catastrophe s'acquitte de ses fonctions sans armes et sous l'uniforme national. C'est à l'État touché qu'il incombe de façon générale d'en assurer la sécurité par des moyens appropriés. »).

« l'Organisation peut constater la nécessité... de confier à ses agents des missions importantes qui doivent être effectuées dans des régions troublées du monde... Tant afin d'assurer l'exercice efficace et indépendant de ses fonctions que pour procurer à ses agents un appui effectif, l'organisation doit leur fournir une protection appropriée. »<sup>46</sup>

Au sein du système des Nations Unies, ces mesures de protection doivent être prises, au premier chef, par le Secrétaire général, comme stipulé dans sa circulaire de 2009 sur le Règlement du personnel de l'ONU<sup>47</sup>. Aux termes de l'alinéa c) de l'article 1.2 :

« Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Secrétaire général... Dans l'exercice du pouvoir qui lui est ainsi conféré, le Secrétaire général doit veiller à ce que, en fonction des circonstances, toutes les dispositions voulues en matière de protection et de sécurité soient prises à l'intention des fonctionnaires qui s'acquittent des tâches entrant dans leurs attributions. »

Cette responsabilité confiée au Secrétaire général a été confirmée par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale sur la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire et la protection du personnel des Nations Unies. Dans sa dernière résolution sur le sujet, par exemple, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, entre autres,

« de continuer à prendre les mesures requises pour que le personnel des Nations Unies et les autres personnels... soient dûment informés des normes minimales de sécurité opérationnelle et des codes de conduite applicables et s'y conforment, et soient aussi dûment informés des conditions dans lesquelles ils sont appelés à travailler et des règles qu'ils sont tenus de respecter... et qu'ils reçoivent la formation voulue dans les domaines de la sécurité... afin de pouvoir exercer leurs activités dans de meilleures conditions de sécurité et d'efficacité, et réaffirme que tous les organismes humanitaires doivent prendre des mesures analogues pour leur personnel. »<sup>48</sup>

Ce devoir de protection, dans le contexte spécifique des opérations de secours en cas de catastrophe, a également été réaffirmé au paragraphe 22 des Lignes directrices IDRL, qui précise que « Les États et les organisations humanitaires prêtant assistance doivent aussi prendre les mesures appropriées dans leur planification et leurs opérations pour réduire les risques d'insécurité. »

46. En dépit des mesures préventives qui pourraient être adoptées par les acteurs concernés, des actes nuisibles peuvent être commis à l'encontre du personnel, des biens et de l'équipement de secours. Ces activités illicites doivent être punies par l'État affecté, dans l'exercice de ses compétences de répression des crimes commis dans sa juridiction. Comme indiqué dans la résolution sur l'assistance humanitaire de 2003 de l'Institut de droit international, en cas d'attaques contre le personnel, les installations, les biens ou les véhicules impliqués dans une action d'assistance

<sup>46</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, I.C.J. Recueil des arrêts 1949, p. 174.

<sup>47</sup> Voir Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies et dispositions provisoires du Règlement du personnel, circulaire du Secrétaire général du 21 octobre 2009 (ST/SGB/2009/7).

<sup>48</sup> Voir résolution 67/85 de l'Assemblée générale, par. 16. Plusieurs mesures additionnelles sont également envisagées aux paragraphes 19 à 36 de la résolution.

humanitaire, « les personnes accusées doivent être traduites devant toute juridiction interne ou internationale compétente. »<sup>49</sup>

47. À cet égard, la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994 et son Protocole facultatif de 2005 pourraient jouer un rôle utile pour les États parties. En vertu de ce traité, les États parties ont l'obligation d'assurer la sécurité et la sûreté des catégories de personnel visées aux alinéas a) et b) de l'article 2 et de punir les infractions spécifiques visées par la Convention, soit en soumettant l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, soit en extradant les auteurs présumés desdites infractions. Toutefois, pour que ces dispositions s'appliquent, le personnel des Nations Unies et le personnel associé doit participer à l'une des missions visées à l'alinéa c) de l'article 1 de la Convention<sup>50</sup> ou à l'article II du Protocole facultatif. L'alinéa c) de l'article premier de la Convention est ainsi libellé :

« Opération des Nations Unies » s'entend d'une opération établie par l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies conformément à la Charte des Nations Unies et menée sous l'autorité et le contrôle des Nations Unies :

- i) Lorsque l'opération vise à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales; ou ii) lorsque le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale a déclaré aux fins de la présente Convention qu'il existe un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel participant à l'opération. »

48. En vertu de ses dispositions, la Convention de 1994 n'est applicable au personnel humanitaire participant à une opération de secours qu'à la seule condition que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale aient déclaré qu'il existait un risque exceptionnel. Néanmoins, à ce jour, aucune déclaration de ce type n'a été adoptée par l'un ou l'autre de ces organes.

49. Le Protocole facultatif de 2005, dans son article II, étend l'application de la Convention, sans la condition de déclaration du risque exceptionnel, aux opérations menées aux fins « a) d'apporter une aide humanitaire ou politique, ou une aide au développement dans le cadre de la consolidation de la paix, ou b) d'apporter une aide humanitaire d'urgence. » Si ce second cas de figure pourrait couvrir une série de missions menées dans le cadre d'une opération de secours en cas de catastrophe, l'État hôte est autorisé, en vertu de l'alinéa 3 de l'article II du Protocole facultatif, à déclarer au Secrétaire général qu'il « n'appliquera pas ces dispositions à une opération visée à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article II menée à seule fin de réagir à une catastrophe naturelle. Une telle déclaration est faite préalablement au déploiement de l'opération. » Un État touché par une catastrophe pourrait donc faire référence à cette clause aux fins de ne pas appliquer le Protocole facultatif et la Convention à la catastrophe en question. Il convient toutefois de souligner qu'à ce jour, aucun État partie n'a jamais fait usage de cette possibilité.

<sup>49</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire, adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges, le 2 septembre 2003, art. IX 2), voir note de bas de page 27 ci-dessus.

<sup>50</sup> Voir note de bas de page 11 ci-dessus.

## E. Proposition de projet d'article supplémentaire

50. 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 la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours dans les situations de catastrophe. Le projet d'article proposé, qui portera provisoirement le numéro d'article 14 *bis*, serait libellé comme suit :

### **Projet d'article 14 *bis***

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

L'État affecté prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours présents sur son territoire aux fins d'y fournir une assistance extérieure.

## III. Dispositions générales

51. Comme c'est le cas pour les projets établis par la Commission sur d'autres sujets, le présent projet doit être complété par des clauses générales ou dérogatoires concernant ses interactions avec les autres règles du droit international applicables aux situations de catastrophe. De telles clauses peuvent en effet contribuer à délimiter plus précisément le champ d'application des projets d'articles.

### A. Relation avec les règles spéciales du droit international

52. Dans sa note de 2007 intitulée « Protection des personnes en cas de catastrophe »<sup>51</sup>, le Secrétaire a recensé plus de 200 instruments juridiques internationaux touchant à divers aspects de la prévention des catastrophes et de l'intervention en cas d'urgence et, de manière générale, pertinents pour la protection des individus dans ces situations. D'autres traités multilatéraux et bilatéraux pertinents ont été référencés dans six rapports présentés successivement depuis 2008 par le Rapporteur spécial, et notamment dans le sixième de ces rapports<sup>52</sup>. En effet, dans le domaine des secours en cas de catastrophe et dans celui des activités de préparation et de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets, la coopération internationale s'est intensifiée au fil du temps, entraînant l'élaboration de quantité de normes et de règles dans ce domaine. En outre, plusieurs domaines spécialisés du droit international doivent être pris en compte pour évaluer le champ d'application exact des droits et devoirs des autres acteurs en matière de prévention

<sup>51</sup> [A/CN.4/590/Add.2](#).

<sup>52</sup> Voir [A/CN.4/662](#), art. II.C. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tient à jour une base de données des instruments pertinents, qui peut être consultée à l'adresse <http://www.ifrc.org/fr/publications/disaster-law-database/>. Voir aussi Andrea de Guttry, "Surveying the Law", in *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri et Gabriella Venturini, eds. (La Haye, T.M.C. Asser Press, 2012), p. 3–44.

et de gestion des catastrophes<sup>53</sup>. Ceci explique la nécessité d'une disposition visant à harmoniser les présents projets d'articles avec les autres règles du droit international.

53. Pour savoir comment formuler une telle disposition, il faut examiner les instruments existants qui, à l'instar des présents projets d'articles, traitent de la question de la prévention des catastrophes et de l'intervention en cas d'urgence dans une perspective globale. Ces instruments abordent en général un grand nombre de sujets, ouvrant la voie à d'éventuelles discordances avec d'autres normes plus spécialisées du droit international. Dans un souci d'exhaustivité, la présente étude inclura également des instruments non contraignants et d'autres documents établis et adoptés par des organes faisant autorité.

## 1. Traités universels

54. Intéressons-nous d'abord aux traités universels. Il existe actuellement deux instruments sectoriels en vigueur qui contiennent des normes générales visant à réglementer la fourniture d'assistance humanitaire internationale : 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<sup>54</sup>; et la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile de 2000<sup>55</sup>.

55. Si elle traite exclusivement de la fourniture d'assistance en matière de télécommunications, la Convention de Tampere énonce des règles relatives à un certain nombre d'aspects pertinents pour les activités des acteurs humanitaires étrangers (consentement, privilèges et immunités, cessation de l'assistance, coûts, obstacles réglementaires, etc.). Pour remédier à d'éventuelles discordances avec d'autres normes du droit international, une disposition stipulant que la Convention « n'altère pas les droits et obligations des États parties découlant d'autres accords internationaux ou du droit international »<sup>56</sup> y a été ajoutée.

56. La Convention cadre d'assistance en matière de protection civile vise à promouvoir la coopération entre les structures nationales de protection civile « dans les domaines de la prévention, de la prévision, de la préparation, de l'intervention et de la gestion postcrise »<sup>57</sup> en définissant les principes en vertu desquels toutes les opérations d'assistance doivent être menées. Lorsqu'elle décrit sa relation avec d'autres normes internationales, la Convention établit qu'elle « n'altère pas les

---

<sup>53</sup> Pour une étude complète des différents domaines du droit international concernés, voir David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2007, p. 33-82. Voir aussi Gabriella Venturini, "International Disaster Response Law in Relation to other branches of international law", in *International Disaster Response Law*, Andrea de Guttry, Marco Gestri et Gabriella Venturini, eds., pp. 45-64.

<sup>54</sup> Voir note de bas de page 9 ci-dessus.

<sup>55</sup> Voir note de bas de page 10 ci-dessus.

<sup>56</sup> Voir la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, art. 10, voir note de bas de page 9 ci-dessus.

<sup>57</sup> Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, préambule, voir note de bas de page 10 ci-dessus.

droits et obligations des États parties découlant d'autres accords internationaux ou du droit international. »<sup>58</sup>

57. D'autres traités ouverts à une participation universelle ont pour but de régir l'ensemble des droits et obligations des États parties en matière de prévention et de gestion des catastrophes causées par certaines activités humaines spécifiques<sup>59</sup>. Il est dès lors pertinent de les inclure dans la présente étude.

58. Parmi ces instruments, on trouve la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures<sup>60</sup>, qui impose des obligations visant à garantir que des actions promptes et efficaces soient entreprises pour réduire les dommages qui pourraient résulter de tels incidents. L'article 10 de cette convention est libellé comme suit :

« Aucune des dispositions de la présente Convention ne saurait être interprétée comme portant atteinte aux droits ou aux obligations de toute Partie en vertu d'autres conventions ou accords internationaux. »

Le Protocole sur la préparation, l'intervention et la coopération en matière d'événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses de 2000 contient une disposition identique<sup>61</sup>.

59. De même, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique<sup>62</sup> dispose, dans son article 12, que :

« La présente Convention n'affecte pas les droits et obligations réciproques des États Parties en vertu d'accords internationaux existants relatifs aux questions couvertes par la présente Convention, ou en vertu d'accords internationaux futurs conclus conformément à l'objet et au but de la présente Convention. »

## 2. Traités régionaux

60. Plusieurs instruments régionaux couvrent eux aussi des questions traitées dans les présents projets d'articles, et ont un champ d'application similaire, *ratione materiae* et *ratione temporis*. La plupart de ces documents contiennent des clauses qui régissent leurs relations avec d'autres traités et/ou d'autres règles du droit international général ayant le même champ d'application.

61. 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

<sup>58</sup> Ibid., art. 5.

<sup>59</sup> Pour une liste complète, voir A/CN.4/590, para. 46, et A/CN.4/590/Add.2.

<sup>60</sup> Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, conclue le 30 novembre 1990, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1891, No. 32194.

<sup>61</sup> Protocole sur la préparation, l'intervention et la coopération en matière d'événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses, conclu le 15 mars 2000, art. 9.

<sup>62</sup> Voir note de bas de page 6 ci-dessus.

à l'homme stipule que le traité « n'affecte pas les droits et obligations des parties découlant d'autres accords internationaux. »<sup>63</sup>

62. L'un des traités les plus récents et les plus complets adoptés au niveau régional est l'Accord de l'ASEAN de 2005 sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence<sup>64</sup>. Cet accord, « où s'exprime une grande partie de la pensée contemporaine en ce qui concerne l'atténuation des effets des catastrophes et de la réduction des risques »<sup>65</sup>, est de nature générale et couvre un vaste éventail de sujets. L'une de ses clauses stipule que ses dispositions « ne doivent aucunement modifier les droits et les obligations de quelque Partie qui figurent dans un traité, une convention ou un instrument existant auquel elle serait partie. »<sup>66</sup>

63. L'accord régional le plus récent concernant l'assistance extérieure en cas de catastrophe est l'Accord sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles conclu en 2011 entre les membres de l'ASACR. L'objectif de ce traité est de « d'instituer des mécanismes régionaux efficaces d'intervention rapide, propres à permettre de réduire sensiblement les pertes humaines et en ressources sociales, économiques et environnementales dues à des catastrophes qui toucheraient les Parties et à leur permettre de faire face ensemble aux différentes situations d'urgence nées de catastrophes grâce à une action concertée au plan national et à un renforcement de la coopération au plan régional »<sup>67</sup>; ses dispositions couvrent de nombreuses activités différentes liées aux interventions lors de catastrophes. L'article XVII de l'Accord est libellé comme suit :

« Cet Accord n'altère pas les droits et obligations des États parties découlant d'autres traités, conventions et accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels ils sont parties ».

64. Une approche différente est privilégiée dans la Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, qui stipule que :

« 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. »<sup>68</sup>

### 3. Autres instruments

65. Un autre texte notable est le Projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, élaboré au début des années 80 à l'initiative

<sup>63</sup> Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 22, voir note de bas de page 17 ci-dessus.

<sup>64</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, voir note de bas de page 14 ci-dessus.

<sup>65</sup> Voir A/CN.4/598, par. 34.

<sup>66</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, art. 30, voir note de bas de page 14 ci-dessus.

<sup>67</sup> Accord de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles, art. II, voir note de bas de page 15 ci-dessus.

<sup>68</sup> Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, art. 10, voir note de bas de page 16 ci-dessus.

du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe<sup>69</sup> et qui contient des dispositions équivalentes à celles des présent projets d'articles. L'article 29 (« Application d'autres accords relatifs à l'assistance d'urgence ») énonce ce qui suit :

« 1. La présente Convention ne porte pas préjudice à l'applicabilité d'autres accords conclus par une partie avant son entrée en vigueur.

2. L'entrée en vigueur de la présente Convention n'empêche pas une partie de conclure ultérieurement d'autres accords relatifs à l'assistance d'urgence à condition que les droits et obligations des autres États et organisations appliquant la présente Convention ne soient pas affectés. »

66. La résolution sur l'assistance humanitaire adoptée en 2003 par l'Institut de droit international présente également un intérêt pour notre étude<sup>70</sup>. À l'instar des présents projets d'articles, elle a pour objectif de fournir des orientations générales sur les droits et devoirs des États dans les situations de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. La relation entre cette résolution et les autres règles du droit international est définie à l'article X :

« La présente Résolution est sans préjudice :

a) Des principes et règles du droit international humanitaire applicables en cas de conflit armé, et notamment des conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes de guerre et des protocoles additionnels de 1977<sup>71</sup> et,

b) Des règles du droit international régissant l'assistance humanitaire dans des situations particulières. »

67. L'étude ci-avant laisse penser qu'à chaque fois que des États et des organes d'experts ont réglementé les relations entre, d'une part, un instrument relatif aux catastrophes ayant un vaste champ d'application et couvrant une grande quantité de questions, et d'autre part des traités ou autres règles du droit international de portée plus spécifique, la solution privilégiée a été d'accorder la primauté à cette seconde catégorie.

68. Cette option est probablement celle qui est la plus en phase avec l'objectif des présents projets d'articles, comme l'indique le projet d'article 2, 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. » Étant donné que bon nombre des dispositions déjà incluses dans le présent projet énoncent des règles générales concernant la coopération internationale en cas de catastrophe, il serait incongru de leur accorder une valeur de préséance sur des règles plus spécifiques énoncées dans des traités bilatéraux ou multilatéraux (existants ou futurs). Ces deux catégories de traités énonçant également les obligations pour les États parties, leur application servira mieux les intérêts des personnes victimes d'une catastrophe. De toute évidence, il ne faut pas s'attendre à ce que les États concluent des accords bilatéraux ou multilatéraux contenant des dispositions qui

<sup>69</sup> Voir [A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2](#). Le Conseil économique et social, à qui le projet a été soumis, a décidé de ne pas donner suite à l'initiative.

<sup>70</sup> Voir note de bas de page 49, ci-dessus.

<sup>71</sup> Il est également à noter que la résolution inclut les conflits armés dans sa définition de « catastrophe » (art. I).

vont à l'encontre des principes généraux du droit international inscrits dans les présents projets d'articles.

69. L'approche décrite ci-dessus a le mérite de préserver les normes plus strictes qui pourraient avoir été établies au moyen d'accords spécialisés, afin d'éviter tout conflit entre le présent projet d'articles et les traités qui fixent lesdites normes. Cette même approche permettrait également de régler les conflits potentiels entre le présent projet d'articles et les normes du droit coutumier dotées d'un champ d'application similaire. Il faut néanmoins souligner que l'application de ces normes spéciales ne peut modifier l'applicabilité des présents projets d'articles dans la mesure où ceux-ci couvrent des questions non régies par lesdites normes<sup>72</sup>.

70. À cet égard, il convient de rappeler que la Commission a déjà abordé cette question de la relation entre les règles inscrites dans le présent projet et une branche spéciale du droit international lorsqu'elle a évoqué, à l'article 4 du présent projet, la possible interaction entre les projets d'articles et le droit humanitaire international. Comme le stipule le projet d'article 4 : « Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables ». Dans son commentaire sur cet article, la Commission a souligné le fait que dans les situations de conflit armé, les règles du droit humanitaire international devaient primer sur celles énoncées dans les présents projets d'articles, confirmant ainsi l'opinion générale selon laquelle le droit humanitaire international constitue la loi spéciale applicable pendant les conflits armés<sup>73</sup>.

71. Nonobstant ce qui précède, la Commission a également souligné dans le même commentaire que le projet d'article 4 ne devait pas être interprété comme justifiant une exclusion générale de l'applicabilité du projet d'articles dans les situations où le conflit armé se déroulerait dans une région touchée par une catastrophe, car une telle exclusion « serait néfaste à la protection des victimes de catastrophe. »<sup>74</sup> Le commentaire se poursuit en ces termes :

« Si l'on ne tente pas de régir les conséquences des conflits armés dans le projet d'articles, celui-ci peut néanmoins s'appliquer dans des situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas. »<sup>75</sup>

<sup>72</sup> En ce qui concerne la corrélation entre les règles générales et les règles spéciales du droit international, voir les conclusions de la Commission relatives aux travaux du Groupe d'étude de la « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, Vol. II (deuxième partie), par. 251.

<sup>73</sup> Voir A/65/10, par. 331.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid. En effet, l'applicabilité résiduelle des projets d'articles aux situations de conflit armé semble pertinente dans la mesure où, bien qu'elles soient relativement étoffées, les règles du droit international humanitaire relatives à l'assistance humanitaire présentent certaines lacunes que d'autres règles et principes du droit international pourraient aider à combler. Voir, par exemple, Daniela Gavshon, "The applicability of IHL in mixed situations of disaster and conflict", *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, vol. 14, 243-263. L'application simultanée du droit humanitaire international et d'autres branches du droit international a été fermement réaffirmée, s'agissant du droit relatif aux droits de l'homme, par la Cour internationale de justice dans son *Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, 2004, p. 178, par. 106. Ce principe a également été reconnu par la Commission dans ses récents travaux sur les effets des conflits armés sur les traités, qui prennent pour point de

Ainsi, bien que l'on considère que le droit international humanitaire doit primer en tant que corpus législatif applicable dans les situations de conflit armé, l'applicabilité simultanée des présents projets d'article est préservée.

#### 4. Proposition de projet d'article supplémentaire

72. Au vu de ce qui précède, l'inclusion du projet d'article suivant est proposée :

##### Projet d'article 17

##### Relation avec les règles spéciales du droit international

Le présent projet d'articles ne s'applique que dans la mesure où il est compatible avec des règles spéciales du droit international applicables aux situations d'urgence.

73. Cette formulation doit être préférée à une clause de type « sans préjudice », d'une part parce qu'elle reflète mieux la nature résiduelle des projets d'articles par rapport aux règles spéciales du droit international, et d'autre part parce qu'elle est davantage en phase avec le libellé de dispositions semblables récemment adoptées par la Commission, par exemple l'article 17 de ses projets d'articles sur la protection diplomatique<sup>76</sup>, qui énonce ce qui suit :

« Règles spéciales du droit international

Le présent projet d'articles ne s'applique que dans la mesure où il est compatible avec des règles spéciales du droit international, telles que des dispositions conventionnelles relatives à la protection des investissements. »

74. Eu égard à la proximité logique existant entre le projet d'article 17 et le projet d'article 4, il est suggéré que ce dernier soit déplacé et inclus dans les dispositions générales du projet.

## B. Relation avec d'autres règles du droit international

75. Après avoir examiné la relation entre les présents projets d'articles et différents types de règles spéciales du droit international applicables aux situations d'urgence, et gardant à l'esprit la proposition connexe relative à l'inclusion dans le présent projet d'une clause régissant cette relation, il convient de déterminer quelles autres clauses dérogatoires il serait opportun d'inclure dans le texte. Dans un souci de clarté de cette étude, il faut se poser la question de savoir si oui ou non les dispositions générales qui viendront compléter le présent projet devraient également traiter de sa relation avec d'autres normes internationales couvrant des questions non régies par lui. De ce point de vue, il semblerait utile d'inclure une clause générale stipulant que les règles applicables du droit international continuent de régir les questions juridiques qui pourraient se faire jour en cas de catastrophe. En ce sens, une telle disposition aurait pour objectif de compléter la clause précédente

---

départ l'hypothèse selon laquelle l'existence d'un conflit armé n'entraîne pas *ipso facto* l'extinction des traités ni la suspension de leur application. Voir A/66/10, par. 100, projets d'articles sur les effets des conflits armés sur les traités, art. 3.

<sup>76</sup> Voir A/61/10, par. 49. Voir aussi art. 55 des projets d'articles de 2001 relatifs à la responsabilité de l'État pour faits internationalement illicites; et art. 64 des projets d'article de 2011 relatifs à la responsabilité des organisations internationales.

(art. 17) : si cette dernière est destinée à accorder une priorité normative à toute règle spéciale dans le domaine d'application du présent projet, la disposition en question viserait à assurer une application parallèle des règles internationales dont le champ d'application est différent. Même si de prime abord, cette façon de faire les choses peut sembler superflue, voire évidente, le rôle d'une telle disposition est au moins double.

76. D'abord, l'insertion d'une telle clause contribuerait à faire mieux comprendre l'interaction entre les projets d'articles et le droit coutumier international applicable aux situations d'urgence. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a noté que « le sujet semble se prêter en principe à un travail de développement progressif »<sup>77</sup>. Nonobstant ce point de vue, certaines interactions entre le droit coutumier international et le présent projet d'articles ont été mises en lumière par le Rapporteur spécial dans des rapports ultérieurs<sup>78</sup>, par exemple en ce qui concerne le droit des États affectés à superviser une intervention de secours, son devoir de chercher assistance, et son devoir de prévention<sup>79</sup>. On ne peut en outre ignorer que d'autres normes du droit coutumier international dotées d'un champ d'application différent pourraient interagir avec les dispositions du projet. La clause proposée permettrait alors d'établir clairement que le contenu des présents projets d'articles ne compromet nullement l'application du droit coutumier international sur des questions qui ne sont pas couvertes par lesdits projets d'articles, tout en soulignant qu'ils n'empêchent pas l'élaboration de normes coutumières internationales dans le domaine de la gestion des catastrophes. À cet égard, la clause reproduit le contenu d'un alinéa du préambule de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui affirme que « Les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de la présente Convention », ainsi que la formulation d'autres dispositions de projets d'articles adoptés par la Commission, à savoir l'article 56 relatif à la responsabilité de l'État pour faits internationalement illicites et l'article 65 relatif à la responsabilité des organisations internationales. L'article 56 des projets d'articles relatifs à la responsabilité de l'État est libellé comme suit :

« Questions concernant la responsabilité de l'État non régies par les présents articles

Les règles de droit international applicables continuent de régir les questions concernant la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite dans la mesure où ces questions ne sont pas régies par les présents articles. »<sup>80</sup>

77. Deuxièmement, la clause proposée permettrait également de clarifier le fait que les présents projets d'articles n'interfèrent en rien avec les règles issues du droit des traités dont le champ d'application est différent. Comme l'expliquent le Rapporteur spécial et la Commission elle-même, le contenu du présent projet reflète

<sup>77</sup> Voir A/CN.4/598, par. 42.

<sup>78</sup> Voir le troisième rapport (A/CN.4/629, par. 82), le quatrième rapport (A/CN.4/643, par. 40 et suivants), et le sixième rapport (A/CN.4/662), respectivement.

<sup>79</sup> Pour l'incidence du droit coutumier international sur le sujet, voir Natalino Ronzitti, « Conclusions », dans Andrea de Guttry, Marco Gestri et Gabriella Venturini, eds, *International Disaster Response Law*, (La Haye, T.M.C. Asser Press, 2012), p. 703-706, p. 706.

<sup>80</sup> Annuaire de la Commission du droit international, 2001, Vol. II (deuxième partie), (publication des Nations Unies, numéro de vente E.04.V.17 (deuxième partie) par. 77.

une approche essentiellement axée sur les besoins et les préoccupations des individus, ainsi que sur leurs droits tels que reconnus par la loi, en cas de catastrophe<sup>81</sup>. Il s'ensuit que les projets d'articles ne couvrent pas toutes les questions du droit international qui pourraient se faire jour lorsqu'une catastrophe survient. D'autres régimes de droit international pourraient venir compléter le contenu des projets d'articles dans ces situations, par exemple certaines dispositions relatives au droit des traités, en particulier les articles relatifs à la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible et au changement fondamental de circonstances<sup>82</sup>, ainsi que les règles concernant la responsabilité des organisations internationales et des États, et la responsabilité des individus.

### **Proposition de projet d'article supplémentaire**

78. Au vu de ce qui précède, le texte suivant de projet d'article concernant l'interaction avec d'autres règles applicables du droit international pourrait être proposé :

#### **Projet d'article 18**

#### **Questions touchant aux catastrophes qui ne sont pas régies par les présents projets d'articles**

Les règles de droit international applicables continuent de régir les questions concernant les catastrophes dans la mesure où ces questions ne sont pas régies par les présents articles.

## **C. Relation avec la Charte des Nations Unies**

79. Il pourrait également être utile d'ajouter aux dispositions générales du présent projet une clause spécifique relative à sa relation avec la Charte des Nations Unies. La formulation d'une telle disposition devra s'appuyer sur l'Article 103 de la Charte, en vertu duquel « [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

80. La primauté des obligations découlant de la Charte a déjà été invoquée au cours des travaux de la Commission sur ce sujet. La Commission a notamment souligné le rôle primordial joué par certains principes énoncés dans la Charte (égalité souveraine des États, non-intervention, coopération et non-discrimination) dans la définition des droits et obligations des États en cas de catastrophe<sup>83</sup>. Il est également utile de mentionner que cette priorité accordée au respect des principes de la Charte s'observe également dans certains instruments internationaux adoptés dans ce domaine. Dans le contexte des opérations de secours, par exemple, l'Assemblée générale, dans sa résolution 46/182, affirme que « la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. »<sup>84</sup> Dans la même veine,

<sup>81</sup> Voir A/64/10, par. 178.

<sup>82</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, art. 61 et 62, respectivement.

<sup>83</sup> Voir, entre autres, le troisième rapport (A/CN.4/629), par. 64 et suivants, et le commentaire sur le projet d'art. 5, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 10 (A/65/10)*, par. 331.

<sup>84</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991, annexe, par. 3.

l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de 2005 déclare que « la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Parties doivent être respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies »<sup>85</sup>. L'Union européenne a adopté une approche semblable pour son action en matière de gestion des catastrophes, qu'elle exerce dans la mesure où elle est compatible avec les obligations découlant de la Charte. Ce principe est inscrit au premier alinéa de l'article 21 du Traité sur l'Union européenne, qui mentionne les principes de la Charte des Nations Unies parmi ceux qui ont présidé à son développement et doivent être respectés. Même si cette disposition ne fait pas directement référence à l'action de l'UE en matière de gestion des catastrophes, il n'en est pas moins évident que celle-ci est soumise au respect de la Charte, dès lors qu'elle représente une évolution du processus d'intégration de l'UE.

81. Par ailleurs, l'inclusion dans le présent projet d'une clause réaffirmant la primauté des obligations découlant de la Charte pourrait contribuer à renforcer le rôle de chef de file joué par l'ONU dans la gestion des catastrophes. Ce rôle a déjà été consacré dans le projet, par l'intermédiaire du libellé des articles, qui établissent une distinction claire entre la position de l'Organisation et celles des organisations et des acteurs internationaux intervenant en cas de catastrophe<sup>86</sup>, et a été expressément reconnu dans d'autres instruments internationaux<sup>87</sup>.

### **Proposition de projet d'article supplémentaire**

82. Pour les raisons énumérées ci-avant, le Rapporteur spécial propose d'inclure également dans les dispositions générales du présent projet un projet d'article relatif à la relation avec la Charte des Nations Unies, libellé comme suit :

#### **Projet d'article 19**

##### **Relation avec la Charte des Nations Unies**

Les présents projets d'articles sont sans préjudice de la Charte des Nations Unies.

---

<sup>85</sup> Art. 3.1.

<sup>86</sup> Voir arts. 5, 10, 12. sur les devoirs des États en matière de coopération; voir aussi [A/64/10](#), par. 183.

<sup>87</sup> Cf., entre autres, la politique OTAN-Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) de 1998 relative à une coopération pratique renforcée dans le domaine des secours internationaux en cas de catastrophe (art. 2.2.2), et, au niveau de l'UE, la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (Considérant n° 14 et art. 5 al. 2), 13 al. 3), 16 al. 1), et 16 al. 2); Journal officiel de l'Union européenne L 347, 20 décembre 2013, p. 924 et suivantes).