



# Assemblée générale

Distr. générale  
11 décembre 2007  
Français  
Original : anglais

---

## Commission du droit international

### Soixantième session

Genève, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2008

## La protection des personnes en cas de catastrophe

### Mémoire du Secrétariat

#### *Résumé*

Les catastrophes naturelles font tous les ans un grand nombre de victimes dans le monde, avec des conséquences massives (morts, blessés, dégâts matériels). Si la coopération internationale en cas de catastrophe n'est pas un phénomène récent, elle est passée ces derniers temps au premier plan et appelle donc à renforcer le cadre juridique dans lequel elle s'inscrit.

L'étude qui va suivre donne un aperçu général des instruments et des textes juridiques qui s'appliquent actuellement aux divers aspects de la prévention et des catastrophes, des secours et de la protection des personnes, s'agissant essentiellement des catastrophes naturelles. Bien qu'il n'existe aucun traité multilatéral général dans cette matière, plusieurs règles ont été codifiées dans quelques traités multilatéraux (pour la plupart sectoriels), au niveau mondial comme au niveau régional, sans compter plus de 150 accords bilatéraux et mémorandums d'accord divers. De plus, on a recensé plus de 100 lois nationales portant directement sur la matière et d'innombrables lois portant sur l'un de ses aspects. C'est un sujet qui prolonge d'autre part la série de résolutions historiques de l'Assemblée générale, dont la résolution 46/182 qui, avec certains instruments comme la résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur l'accélération des secours internationaux et le Cadre d'action de Hyogo, est au centre d'un encadrement réglementaire en voie d'expansion. Dans une décision récente qui fera date, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté en 2007 les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Toute une série de textes déclaratifs et non contraignants ont également été formulés par divers autres organismes.



Les instruments juridiques relatifs aux activités d'assistance en cas de catastrophe s'articulent sur plusieurs principes fondamentaux qui sont les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité, de non-discrimination, de coopération, de souveraineté, de non-intervention, de prévention, d'atténuation et de préparation. Beaucoup d'entre eux, qui s'appliquent au droit international de l'assistance humanitaire, semblent également s'appliquer aux secours en cas de catastrophe.

Les principes de souveraineté et de non-intervention comptent deux corollaires importants, à savoir d'une part que l'intervention des secours est subordonnée au consentement de l'État bénéficiaire, et d'autre part que l'État bénéficiaire a la responsabilité première de la protection des personnes qui se trouvent sur son territoire ou sont soumises à sa juridiction ou à son contrôle pendant une catastrophe.

De plus, il est de mieux en mieux admis que les mesures de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de préparation déterminent la nature des secours, et on voit de plus en plus souvent apparaître des dispositions sur ce sujet à côté des dispositions plus classiques sur les interventions en cas de catastrophe. Les mesures de réduction des risques servent à la fois à cultiver la résistance aux risques et à faire en sorte que le développement n'augmente pas la vulnérabilité. Dans la sphère juridique, elles consistent à élaborer et mettre en place un encadrement juridique qui facilite l'évaluation des risques, les campagnes de sensibilisation de l'opinion publique, la réalisation de programmes de réduction des risques techniques et physiques et la promotion des échanges de renseignements et de connaissances.

Le droit international des secours en cas de catastrophe a pris la forme d'un ensemble complexe de règles qui s'appliquent à la phase initiale des secours, aux problèmes d'accessibilité et de statut, et à la distribution des secours eux-mêmes. Normalement, une opération de secours est lancée quand l'État affecté fait une demande d'assistance et elle se fonde sur le consentement de cet État. Bien que le « devoir » de secourir soit limité à ce que disent les accords particuliers, le « droit » qu'ont les intervenants de proposer leurs services sans qu'ils soient sollicités (mais sous réserve du consentement de l'État affecté) n'est pas totalement inexistant. Il y a beaucoup d'instruments qui traitent de la question de l'entrée du personnel d'assistance sur le territoire de l'État bénéficiaire, notamment quant à l'émission des visas d'entrée, à l'obtention de permis de travail et à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Beaucoup régissent également l'entrée des marchandises et la facilitation des démarches douanières, et, dans certains cas, prévoient l'exemption des restrictions à l'importation et des droits de douane. La question de la liberté de circulation sur le territoire de l'État bénéficiaire est aussi réglée dans les instruments qui régissent l'entraide en cas de catastrophe, encore que l'on trouve des dispositions qui facilitent ou au contraire restreignent les mouvements du personnel. Plusieurs traités multilatéraux et bilatéraux et plusieurs législations nationales contiennent une disposition tendant à faciliter l'octroi de droits d'atterrissage et de survol.

Pour ce qui est de la question du statut, les accords règlent couramment des questions comme celles de l'identification du personnel qui procède aux opérations de secours, de ses privilèges, immunités et des facilités qui lui sont accordées. Les dispositions relatives à l'identification portent notamment sur l'utilisation d'un emblème internationalement reconnu, l'émission de cartes d'identité à chaque membre des équipes de secours et la présentation des listes d'agents aux autorités de l'État bénéficiaire. Les dispositions relatives aux privilèges, immunités et facilités

concernant les opérations de secours et le personnel en cause se répartissent entre celles qui visent les agents officiels des États, les organisations intergouvernementales et leur personnel, et les organisations non gouvernementales. Pour ce qui est de ce dernier groupe, il est exceptionnel qu'un État accorde des privilèges et des immunités à une ONG étrangère, mais on peut interpréter certains instruments internationaux pertinents ici comme allant dans ce sens.

Pour ce qui est de la distribution des secours, les instruments contiennent des dispositions sur l'échange initial d'informations entre l'État bénéficiaire et l'État ou l'organisation internationale intervenant, ou encore l'interlocuteur désigné; sur le matériel et les installations de communication; sur la coordination de secours; sur l'utilisation des matériels de défense civile et militaire; sur la qualité des secours fournis; sur la protection du personnel en cause; sur les coûts des interventions; sur la responsabilité civile et les réparations découlant d'une catastrophe; sur le règlement des différends; et sur la fin éventuelle de l'aide.

La protection des personnes est une considération qui ne peut être absente d'un régime international complet des secours en cas de catastrophe. S'il est bien établi que la protection reste au premier chef la responsabilité de l'État bénéficiaire, d'autres intervenants peuvent jouer un rôle important dans les limites qu'autorise le droit international. Les obligations qu'impose le droit international relatif aux droits de l'homme sont au cœur du contenu de la protection dans le contexte des catastrophes. Plusieurs instruments non contraignants donnent à penser qu'il existe un « droit d'assistance humanitaire » particulier applicable en cas de catastrophe, mais les textes ne permettent pas de conclure sur ce point. Les activités de protection pendant une catastrophe couvrent aussi l'accès aux victimes et la création de zones sûres. Certains dispositifs, par exemple les espaces humanitaires ou les couloirs de secours, permettent à l'État bénéficiaire d'acquiescer à l'assistance mais en la limitant géographiquement.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–9	8
A. Les catastrophes et le droit .....	3–7	9
B. Délimitation du sujet .....	8–9	14
II. Principes .....	10–27	15
A. Humanité .....	11–12	15
B. Neutralité .....	13	17
C. Impartialité .....	14–15	17
D. Non-discrimination .....	16	19
E. Coopération .....	17–19	21
F. Souveraineté et non-intervention .....	20–23	22
G. Prévention, atténuation et préparation .....	24–27	26
III. Prévention, atténuation, préparation et relèvement .....	28–46	27
A. Réduction des risques de catastrophe .....	29–32	28
B. Aspects juridiques de la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets .....	33–46	30
1. Coopération internationale dans la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets .....	35–45	31
2. Autres instruments pertinents .....	46	39
IV. Intervention et aide en cas de catastrophe .....	47–248	41
A. Déclenchement .....	48–80	41
1. Notification d'une catastrophe imminente .....	49–50	41
2. Demandes et offres d'aide .....	51–65	45
a) Les demandes d'aide .....	52–59	47
i) La demande .....	52	47
ii) L'auteur de la demande .....	53	47
iii) Les destinataires de la demande .....	54	47
iv) Le cadre juridique applicable .....	55–56	48
v) Existe-t-il une obligation de demander une aide? .....	57	49
vi) Acceptation des offres .....	58	49
vii) Conditions de la demande en droit interne .....	59	49
b) Les offres d'aide .....	60–65	51
i) Existe-t-il une obligation de proposer? .....	61–63	51

ii) Les offres non sollicitées . . . . .	64	53
iii) L'acceptation de l'offre . . . . .	65	54
3. Conditions de la fourniture d'assistance . . . . .	66–80	55
a) Maintien du contrôle national . . . . .	67–68	55
b) Respect des dispositions du droit international et du droit interne . . . . .	69–75	56
i) Clauses générales de respect des dispositions . . . . .	72	58
ii) Clauses de sauvegarde concernant le respect de certaines dispositions ou questions . . . . .	73–74	58
iii) Dispositions appelant la modification de la législation nationale . . . . .	75	61
c) Autres conditions de la fourniture de secours . . . . .	76–77	61
d) Modalités . . . . .	78–80	62
i) Procédure . . . . .	78	62
ii) Délais . . . . .	79	63
iii) Précision . . . . .	80	64
B. Accès . . . . .	81–119	64
1. Facilitation de l'entrée du personnel de secours en cas de catastrophe . . . . .	82–93	65
a) Visas d'entrée . . . . .	83–86	65
b) Permis ou visas de travail . . . . .	87–91	68
c) Reconnaissance des compétences professionnelles . . . . .	92–93	70
2. Admission des marchandises : douanes, droits et tarifs . . . . .	94–109	71
a) Admission temporaire . . . . .	96–99	72
i) Identification des marchandises . . . . .	97	73
ii) Obligation de réexportation . . . . .	98	73
iii) Articles nécessaires seulement . . . . .	99	75
b) Facilitation du dédouanement . . . . .	100–104	75
c) Exemption de droits, de taxes et de restrictions à l'importation . . . . .	105–109	78
i) Restrictions financières . . . . .	105–106	78
ii) Restrictions non financières . . . . .	107–109	80
3. Transit et liberté de circulation . . . . .	110–119	82
a) Transit dans les États de transit . . . . .	111	83
b) Transit et liberté de circulation dans l'État bénéficiaire . . . . .	112–119	84
i) Obligation de ne pas restreindre indûment l'accès à la zone sinistrée . . . . .	113–115	85

	ii) Facilitation de l'accès . . . . .	116–117	87
	iii) Droits de survol et d'atterrissage . . . . .	118–119	89
C.	Statut . . . . .	120–156	90
	1. Identification . . . . .	121–128	90
	a) Signe distinctif ou emblème des opérations de secours en cas de catastrophe . . . . .	122–124	91
	b) Cartes d'identité . . . . .	125–127	92
	c) Liste du personnel . . . . .	128	93
	2. Privilèges, immunités et facilités . . . . .	129–156	94
	a) Représentants d'un État participant à des opérations internationales de secours en cas de catastrophe . . . . .	131–140	95
	b) Les organismes intergouvernementaux engagés dans les opérations de secours en cas de catastrophe et leur personnel . . . . .	141–149	101
	c) Les organisations non gouvernementales engagées dans les opérations de secours en cas de catastrophe et leur personnel . . . . .	150–156	106
D.	Secours en cas de catastrophe . . . . .	157–248	109
	1. Échange d'informations . . . . .	158–159	109
	2. Matériel et autres moyens de communication . . . . .	160–174	111
	a) Faciliter les télécommunications en cas de catastrophe . . . . .	161–165	111
	i) Dispositions générales codifiant le droit de communiquer plus efficacement dans le cadre des opérations de secours ou le devoir de faciliter lesdites communications . . . . .	162–164	112
	ii) Dispositions concernant spécifiquement les mesures concrètes propres à faciliter les communications dans le cadre des opérations de secours . . . . .	165–171	113
	b) Télécommunications et sécurité . . . . .	172–173	117
	c) Autres questions . . . . .	174	118
	3. Coordination des activités de secours . . . . .	175–189	118
	a) Panorama du système de coordination des Nations Unies . . . . .	177–180	119
	b) De multiples mécanismes de coordination . . . . .	181–187	121
	c) Coordination et flexibilité . . . . .	188–189	125
	4. Utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe . . . . .	190–193	125
	5. Qualité des secours en cas de catastrophe . . . . .	194–202	130
	a) Dispositions relatives au contrôle de la qualité . . . . .	195–200	131
	b) Dispositions relatives à la qualité consistant à restreindre l'application de la réglementation . . . . .	201–202	134

6.	Protection du personnel des secours . . . . .	203–214	135
a)	Personnel des Nations Unies et personnel associé. . . . .	204–209	135
b)	Protection des autres catégories de personnel de secours . . . . .	210–214	139
7.	Coûts afférents aux opérations de secours en cas de catastrophe . . . . .	215–222	141
a)	Mécanismes centralisés de financement. . . . .	216	142
b)	Clauses établissant une présomption . . . . .	217	143
c)	Approche territoriale . . . . .	218	144
d)	Autres méthodes de partage des coûts . . . . .	219–222	145
8.	Responsabilité et indemnisation . . . . .	223–236	146
a)	Attribution de la responsabilité aux États et indemnisation . . . . .	224–230	147
b)	Responsabilité individuelle et indemnisation. . . . .	231–235	150
c)	Autres clauses courantes . . . . .	236	152
9.	Règlement des différends . . . . .	237–241	153
10.	Cessation de l'assistance . . . . .	242–248	156
a)	Champ d'application de la cessation. . . . .	243	157
b)	Modalités de la cessation . . . . .	244–247	157
c)	Évolution de la notion de cessation . . . . .	248	160
V.	Secours et protection en cas de catastrophe . . . . .	249–267	161
A.	Qui doit assurer la protection? . . . . .	250	161
B.	Contenu de la « protection » . . . . .	251–267	163
1.	Instruments relatifs aux droits de l'homme en vigueur applicables lors de catastrophes naturelles . . . . .	252–256	164
2.	« Droit » à l'assistance humanitaire . . . . .	257–258	167
3.	Autres mécanismes de protection . . . . .	259–261	169
a)	Espace humanitaire . . . . .	262	170
b)	Couloirs d'urgence . . . . .	263–267	171

## Annexes\*

\* Les annexes I (Glossaire), II (Liste d'instruments) et III (Bibliographie) paraîtront sous les cotes A/CN.4/590/Add.1, Add.2 et Add.3.

## I. Introduction\*

1. Les catastrophes font tous les ans des victimes en grand nombre partout dans le monde. L'incidence d'une « catastrophe » est une fonction du risque, c'est-à-dire du degré d'exposition de la population, des équipements et de l'activité économique à un « danger »<sup>1</sup> – par exemple un tremblement de terre ou un cyclone – ainsi que de la vulnérabilité<sup>2</sup> des personnes exposées au danger en question<sup>3</sup>. Un volcan qui entre en éruption dans une région reculée a des conséquences moins graves car il y a peu de collectivités exposées, au contraire du volcan qui devient actif au milieu d'établissements humains. De même, un tremblement de terre peut avoir des effets plus destructeurs sur telle collectivité que s'il touchait telle autre à cause des différents niveaux de vulnérabilité des habitats<sup>4</sup>. C'est cette vulnérabilité qui donne naissance au phénomène de la « catastrophe ». Il est également évident que les catastrophes affectent de manière disproportionnée les collectivités les plus pauvres, en raison de leur plus grande vulnérabilité, avec notamment pour conséquence l'aggravation de l'insécurité vivrière et de la pauvreté<sup>5</sup>. La situation peut être encore aggravée par d'autres circonstances, par exemple l'urbanisation, la défaillance des équipements de base, les mauvaises habitudes de gouvernance, etc.

\* À sa cinquante-huitième session, en 2006, la Commission du droit international a inscrit à son programme de travail à long terme le sujet relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe (voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10 (A/61/10)*, par. 257). À sa cinquante-neuvième session, l'année suivante, elle a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail et nommé Eduardo Valencia-Ospina Rapporteur spécial (*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 10 (A/62/10)*, par. 375). Elle a aussi demandé au Secrétariat une étude de fond de la question (*ibid.*, par. 386).

<sup>1</sup> En 2004, la Stratégie internationale de prévention des catastrophes définit le « danger », qu'elle qualifie d'« aléa » en ces termes : « Manifestation physique, phénomène ou activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des préjudices corporels, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement. Font partie des aléas les conditions latentes qui peuvent à terme constituer une menace. Celles-ci peuvent avoir des origines diverses naturelles (géologiques, hydrométéorologiques ou biologiques) ou anthropiques (dégradation de l'environnement et risques technologiques) ». Nations Unies – Secrétariat interinstitutions de la Stratégie nationale de prévention des catastrophes, *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*, 2004, vol. I, p. 16.

<sup>2</sup> La vulnérabilité est définie comme suit : « Conditions déterminées par des facteurs ou processus physiques, sociaux et économiques ou environnementaux qui accentuent la sensibilité d'une collectivité aux conséquences des dangers » (*ibid.*).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 17; « Reducing the risk of disasters – helping to achieve sustainable poverty reduction in a vulnerable world: a policy paper », Département du développement international, Royaume-Uni, mars 2006, p. 5.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 6, qui prend en exemple le tremblement de terre qui s'est produit au centre de la Californie en 2003 (6,5 sur l'échelle de Richter), faisant 2 morts et 40 blessés, alors que le tremblement de terre (6,6 sur l'échelle de Richter) qui a frappé la République islamique d'Iran quatre jours plus tard a tué plus de 40 000 personnes. L'un et l'autre phénomènes se sont produits dans des régions très peuplées.

<sup>5</sup> La communauté internationale a déclaré dans la Déclaration de Hyogo que « Les catastrophes sont extrêmement préjudiciables aux initiatives prises à tous les niveaux pour éliminer la pauvreté dans le monde; l'impact des catastrophes demeure un obstacle majeur au développement durable » (A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. I, résolution 1, par. 1).

2. Les catastrophes se produisent en général dans les limites d'un seul État mais il arrive qu'elles causent des dégâts à grande échelle dans plusieurs États. Rien n'illustre mieux ce cas de figure que le « tsunami » du 26 décembre 2004, lame de fond qui a tué environ 240 000 personnes dans 12 pays et fait plus de 1 million de déplacés. En 2006, 427 catastrophes naturelles touchant quelque 143 millions de personnes et faisant plus de 23 000 morts ont été enregistrées dans le monde<sup>6</sup>. Les catastrophes naturelles ont causé en moyenne 70 milliards de dollars de dégâts tous les ans de 1987 à 2006, sans compter le coût économique de la régression du développement, qui n'est pas négligeable<sup>7</sup>.

## A. Les catastrophes et le droit

3. La coopération internationale dans les secours en cas de catastrophe, qui n'est pas nécessairement une nouveauté, gagne en importance à l'époque contemporaine. La participation accrue de la communauté internationale à ce genre d'activité a fait apparaître la nécessité de renforcer la réglementation. Pourtant, en dépit des proportions des phénomènes, qui atteignent dans certains cas le niveau international, le droit international de la matière reste relativement peu développé. Il n'existe actuellement aucune convention générale universelle régissant tous les aspects des secours en cas de catastrophe, de la prévention à l'intervention en passant par la protection des personnes<sup>8</sup>. Le seul traité multilatéral de portée universelle qui porte directement sur les interventions en cas de catastrophe, à savoir la Convention de 1927 portant création de l'Union internationale de secours<sup>9</sup>, n'est plus en

<sup>6</sup> A/62/323, par. 2.

<sup>7</sup> Ibid., par. 8.

<sup>8</sup> La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a fait observer qu'« [il] n'y a aucune source précise et largement reconnue de droit international qui énonce les normes et les procédures juridiques et les droits et les devoirs concernant le domaine des réactions aux catastrophes et des secours » (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapports sur les catastrophes dans le monde, 2000*, p. 145 de la version anglaise).

<sup>9</sup> La Convention et le Statut de l'Union qui l'accompagne ont été rédigés à une époque où l'on était très optimiste quant au potentiel qu'offraient le développement de l'aide humanitaire et la collaboration entre la Société des Nations et la Croix-Rouge. Pourtant, l'Union n'a jamais pu fournir des secours immédiats en cas de sinistre, en raison de ses difficultés financières et elle s'est en général contentée d'élaborer des études scientifiques sur les interventions en cas de catastrophe. Après le tremblement de terre d'Orissa, en 1934, le Gouvernement indien de l'époque a refusé l'aide directe de l'Union mais a consenti à ce qu'elle lui parvienne par l'intermédiaire de la Croix-Rouge. Après le tremblement de terre du Balouchistan de 1935, sept gouvernements sont intervenus, mais par l'intermédiaire de l'Union. Après les inondations du Mississippi et de l'Ohio en 1937, les États-Unis ont refusé l'assistance offerte par l'Union. Voir P. MacAlister-Smith, « The International Relief Union: reflections on establishing an International Relief Union of July 12, 1927 », *Legal History Review/Revue d'histoire du droit/Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, vol. 54 (1986), p. 368 à 372.

vigueur<sup>10</sup>. L'absence de grand instrument conventionnel multilatéral fait un contraste saisissant avec le volume considérable du droit international militaire applicable en période de conflit armé<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on s'interrogeait sur la survie de l'Union. En 1948, la dix-septième Conférence internationale de la Croix-Rouge a, dans la résolution XLII, décidé du retrait officiel de la Croix-Rouge de l'Union. Le Conseil économique et social, dans sa résolution 286 (X) du 8 février 1950, a recommandé que les États Membres de l'ONU qui étaient aussi membres de l'Union prennent des dispositions pour mettre fin aux activités de celle-ci. Le Comité exécutif de l'Union s'est réuni en 1963 et a recommandé de transférer à l'Organisation des Nations Unies les avoirs et les attributions de l'Union. Cette décision a été avalisée par la décision 1268 (XLIII) du Conseil économique et social, en date du 4 août 1967. Plusieurs États se sont par la suite retirés de la Convention conformément à l'article 19 de celle-ci, mais au moment où sont écrites ces lignes, plusieurs États (Albanie, Belgique, Bulgarie, Chine, Équateur, Finlande, Allemagne, République islamique d'Iran, Italie, Monaco, Pologne, Saint-Marin, Soudan, Suisse, Turquie, Venezuela et ex-Yougoslavie) ne s'étaient pas encore officiellement retirés.

<sup>11</sup> Plusieurs tentatives de codification ont été lancées, mais sans aboutir. En 1984, le Conseil économique et social a été saisi d'une proposition tendant à rédiger une convention internationale multilatérale sur les réactions en cas de catastrophe. À l'initiative du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, un projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence a été rédigé, ainsi qu'une étude complète, et a été examiné par un aréopage de juristes internationaux sous la présidence du Président de la Commission du droit international de l'époque, M. Laurel Francis, et des représentants de plusieurs organismes des Nations Unies (voir A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2). Le projet a été présenté au Conseil économique et social – assorti d'une recommandation tendant à ce que celui-ci le fasse examiner par un groupe d'experts gouvernementaux (ibid., par. 9). L'initiative n'a pas été poussée plus loin. En 1990, le Secrétaire général a noté que : « Les donateurs, les gouvernements bénéficiaires et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales se sont également prononcés en faveur de la création de nouveaux instruments juridiques qui permettent de surmonter les obstacles qui entravent la fourniture de l'aide humanitaire » (A/45/587, par. 41). Il était cependant relevé qu'« un groupe d'organisations non gouvernementales importantes se sont toutefois déclarées hostiles à l'adoption de cette convention. Elles ont fait valoir que toute nouvelle initiative dans le domaine de l'aide humanitaire devait être jugée sur la base du critère décisif de l'efficacité, c'est-à-dire en déterminant si elle tendait ou non à améliorer la situation actuelle des sinistrés. Selon elles, une convention ne présenterait pas une amélioration. Au contraire, elle tendrait à ralentir les progrès réalisés jusqu'ici dans la fourniture de l'aide humanitaire. Elles fondent en particulier leur crainte sur l'hypothèse que la notion de souveraineté nationale, telle qu'elle est interprétée par certains, pourrait encourager les gouvernements à insister sur le principe de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures de sorte que la Convention irait à l'encontre du but recherché » (ibid., par. 44). En 2000, le Secrétaire général a encouragé « les initiatives visant à mettre en place un cadre juridique pour l'assistance internationale en cas de catastrophe naturelle et d'urgence écologique qui mettrait en lumière la responsabilité des pays fournisseurs et recevant une assistance » et a noté que « Les États Membres souhaiteront peut-être envisager d'élaborer une convention sur le déploiement et l'utilisation d'équipes internationales de recherche et de secours [...] qui offriraient un cadre opérationnel pour les questions complexes comme l'utilisation de l'espace aérien, les règlements douaniers en matière d'importation d'équipement et les responsabilités respectives des pays bénéficiaires et des pays donateurs, qui doivent être réglés *avant* l'envoi d'une assistance internationale. » [A/55/82, par. 135 m], pas d'italique dans l'original. On a par la suite proposé un projet de convention internationale sur le sauvetage en ville, mais il a fini par faire l'objet des négociations relatives à la résolution 51/150 de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 2002, dans laquelle sont approuvées les directives du Groupe consultatif international de recherche et de sauvetage.

4. Le fait qu'il n'existe pas de convention générale sur les secours en cas de catastrophe ne donne pas une image exacte de l'étendue du droit de la matière<sup>12</sup>. Au niveau mondial, il existe plusieurs conventions multilatérales sectorielles, la plus pertinente ici étant la Convention de Tampere<sup>13</sup>, qui met en place un cadre juridique complet pour les télécommunications d'urgence pendant les opérations de secours, prévoyant notamment la coordination des efforts et la réduction des obstacles réglementaires, ainsi que la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile<sup>14</sup>, qui régit la coopération entre organismes nationaux de protection civile<sup>15</sup>. Au niveau régional aussi, il existe toute une série d'accords multilatéraux. Certains ne couvrent que quelques aspects des secours, d'autres ne font qu'effleurer la matière, plusieurs couvrent de façon plus complète les sujets relatifs aux catastrophes et même, dans certains cas, fournissent une base juridique de coopération intrarégionale, notamment par la création de mécanismes institutionnels spécialisés. L'exemple le plus récent de ce dernier type d'instrument régional est l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), adopté en 2005<sup>16</sup>, où l'on voit s'exprimer une partie de la conception que se font plusieurs responsables politiques contemporains de diverses questions clefs<sup>17</sup>. Il existe enfin plus de 150 traités bilatéraux et mémorandums d'accord sur l'assistance en cas de catastrophe<sup>18</sup>.

5. Plusieurs textes n'ayant pas force obligatoire ont été adoptés par ailleurs, notamment des résolutions de l'Assemblée générale, du Conseil économique et

<sup>12</sup> On trouvera un recensement complet des normes juridiques actuellement applicables in 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, 2007, p. 33 à 87 et annexe II, où figure la liste des instruments et les textes. Voir également la base de données consultable en ligne constituée et tenue à jour par le Programme axé sur les lois et les règles et principes devant guider les interventions internationales en cas de catastrophe de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ([www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp](http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/publication.asp)).

<sup>13</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, 18 juin 1998 (Organisation des Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906).

<sup>14</sup> La Convention, entrée en vigueur en 2001, a été adoptée à une conférence internationale tenue à Genève en 2000 sous les auspices de l'Organisation internationale de protection civile.

<sup>15</sup> Plusieurs autres traités multilatéraux mondiaux contiennent des dispositions ayant trait à notre sujet ou à certains aspects de celui-ci et seront donc cités dans la présente étude. Voir à l'annexe II (à paraître sous la cote A/CN.4/590/Add.2) la liste complète de ces instruments.

<sup>16</sup> ASEAN, Accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 26 juillet 2005, *ASEAN Document Series 2005*, p. 157.

<sup>17</sup> Parmi les autres accords intéressants, on peut citer l'Accord portant création de l'Agence caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, du 26 février 1991; la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'une assistance en cas de catastrophe, du 7 juin 1991; l'Accord conclu par les gouvernements des États membres de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en cas de catastrophe et d'intervention d'urgence à la suite de désastres d'origine naturelle ou humaine, du 15 avril 1998; l'Accord entre les États membres et membres associés de l'Association des États de la Caraïbe pour la coopération régionale en matière de catastrophe naturelle, du 17 avril 1999; l'Accord portant création d'un conseil civil et militaire de planification des interventions d'urgence en Europe du Sud-Est, du 3 avril 2001; l'Accord constitutif du Centre de coordination des activités de prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC), du 3 septembre 2003. On trouvera à l'annexe II (à paraître sous la cote A/CN.4/590/Add.2) la liste complète des instruments régionaux.

<sup>18</sup> On en trouvera la liste complète à l'annexe II (à paraître sous la cote A/CN.4/590/Add.2).

social et d'autres institutions, comme la Conférence internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des déclarations politiques, des codes déontologiques, des directives opérationnelles et des règlements internes des Nations Unies, qui sont autant d'instruments d'interprétation pour les activités de préparation, de mobilisation, de coordination, de facilitation et de fourniture des secours humanitaires.

6. La résolution contemporaine la plus importante de l'Assemblée générale est la 46/182<sup>19</sup>, qui, avec la résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures visant à accélérer les secours internationaux<sup>20</sup> et le Cadre d'action de Hyogo<sup>21</sup> est au centre d'un cadre réglementaire en expansion. En outre, plusieurs organisations et diverses entités ont récemment mis au point des textes contenant des dispositions spécifiques. On peut citer par exemple le projet d'accord type de droit international médical et humanitaire de l'Association de droit international<sup>22</sup>; les directives types pour les opérations de secours en cas catastrophe de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) de 1982<sup>23</sup>; la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003<sup>24</sup>; les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles du Comité permanent interorganisations<sup>25</sup>, dont la mise au point finale

<sup>19</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991, annexe.

<sup>20</sup> Résolution n 6 adoptée à la vingt-troisième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Bucarest, 1977, in *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement* (3<sup>e</sup> éd., 1994), p. 811 à 815. Figure également dans le document A/32/64, annexe II, approuvée par le Conseil économique et social dans sa résolution 2102 (LXIII) du 8 août 1977 et par l'Assemblée générale dans sa résolution 32/56 du 8 décembre 1977. Voir également les Principes des secours en cas de catastrophe de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge établis par la Fédération internationale, en consultation avec le Comité international, reproduit in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 310 (29 février 1996), annexe IV; ainsi que la Déclaration de principes relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, résolution n 26 adoptée à la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge à Istanbul, en septembre 1969, complétant les principes dont on vient de parler. Voir R. Perruchoud, *Revue internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* (Genève : Institut Henri Dunant, 1982), p. 52 et 53 de la version anglaise; voir également le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, annexe VI au rapport sur les principes et les interventions dans le domaine de l'assistance humanitaire internationale et de la protection (document 95/C.II/2/1, vingt-sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève du 3 au 7 décembre 1995).

<sup>21</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, adopté le 22 janvier 2005 à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6), chap. I, résolution 2.

<sup>22</sup> Rapport de la cinquante-neuvième Conférence de l'Association de droit international tenue à Belgrade du 17 au 23 août 1980, p. 520 à 527. Voir également la résolution sur le droit international médical et humanitaire adoptée à la cinquante-septième Conférence tenue à Madrid du 29 août au 4 septembre 1976, in rapport de la cinquante-neuvième Conférence, p. xlvii à xlix.

<sup>23</sup> Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, *Policy and Efficacy Studies*, n° 8 (numéro de vente : E.82.XV.PE/8).

<sup>24</sup> Adoptée à la session de Bruges le 2 septembre 2003, après 10 années de travail sur le sujet; voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-1 (2002-2003), p. 399 à 576 et vol. 71-II (2004), p. 133 à 250.

<sup>25</sup> Approuvées par le Groupe de travail du Comité permanent le 9 juin 2006, sur proposition du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées, Walter Kälin. Publié par le Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Washington, 2006.

date de 2006<sup>26</sup>. Un événement intéressant s'est produit ensuite en 2007 avec l'adoption par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe<sup>27</sup>.

7. Au moins 100 États ont promulgué une législation nationale relative à la prévention des catastrophes, à l'intervention en cas de catastrophe, ou à certains de leurs aspects<sup>28</sup>. Si plusieurs États ont adopté une législation portant spécialement sur la gestion des catastrophes, en particulier au cours des dernières années, un grand nombre d'États réglementent divers aspects de la prévention des catastrophes et de l'intervention en cas de catastrophe par une série de lois nationales traitant de sujets tels que la protection et la préservation de l'environnement, la sylviculture, la santé, la sécurité alimentaire, l'assainissement, les épidémies, la sécurité, la sûreté, la protection, la protection civile, l'immigration, les droits de douane, les opérations de recherche et de sauvetage, les situations d'urgence, l'eau, la sécurité-incendie, la prévention des accidents industriels, la fiscalité, la météorologie ou encore l'aménagement du territoire et la prévention des séismes. Bien que cette législation interne ne soit pas toujours nécessairement à prendre en considération pour l'élaboration de règles internationales, elle est déterminante dans plusieurs domaines, soit qu'elle explicite le contenu d'une norme internationale (une norme

<sup>26</sup> Sont également cités dans la présente étude, le projet de directives internationales pour les opérations d'assistance humanitaire (Heidelberg (Allemagne) : Institut Max Planck de droit comparé et de droit international, 1991); la Charte humanitaire du projet Sphère et les Normes minimales pour les interventions lors des catastrophe (Genève, projet Sphère, 2000, révisé en 2004); les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, dites « Directives d'Oslo », Rev.1, 27 novembre 2006; et les Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, dits « Critères de Mohonk », reproduits in *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1 (février 1995), p. 192 à 208.

<sup>27</sup> Adoptées à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève du 26 au 30 novembre 2007.

<sup>28</sup> Il a été établi qu'au moment où ces lignes sont écrites, les pays ou territoires suivants disposent d'une législation nationale relative aux catastrophes (dont la protection civile) ou à certains de leurs aspects : Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Angola, Argentine, Arménie, Autriche, Bahreïn, Bélarus, Belize, Bénin, Bolivie, Brésil, Cambodge, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Comores, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Égypte, El Salvador, Équateur, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Fidji, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Hongrie, Îles Salomon, Inde, îles Vierges britanniques, Indonésie, Iran (République islamique d'), Jamaïque, Japon, Jordanie, Kenya, Kirghizistan, Lesotho, Lituanie, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Mexique, Mongolie, Montserrat, Népal, Nicaragua, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Oman, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pérou, Philippines, Pologne, République de Corée, République démocratique du Congo, République du Congo, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Sainte-Lucie, Sénégal, Serbie-et-Monténégro, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tchad, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Vanuatu, Venezuela (République bolivarienne du), Viet Nam, Yémen, Zimbabwe et province chinoise de Taiwan. Il faut en outre souligner que, si de nombreux États ont effectivement adopté des lois spéciales sur la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe, le corpus juridique applicable à la question en droit interne s'étend non seulement aux lois relatives aux catastrophes, mais aussi aux dispositions pertinentes de lois régissant, par exemple, les questions fiscales, l'immigration, les douanes, l'octroi de licence aux spécialistes, la santé publique et d'autres domaines dont l'importance se révèle lors d'une catastrophe.

internationale pourrait, par exemple, réclamer un accès rapide, mais ce serait au droit interne applicable de préciser les modalités de cet accès), soit qu'elle mette en mouvement la coopération internationale (ainsi, dans de nombreux pays, c'est uniquement lorsque l'état d'urgence a été déclaré conformément au droit interne qu'une demande d'assistance internationale peut être présentée).

## B. Délimitation du sujet

8. Cette étude a pour but de donner un aperçu des instruments existants et des textes applicables aux principaux aspects de la prévention des catastrophes et des secours (y compris l'intervention en cas de catastrophe), ainsi que la protection des personnes en cas de catastrophe<sup>29</sup>. Si le corps du document est consacré aux catastrophes causées par des agents naturels, rares sont les textes et les instruments cités qui font une distinction nette entre catastrophe naturelle et catastrophe d'origine humaine. De même a-t-on fait référence aux dispositions des instruments traitant principalement des catastrophes causées par l'homme, dans la mesure où ces dispositions ont un caractère général. Toutefois, l'étude ne couvre pas les normes qui ont pour seul objet cette dernière catégorie de catastrophes.

9. En outre, la plupart des instruments juridiques et des textes relatifs à la prévention des catastrophes, aux secours et à la protection des personnes ne font pas de distinction entre la survenance d'une catastrophe isolée et ce qu'il est convenu d'appeler des « situations d'urgence complexes »<sup>30</sup>, comme c'est généralement le cas dans les écrits d'orientation générale. Cette catégorisation en fonction du contexte dépend plutôt de la distinction fondamentale établie entre les conditions d'application de la loi régissant la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe, ainsi que la protection des personnes dans le contexte des

<sup>29</sup> Aucune tentative n'a été faite pour dresser une liste exhaustive de toutes les questions juridiques susceptibles de se poser. Il convient également de noter que les instruments juridiques internationaux cités dans cette étude n'étaient pas tous en vigueur au moment de sa rédaction, il n'est pas fait de distinction non plus entre les instruments en fonction du nombre de ratifications relativement élevé ou faible. En effet, de nombreux instruments dont il est souvent question dans cette étude sont de caractère non contraignant. Il est fait référence à tous les instruments pertinents, quels que soient leurs nature et état actuel de ratification et de mise en œuvre, afin de rendre compte des exemples de dispositions adoptées dans d'autres travaux de codification connexes. En outre, si certaines études antérieures ont cherché à faire des distinctions entre les différents types d'arrangements conventionnels (voir, par exemple, le Règlement type de l'UNITAR pour les opérations de secours en cas de catastrophe (1982), qui prévoit des accords entre a) un État prêtant assistance et un État bénéficiaire, b) une organisation prêtant assistance et un État bénéficiaire et c) un État ou une organisation prêtant assistance, ou un État bénéficiaire, et un État de transit; voir aussi le Projet d'accord-type de l'Association de droit international relatif aux actions de secours humanitaire (1980), qui prévoit également deux modèles, l'un pour la conclusion de l'accord entre l'État bénéficiaire et une organisation prêtant assistance, et l'autre concernant l'accord entre l'État bénéficiaire et un État prêtant assistance), de telles distinctions n'ont pas été faites dans la présente étude.

<sup>30</sup> Les « situations d'urgence complexes » ont été définies comme suit : « une crise humanitaire qui frappe un pays, une région ou une société largement ou totalement en proie à l'anarchie par suite d'un conflit interne ou externe et qui nécessite une réaction internationale allant au-delà du mandat ou des capacités d'une seule institution et/ou du programme que les Nations Unies auraient en cours dans le pays » [Comité permanent interorganisations, document de travail sur la définition des situations d'urgence complexes, décembre 1994 (dans les archives de la Division de la codification)].

catastrophes en temps de paix, d'une part, et les conditions d'application des règles du droit international humanitaire régissant les conflits armés, d'autre part. Bien que les deux ensembles de règles partagent un socle humanitaire commun (aussi les règles du droit international humanitaire sont-elles, au besoin, invoquées par analogie), l'objet de la présente étude porte principalement sur la première série de règles, la seconde étant plutôt en dehors de son champ d'application *ratione materiae*<sup>31</sup>. Il est donc concevable que les diverses normes dégagées dans cette étude puissent s'appliquer aux « situations d'urgence complexes », dues entre autres à des catastrophes naturelles ou anthropiques (ce qui veut dire que la loi régissant la prévention des catastrophes, l'intervention et la protection en cas de catastrophe coexiste avec le droit international humanitaire, afin de régler le conflit armé lui-même, mais l'intervention contre une catastrophe qui se déroule parallèlement à celui-ci)<sup>32</sup>.

## II. Principes

10. Plusieurs principes directeurs servent de fondement aux instruments juridiques relatifs aux activités de secours en cas de catastrophe. Nombre d'entre eux, notamment les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité, de non-discrimination et de coopération, sont au cœur de toutes les activités d'aide humanitaire, y compris celles qui portent sur l'apport de secours en cas de catastrophe. D'autres, comme les principes de souveraineté et de non-intervention, sont pertinents pour la position de l'État touché qui demande et reçoit une telle aide. Une autre série de principes, tels les principes de prévention, d'atténuation et de préparation, s'appliquent tout particulièrement dans le contexte des catastrophes, et sont ainsi l'objet de règles spécifiques.

### A. Humanité

11. Les trois premiers principes – l'humanité, la neutralité et l'impartialité – reposent sur un socle commun; on les a donc examinés ensemble avant d'étudier les

<sup>31</sup> Exception faite des règles du droit international humanitaire définissant une obligation internationale de porter secours dans certaines situations, notamment les règles relatives à la protection des civils dans un territoire occupé. Voir l'analyse consacrée au lancement d'une opération d'assistance à la section IV.A ci-dessous.

<sup>32</sup> Ce serait notamment le cas de la mise en œuvre de l'obligation de protection des droits de l'homme en ce qui concerne les victimes d'une catastrophe qui se déroule sur le théâtre des opérations en période de conflit armé. Voir le paragraphe 106 de l'avis consultatif du 9 juillet 2004, intitulé *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, C.I.J. Recueil 2004 : « [...] la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogoatoires du type de celle figurant à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international ». Voir aussi les paragraphes 216 à 220, spécialement le paragraphe 345.3 de l'arrêt intitulé *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, C.I.J. Recueil 2005 (dans le dispositif de son arrêt, la Cour a distingué les violations du droit humanitaire des violations du droit des droits de l'homme).

aspects particuliers de chacun. Il s'agit de principes fondamentaux communément reconnus comme étant à la base des efforts d'assistance humanitaire en général<sup>33</sup>, et, à mesure que le domaine spécialisé des règles internationales relatives aux secours en cas de catastrophe se constituait dans le cadre général du droit applicable à l'action humanitaire, ces trois principes ont été systématiquement reconnus, dans de nombreux instruments, comme étant à la base des secours en cas de catastrophe. Ainsi est-il stipulé à l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale que « [l]'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité »<sup>34</sup>. Dans ses résolutions 43/131 et 45/100 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, l'Assemblée générale rappelle que « dans les cas de catastrophe naturelle et situation d'urgence du même ordre, les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité devraient faire l'objet d'une particulière considération pour tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire »<sup>35</sup>. On trouve des déclarations similaires dans plusieurs autres instruments réitérant ces trois principes fondamentaux<sup>36</sup>.

12. En ce qui concerne plus précisément le principe d'humanité, les Directives d'Oslo et les Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies indiquent tous les deux que ce principe exprime l'idée que « la souffrance humaine doit être combattue partout où elle se manifeste, en prêtant particulièrement attention aux couches les plus vulnérables de la population, tels les enfants, les femmes et les personnes âgées. La dignité et les droits de toute victime doivent être respectés et protégés »<sup>37</sup>. Le document intitulé « Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire » prévoit que « l'action humanitaire devrait se fonder sur le principe d'humanité, c'est-à-dire avant tout sauver des vies humaines et alléger les

<sup>33</sup> Avec les principes d'indépendance, de volontariat, d'unité et d'universalité, ces trois principes constituent les principes fondamentaux codifiés dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés à Genève, en 1986, par la vingt-cinquième Conférence internationale de la Croix-Rouge (modifiés en 1995 et en 2006).

<sup>34</sup> Par. 2 de l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991.

<sup>35</sup> Préambule de la résolution 43/131 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988; préambule de la résolution 45/100 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990.

<sup>36</sup> Voir, par exemple, le préambule de la résolution 57/150 de l'Assemblée générale en date du 27 février 2003 : « Consciente de l'importance des principes de neutralité, d'humanité et d'impartialité dans l'apport de l'aide humanitaire »; le principe 24 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : « Toute aide humanitaire est fournie dans le respect des principes d'humanité et d'impartialité, sans discrimination aucune »; l'article 3 de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (2000) : « L'assistance sera entreprise dans un esprit d'humanité, de solidarité et d'impartialité »; la Charte humanitaire du projet Sphère et les Normes minimales pour les interventions lors de catastrophe (Genève, projet Sphère, 2000, révisé en 2004), p. 16 et 17; le paragraphe 18 de la résolution 48/57 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1993; le préambule de la résolution 54/233 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1999; et le paragraphe 42 de la Synthèse des politiques générales du Programme alimentaire mondial, document WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 (14 novembre 2005).

<sup>37</sup> Par. 20 des 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 », révision I, 27 novembre 2006; J.M. Ebersole, « The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1, février 1995, p. 192 à 208 (p. 196) : « La souffrance doit être combattue où elle se manifeste. La dignité et les droits de toute victime doivent être respectés et protégés ».

souffrances partout où il y en a »<sup>38</sup>. Le principe est également consacré dans d'autres instruments<sup>39</sup>.

## B. Neutralité

13. Selon le principe de neutralité, l'aide humanitaire fait abstraction de tout contexte politique, religieux, ethnique ou idéologique. Par exemple, les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge disposent qu'afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique<sup>40</sup>. Dans les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk, il est dit également que l'aide humanitaire doit être fournie sans prendre part aux hostilités ni aux controverses d'ordre politique, religieux ou idéologique<sup>41</sup>. Les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire disposent que « l'action humanitaire devrait se fonder sur les principes suivants : [...] la neutralité, en vertu de laquelle cette action ne doit favoriser aucune des parties à un conflit armé ou à un différend »<sup>42</sup>. Enfin, la Synthèse des politiques générales du PAM cite la neutralité comme un des principes humanitaires fondamentaux, soulignant que le Programme alimentaire mondial ne prendra pas parti dans un conflit et ne participera pas aux controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique<sup>43</sup>.

## C. Impartialité

14. Selon le principe d'impartialité, l'aide humanitaire apportée aux sinistrés doit être guidée uniquement par leurs besoins, la priorité allant aux situations de détresse les plus urgentes. Ainsi, le projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire prévoit que celle-ci doit être fournie en toute impartialité, sans aucune distinction de caractère défavorable entre toutes les personnes qui en ont un besoin urgent<sup>44</sup>.

15. Le principe d'impartialité est étroitement lié à celui de non-discrimination, examiné ci-après, et plusieurs instruments traitant des secours en cas de catastrophe

<sup>38</sup> Par. 2 des « Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire » approuvés à la Réunion internationale sur les bonnes pratiques d'action humanitaire, à Stockholm, le 17 juin 2003.

<sup>39</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 1 de la Déclaration de principes relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre : « Le souci fondamental de l'humanité et de la communauté internationale, en cas de désastre, est la protection et le bien-être de la personne humaine et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme »; le paragraphe 42 de la Synthèse des politiques générales du Programme alimentaire mondial, document WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1 (14 novembre 2005), où le principe d'« humanité » est inscrit sur la liste des principes fondamentaux et où il est précisé que « le PAM s'emploiera à prévenir et à atténuer les souffrances humaines, en tous lieux, et à intervenir au moyen d'une aide alimentaire le cas échéant. Il fournira son aide dans le respect de la vie, la santé et la dignité ».

<sup>40</sup> Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, op. cit., note 33, préambule.

<sup>41</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 20; Critères de Mohonk, op. cit., note 26, p. 196.

<sup>42</sup> *Principles and good practice of humanitarian donorship*, op. cit., note 38, par. 2.

<sup>43</sup> Synthèse des politiques générales du PAM, op. cit., note 36, par. 42.

<sup>44</sup> Peter MacAlister-Smith, op. cit., note 26, par. 6 a).

définissent l'impartialité par référence directe à la non-discrimination<sup>45</sup>. Il convient toutefois de souligner que ces principes correspondent à deux notions juridiques distinctes. La Croix-Rouge a établi ainsi cette distinction :

... la non-discrimination implique de faire abstraction des distinctions objectives entre les individus; l'impartialité proprement dite requiert, elle, d'écarter les distinctions subjectives. Pour illustrer la différence entre les deux notions, disons que dans le cas où une société nationale refuse de dispenser ses services à un groupe déterminé d'individus, notamment en raison de leur appartenance ethnique, elle viole la non-discrimination. Mais si un des collaborateurs de la société nationale avantage un de ses amis en lui apportant un traitement de faveur par rapport aux autres, il contrevient à l'impartialité requise dans l'exercice de ses fonctions<sup>46</sup>.

Le commentaire du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève établit entre non-discrimination et impartialité une distinction similaire, selon laquelle la discrimination « concerne l'objet même de l'action : les hommes qui souffrent. Au contraire, l'impartialité se rapporte au sujet de l'action : c'est une qualité de l'esprit qui doit se manifester chez l'agent ou l'institution qui est appelé à agir en faveur de ces hommes qui souffrent. En d'autres termes, le principe de non-discrimination écarte les distinctions objectives entre les individus, alors que l'impartialité écarte les distinctions subjectives<sup>47</sup>. En considérant les bénéficiaires

<sup>45</sup> Voir, par exemple, les Critères de Mohonk, op. cit., note 26, p. 196 (« Impartialité : l'aide humanitaire doit être fournie sans discrimination fondée sur l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, l'appartenance politique, la race ou la religion. Les secours apportés aux sinistrés doivent être guidés uniquement par le besoin, la priorité allant aux situations de détresse les plus urgentes »); les Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 20 (« Impartialité : l'aide humanitaire doit être fournie sans discrimination fondée sur l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, l'appartenance politique, la race ou la religion. Les secours doivent être motivés uniquement par le besoin, en accordant la priorité aux situations de détresse les plus urgentes »); les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, op. cit., par. 2 (« L'action humanitaire devrait se fonder sur les principes suivants : [...] l'impartialité, selon laquelle l'action humanitaire doit se fonder sur le seul besoin d'aide et être dénuée de toute discrimination envers telle ou telle population touchée ou envers certains de ses membres »); la Synthèse des politiques générales du PAM, op. cit., note 36, par. 47 (qui cite la neutralité comme un des principes humanitaires fondamentaux et souligne que « l'aide du PAM sera motivée uniquement par le besoin et n'établira aucune discrimination fondée sur l'origine ethnique, la nationalité, l'opinion politique, le sexe, la race ou la religion »).

<sup>46</sup> Comité international de la Croix-Rouge, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* (Genève : CICR, 1996).

<sup>47</sup> Claude Pilloud et al., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* (Genève : CICR, 1987), par. 2800 et 2801 [citant la « Proclamation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge », adoptée par la résolution IX de la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1965; et Jean Pictet, *Commentaire des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge* (Genève : Institut Henri Dunant, 1979), p. 33 à 51]; voir aussi Jean Pictet, *Commentaire des Conventions de Genève du 12 août 1949* (Genève : CICR, 1952), p. 109 (« impartialité ne signifie pas nécessairement égalité mathématique. Si un sauveteur n'a que 10 pansements à distribuer à 100 blessés, l'impartialité n'exige nullement qu'il divise chaque pansement en dix fragments égaux – mais inutilisables –, encore moins qu'il renonce à les distribuer pour ne pas commettre une inégalité. Elle lui interdit de déterminer son choix par un parti pris, ou par des considérations touchant à la personne de ceux à qui il donnera ou refusera son aide. L'impartialité est respectée si, les 100 blessés étant dispersés, le sauveteur remet ses pansements aux 10 premiers, quels qu'ils soient, qu'il peut atteindre; ou si, les ayant tous à sa portée, il se laisse guider dans son choix par la gravité apparente des blessures, sans distinction entre amis, alliés ou ennemis. L'idéal serait de pouvoir ne tenir compte que des besoins réels dans la répartition des secours »).

potentiels de l'aide d'un point de vue objectif et non pas subjectif, celui qui porte secours défend le principe d'impartialité. En refusant de les traiter de manière différenciée sur la base de critères objectifs (autres que le besoin), il défend aussi le principe de non-discrimination.

#### **D. Non-discrimination**

16. Selon le principe de non-discrimination, les secours doivent être fournis sans aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, l'âge, le handicap ou quelque autre raison. Ainsi, les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge disposent que celui-ci « ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes »<sup>48</sup>. De même, la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée le 2 septembre 2003 par l'Institut de droit international dit que « l'assistance humanitaire doit être offerte et, en cas d'acceptation, distribuée sans discrimination reposant sur des motifs prohibés, compte étant dûment tenu des besoins des groupes les plus vulnérables »<sup>49</sup>. La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile dispose que « l'assistance devra être fournie sans aucune distinction notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance, ou de toute autre situation »<sup>50</sup>. La Convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence de 1984 dispose que « l'assistance est distribuée ou fournie sans aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou tout autre statut »<sup>51</sup>. On trouve des dispositions similaires dans d'autres conventions

---

<sup>48</sup> Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, op. cit., note 33, préambule.

<sup>49</sup> Sect. II, par. 3.

<sup>50</sup> Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, op. cit., note 14, art. 3.

<sup>51</sup> A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annexe, art. 5 1) c).

multilatérales<sup>52</sup>, principes directeurs<sup>53</sup> et traités bilatéraux<sup>54</sup>, ainsi que dans la législation européenne<sup>55</sup> et les législations nationales<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Convention et statut établissant une Union internationale de secours, op. cit., note 9, art. 3 (« L'Union internationale de secours exerce son action en faveur de toutes populations sinistrées, quelles que soient leur nationalité et leur race, sans faire de distinction au point de vue social, politique ou religieux »).

<sup>53</sup> Walter Kälin, « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations », *Studies in Transnational Legal Policy*, n° 32 (Washington: American Society of International Law, 2000), principe 4 1) (« Les présents Principes sont appliqués sans discrimination aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le statut juridique ou social, l'âge, l'incapacité, la propriété, la naissance ou tous autres critères analogues »).

<sup>54</sup> Voir, par exemple, l'Accord, accompagné d'un échange de notes, relatif à la fourniture de secours par les États-Unis au peuple chinois, de 1947, art. II (« Les fournitures provenant des États-Unis [...] seront distribuées par le Gouvernement chinois et les organismes bénévoles sans distinction de race, de croyance ou d'opinion politique »); l'Accord entre le Fonds international des Nations Unies pour le secours à l'enfance et l'Albanie concernant les activités du FISE en Albanie, de 1947, art. II (« Le Gouvernement s'engage à veiller à ce que la répartition ou la distribution de ces fournitures se fasse équitablement et fructueusement, en prenant comme critère les besoins, sans distinction fondée sur la race, la religion, l'origine ou les opinions politiques ») et l'Accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de l'Inde, relatif à l'entrée en franchise de colis et du matériel de secours, de 1964, art. III (« Les approvisionnements et les colis standard importés dans le cadre de cet Accord ne devront être utilisés que pour le secours et le rééquipement et pour mettre en œuvre des projets sanitaires et de protection sociale, et s'ils doivent être distribués, ils devront l'être gratuitement, aux pauvres et aux indigents, dans toutes les couches de la population sans discrimination d'aucune sorte »).

<sup>55</sup> Règlement n° 1257/96 du Conseil de l'Union européenne, du 20 juin 1996, concernant l'aide humanitaire (*Journal officiel* L 163 du 2 juillet 1996), art. 1 (« L'aide humanitaire de la Communauté comporte des actions non discriminatoires d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers, notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement, victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine, tels que les guerres et les conflits, ou de situations et circonstances exceptionnelles comparables à des calamités naturelles ou causées par l'homme »).

<sup>56</sup> Voir, par exemple en Inde, la loi de 2005 sur la gestion des catastrophes, par. 61 (« En matière d'indemnisation et de secours aux victimes d'une catastrophe, il n'y aura aucune discrimination fondée sur le sexe, la caste, la communauté, la descendance ou la religion »).

## E. Coopération

17. Le principe de coopération est un des fondements de l'ordre juridique international, reconnu en diverses dispositions de la Charte des Nations Unies<sup>57</sup>. Il est l'un des sept principes fondamentaux du droit international énoncés dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies<sup>58</sup>, et dans les débats auxquels a donné lieu la résolution correspondante, les États ont déclaré notamment qu'il constituait « l'un des principes fondamentaux de l'ONU »<sup>59</sup>, et « un des principes classiques de la coexistence pacifique »<sup>60</sup>, « à la base même du droit international et des relations internationales saines »<sup>61</sup>. De nombreuses autres résolutions de l'Assemblée générale<sup>62</sup> y font expressément référence et de nombreux observateurs le reconnaissent comme un principe fondamental touchant de nombreuses questions internationales telles que la

<sup>57</sup> Charte des Nations Unies, Art. 1 (aux termes duquel l'un des buts des Nations Unies est de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire »); Art. 11 (« L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales »); Art. 13 (« L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de [...] développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification [et] développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales »); Art. 55 (« les Nations Unies favoriseront [...] la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ») et Art. 56 (« Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation »).

<sup>58</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe, par. 1 (« Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences »). Pour un exposé détaillé du principe de coopération tel qu'il a été codifié dans la Déclaration, voir V. S. Mani, *Basic Principles of Modern International Law* (Delhi: Lancer Books, 1993), p. 168 à 199; et Bogdan Babović, « The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter », in Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Dobbs Ferry, New York : Oceana Publications, 1972), p. 277 à 321.

<sup>59</sup> A/C.6/SR.933 (18 novembre 1966), par. 12 (Argentine).

<sup>60</sup> A/AC.125/SR.35, p. 8 (Pologne).

<sup>61</sup> A/AC.125/SR.58, p. 12 (Ghana).

<sup>62</sup> Voir, par exemple, la résolution 1236 (XII) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1957; la résolution 1301 (XIII) de l'Assemblée générale, du 10 décembre 1958; la résolution 1710 (XVI) de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1961; et la résolution 1815 (XVII) de l'Assemblée générale, du 18 décembre 1962.

protection de l'environnement<sup>63</sup> et la prévention du terrorisme<sup>64</sup>, ainsi que les activités de maintien de la paix des Nations Unies<sup>65</sup>.

18. Dans le contexte spécifique des secours en cas de catastrophe, le principe de coopération est une condition indispensable au succès des opérations, étant donné que de nombreux États (États fournisseurs d'assistance, États de transit et États bénéficiaires) et de nombreuses organisations de secours sont susceptibles d'intervenir. Dans l'étude très complète du droit international relatif aux secours en cas de catastrophe, qu'il a effectuée dans le cadre de l'élaboration du projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence de 1984, J. Toman a estimé que le principe de coopération était une force dynamique fondamentale de promotion des secours internationaux<sup>66</sup>.

19. On retrouve le principe de coopération dans de nombreux instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe. Par exemple, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale dispose que « l'ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance<sup>67</sup> ». La Déclaration d'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est recense plusieurs axes de coopération concernant les secours en cas de catastrophe : a) amélioration des moyens de transmission des alertes, b) échange d'experts et de stagiaires, c) échange de renseignements et de documents et d) distribution de fournitures médicales, de services et de secours en cas de catastrophe<sup>68</sup>. La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile fournit une liste encore plus détaillée des modalités de la coopération : fournir les informations nécessaires, envoyer uniquement les unités de protection civile sollicitées, réduire les formalités douanières, accorder aux secouristes les privilèges, immunités et facilités nécessaires; assurer leur protection et celle de leurs biens; et faciliter leur transit<sup>69</sup>. On pourrait ajouter que la coopération est essentielle pour ce qui est de l'accès des secouristes, l'envoi des secours, la prévention des catastrophes et la réduction des risques.

## F. Souveraineté et non-intervention

20. Le principe de souveraineté territoriale est l'un des fondements du droit international. Comme la Cour internationale de Justice l'a déclaré en 1949, « entre États indépendants, le respect de la souveraineté nationale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux »<sup>70</sup>. Il a été souligné dans de nombreux instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe. Par exemple, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale dispose que « la souveraineté, l'intégrité territoriale

<sup>63</sup> Alan E. Boyle, « The principle of cooperation: the environment » in Vaughan Lowe et Colin Warbrick, *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in memory of Michael Akehurst* (London: Routledge, 1994), p. 120 à 136.

<sup>64</sup> David Freestone, « The principle of cooperation: terrorism », *ibid.*, p. 137 à 159.

<sup>65</sup> Alan James, « The principle of cooperation: United Nations peacekeeping », *ibid.*, p. 160 à 174.

<sup>66</sup> Convention sur l'accélération des secours d'urgence, *op. cit.*, note 11, p. 93.

<sup>67</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5.

<sup>68</sup> ASEAN Declaration for Mutual Assistance on Natural Disasters, Manille, 26 juin 1976, art. 1.

<sup>69</sup> Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, *op. cit.*, note 14, art. 4.

<sup>70</sup> *Détroit de Corfou*, arrêt (9 avril 1949), *C.I.J. Recueil 1949*, p. 35.

et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies »<sup>71</sup>. De même, l'aide humanitaire doit être fournie « avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché<sup>72</sup> ».

21. Le principe de la souveraineté territoriale a pour corollaire celui de la non-intervention<sup>73</sup>. Dans *l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* et contre celui-ci, la Cour internationale de Justice a examiné la relation spécifique entre la non-intervention et l'aide humanitaire internationale, et conclu que l'appui financier, l'entraînement, les armes, les renseignements et l'appui logistique fournis aux *contras* sous le couvert d'une « assistance humanitaire » « constituait une violation indubitable du principe de non-intervention<sup>74</sup> ».

22. En examinant l'historique de la rédaction des résolutions pertinentes de l'Assemblée, on voit que les États ont régulièrement fait référence au principe de non-intervention et ont appuyé ces résolutions étant entendu qu'elles ne pouvaient être interprétées comme créant une obligation ou un droit d'ingérence dans les affaires internes d'un autre État<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3. Voir aussi l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 16, art. 3 (« La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Parties doivent être respectées »).

<sup>72</sup> Ibid. Voir aussi, à la section IV ci-dessous, l'examen des demandes et offres d'aide.

<sup>73</sup> *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 106 à 108, par. 202 à 205. Voir aussi la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies [résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, annexe] : « Aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État ».

<sup>74</sup> Ibid., p. 124, par. 242. La Cour a aussi établi un lien entre le principe de souveraineté et les principes d'humanité et de non-discrimination évoqués ci-dessus, soulignant que « pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, non seulement l'"assistance humanitaire" doit se limiter aux fins consacrées par la Croix-Rouge, à savoir "prévenir et alléger les souffrances des hommes" et "protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine", elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux *contras* et à leurs proches » (ibid., p. 125, par. 243).

<sup>75</sup> Voir, par exemple, lors de l'examen de la résolution 43/131 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988, les déclarations des représentants du Brésil : « [l'] assistance ne peut être fournie sans l'approbation du pays intéressé. L'État touché est le seul qui doit décider s'il souhaite bénéficier de cette forme d'aide et quelle devrait en être l'origine, faute de quoi cette assistance, toute humanitaire qu'elle soit, peut être interprétée comme une ingérence dans les affaires internes d'un pays » (A/C.3/43/SR.49, par. 79); du Mexique : « il est arrivé dans certains cas que, sous le couvert d'une assistance humanitaire, on ait fourni de l'aide à des groupes armés afin de déstabiliser un pays » (ibid., par. 80); de l'Éthiopie : « il faut qu'il soit absolument clair que toutes les activités de secours menées par des expatriés en quelque pays que ce soit doivent être régies par la législation interne et non par des résolutions ou des décisions d'organismes ou d'institutions qui ne tiennent pas compte de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du pays touché ni de ses intérêts en matière de sécurité. [...] dans de nombreux cas l'assistance humanitaire a prétendu se situer au-dessus du droit, tant national qu'international. L'Éthiopie n'a jamais accepté cette manière d'agir et ne l'acceptera jamais » (ibid., par. 82); du Pérou : « il existe des droits ou des devoirs en matière d'aide et il faut en interpréter tous les paragraphes conformément aux principes et normes du droit international et

23. Un autre corollaire du principe de souveraineté territoriale est la reconnaissance du fait que l'État bénéficiaire est responsable au premier chef de la protection des personnes se trouvant sur son territoire, sous sa juridiction ou sous

au respect absolu des lois et règlements internes de l'État bénéficiaire » (ibid., par. 84); du Soudan : « l'aide ne [peut] servir de prétexte à une ingérence dans les affaires internes d'autres États » (ibid., par. 85); du Nicaragua : « il incombe à l'État bénéficiaire d'accepter l'aide offerte et d'assurer sa répartition » (ibid., par. 86); et du Chili : « les dispositions du projet de résolution ne sauraient être interprétées comme autorisant des ingérences dans les affaires intérieures des États » (ibid., par. 87). Lors de l'examen de la résolution 46/182, de nombreuses délégations ont également souligné la nécessité de respecter la souveraineté nationale, telles la Chine : « l'assistance doit être fournie dans le plein respect de la souveraineté des États bénéficiaires sinon elle perd toute sa signification intrinsèque » (A/46/PV.39, p. 27); le Mexique, qui a souligné l'importance d'« un des principes fondamentaux des relations internationales, à savoir le respect absolu de la souveraineté des États » (ibid., p. 37); le Japon, qui a réaffirmé « le principe de souveraineté », estimant « que le lancement et l'application de l'aide humanitaire sur le territoire d'un pays donné est la responsabilité du pays touché et que c'est à ce gouvernement qu'il incombe de faciliter et d'appuyer les opérations d'aide humanitaire en faveur des membres de sa population qui en ont besoin » (ibid., p. 58); la France : « une attention particulière doit être portée à la souveraineté des États sur le territoire desquels arrive la catastrophe et vers lesquels doivent être dirigés les secours. [...] l'action humanitaire est respectueuse de la souveraineté et des compétences étatiques. Elle ne saurait en aucune façon intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale. C'est la raison pour laquelle, soucieuse de protéger à la fois le principe de non-ingérence et le principe de libre accès des secours aux victimes de catastrophe, l'Assemblée générale a rappelé un des grands principes du droit humanitaire, le principe de subsidiarité. En vertu de ce principe, c'est à l'État territorial que revient, aux termes des résolutions 43/131 et 45/100, "le rôle premier [...] dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur [son] territoire". C'est donc subsidiairement que l'assistance humanitaire est requise, jamais unilatéralement » (ibid., p. 72); l'Inde : « il s'agit de questions délicates, difficiles et épineuses que l'on ne saurait écarter sous prétexte que les crises appellent des solutions novatrices. L'innovation au détriment de la souveraineté d'une nation, ou l'innovation appelant une réduction consentie à regret de cette souveraineté, doit être strictement évitée. La Charte des Nations Unies souligne la juridiction nationale des États. Personne ne peut ni ne doit édulcorer cet aspect de la souveraineté nationale, même si les enjeux sont élevés » (A/46/PV.41, p. 18); le Pakistan : « la fourniture d'une aide d'urgence ne doit en aucune manière viser à compromettre la souveraineté nationale » (ibid., p. 23); la Tunisie : « l'assistance humanitaire, qui doit être considérée comme l'expression de la solidarité de la communauté internationale avec les pays victimes de catastrophes naturelles, ne doit en aucun cas enfreindre le principe de la souveraineté nationale » (ibid., p. 28); le Ghana : « le Groupe des 77 est légèrement préoccupé par le fait que certains d'entre nous ne sont peut-être pas sensibles à certains plaidoyers en faveur du respect permanent de la souveraineté des nations » (ibid., p. 34 et 35); la République islamique d'Iran : « la réforme du système de l'aide humanitaire ne devrait, en aucun cas, mettre en danger le respect de la souveraineté nationale des États bénéficiaires » (ibid., p. 64 et 65); Cuba : « nous nous opposons vigoureusement à toute nouvelle version, et notamment à toute pratique globale, de la prétendue doctrine de la souveraineté limitée, thèse dangereuse que l'on peut déceler dans des notions telles que le droit d'ingérence ou dans l'interprétation que certains cherchent à donner à l'assistance humanitaire et que rejoignent diverses réévaluations délibérément confuses du concept de souveraineté qui découle des processus d'intégration, dans une tentative de justifier l'intervention dans les affaires internes des États » (A/46/PV.42, p. 33 à 35); l'Iraq : « l'assistance et les moyens de la fournir doivent donc respecter la souveraineté des États et des peuples » (ibid., p. 44 et 45); et la Suisse : « tout effort de réorganisation doit également tenir compte de la souveraineté des États touchés par une catastrophe et à qui sera destinée l'assistance humanitaire d'urgence » (ibid., p. 52).

son contrôle lors d'une catastrophe<sup>76</sup>. On reconnaît toutefois en droit international que « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international »<sup>77</sup>, en particulier lorsque les moyens d'intervention de l'État touché sont submergés, et que le consentement à la fourniture d'une aide internationale ne devrait pas être refusé sans bonne raison<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Voir la résolution 38/202 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1983, par. 4; sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988, par. 2; et sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, par. 2, où elle réaffirme que « la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs »; sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991, annexe, par. 4 (« C'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire »); l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, du 26 juillet 2005, art. 3 1) (« il incombe au premier chef à la Partie touchée de réagir aux catastrophes survenant sur son territoire »); et la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, de 1991, art. IV a). Voir aussi Walter Kälin, op. cit., note 53, principe 25 1); la résolution n° 11 adoptée par le Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui s'est tenu à Birmingham (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), les 29 et 30 octobre 1993, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 297 (1993), par. 1 b); Institut de droit international, Résolution sur l'assistance humanitaire, du 2 septembre 2003, sect. III, par. 1; et Critères de Mohonk, op. cit., note 26, sect. II.1. Ce principe se retrouve généralement dans le droit interne : la plupart des États disposent d'une législation régissant l'aide humanitaire en cas de catastrophe (de la gestion du sinistre à la création de dispositifs de défense civile), qui précise que cette aide et sa coordination relèvent au premier chef du Gouvernement concerné.

<sup>77</sup> *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, op. cit., note 73, p. 124, par. 242 (non souligné dans l'original). La fourniture de secours en cas de catastrophe est appuyée par le « droit d'initiative humanitaire » en vertu duquel la Croix-Rouge peut offrir ses services aux gouvernements sans que cette offre constitue une ingérence dans les affaires intérieures de l'État concerné (Comité international de la Croix-Rouge : *Participation in international humanitarian law treaties and their national implementation: achievements and activities in the Americas* (2006), p. 2 : « dans les situations de conflit armé non international, le CICR a aussi un droit d'initiative reconnu par les États et par les quatre Conventions de Genève. Dans l'éventualité de troubles et de tensions intérieurs, et dans toute autre situation qui justifie une action humanitaire, le CICR a un droit d'initiative humanitaire qui est reconnu dans les Statuts du mouvement et lui permet d'offrir ses services sans que cette offre constitue une ingérence dans les affaires intérieures de l'État concerné ». Voir Yves Sandoz, « Le Droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge », *German Yearbook of International Law*, vol. 22 (1979), p. 352 à 373; Theodor Meron, *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection* (Cambridge : Grotius, 1987), p. 105 à 117, et Paul de Geoufre de la Pradelle, « Une conquête méthodique : le droit d'initiative humanitaire dans les rapports internationaux », in *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet* (dir. publ. Christophe Swinarski, 1984), p. 945 à 950. Cependant, l'État en situation de troubles ou tensions intérieurs auquel le CICR offre ses services n'a pas l'obligation formelle de les accepter. Il a donc toute latitude pour décider s'il accorde sa confiance au CICR et lui permet d'intervenir [« ICRC, the League and the report on the re-appraisal of the role of the Red Cross (III): protection and assistance in situations not covered by international humanitarian law, comments by the ICRC », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 225 (1978), p. 205 et 212].

<sup>78</sup> Voir l'examen du devoir de demander assistance, sect. IV ci-après.

## G. Prévention, atténuation et préparation

24. Le principe de prévention n'est pas nouveau en droit international. En 2001, dans son projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses<sup>79</sup>, la Commission a examiné « le principe bien établi de prévention » dans le contexte de ce type de catastrophes causées par l'homme<sup>80</sup>. Ce principe a été reconnu dans plusieurs traités multilatéraux sur la protection de l'environnement, le droit de la mer, les accidents nucléaires, les objets spatiaux, les cours d'eau internationaux, la gestion des déchets dangereux et la prévention de la pollution des océans<sup>81</sup>. Il est également lié au « principe de précaution », qui porte plus généralement sur la prévention des dommages à l'environnement (y compris à l'intérieur des frontières nationales). Dans le contexte des catastrophes, même s'il est tenu compte des dommages transfrontières (par exemple, dans l'exigence de notification rapide aux autres États en danger)<sup>82</sup>, la prévention est plus étroitement liée à l'obligation primordiale de prévenir toute atteinte à la population, aux biens et à l'environnement en général.

25. Fondamentalement, la prévention implique une obligation d'agir dans un cadre où il n'y a pas de nécessité immédiate de le faire. Dans le projet d'articles de 2001, la Commission considère qu'il est d'autant plus nécessaire de s'acquitter du devoir de prévention (ou de diligence) que l'on connaît « de mieux en mieux » le déroulement des activités dangereuses et les « risques encourus »<sup>83</sup>, soulignant en conclusion que « par principe, mieux vaut prévenir que guérir »<sup>84</sup>. Il en va de même pour les autres types de catastrophes : la prévention est liée à la capacité technique et à la connaissance du risque, elle emporte une obligation de gestion active du risque. Dans certains cas, l'adoption même d'une législation appropriée définissant le cadre institutionnel et politique nécessaire pour mener des activités de prévention et d'atténuation constitue en soi une mesure de prévention. Cependant, comme on le verra à la section III ci-après, d'autres aspects de l'obligation générale de prévention

<sup>79</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, II (partie II), par. 97. L'obligation de prévenir est mentionnée au projet d'article 3 : « L'État d'origine prend toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages transfrontières significatifs ou en tout état de cause pour en réduire le risque au minimum ».

<sup>80</sup> *Ibid.*, commentaire général, par. 4). Voir le principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, de 1972; le principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, de 1992; *Affaire de la Fonderie de Trail (États-Unis d'Amérique c. Canada)*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1978; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 226, par. 29; *Affaire relative au Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, *C.I.J. Recueil 1997*, p. 7, par. 140; et résolution 2995 (XXVII) de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1972. Voir aussi la « Version consolidée du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté économique européenne », art. 174 (*Journal officiel des Communautés européennes* C321E, du 29 décembre 2006).

<sup>81</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, vol. II (deuxième partie), par. 98, commentaire général, par. 4), note 907.

<sup>82</sup> Voir aussi, à la section IV ci-dessous, la partie concernant la notification.

<sup>83</sup> Le principe de prévention est particulièrement pertinent en ce qui concerne les communautés vulnérables fortement exposées aux dommages causés par des aléas tels que les tremblements de terre, les éruptions volcaniques ou les phénomènes climatiques extrêmes.

<sup>84</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, vol. II (deuxième partie), par. 98, commentaire général, par. 2).

ont été incorporés dans les textes juridiques régissant les activités de l'État en cas de catastrophe.

26. Les principes d'atténuation et de préparation occupent une place importante dans plusieurs instruments. Par exemple, dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale les considère comme l'une des fonctions des secours internationaux (« Les secours fournis par la communauté internationale doivent appuyer les efforts que font les pays en développement pour être mieux à même d'atténuer rapidement et efficacement les effets des catastrophes naturelles et de faire face à toutes les situations d'urgence ») et un domaine où le système des Nations Unies doit renforcer ses capacités (« Le système des Nations Unies devrait aider plus activement ces pays à renforcer leur capacité de faire face aux catastrophes, aux niveaux national ou régional, selon les cas »), notamment en se dotant de moyens d'alerte rapide.

27. Les activités de prévention, d'atténuation et de préparation se situent à différents moments dans la séquence des mesures prises avant une catastrophe (et de plus en plus dans le cadre des opérations de relèvement après une catastrophe). Alors que la prévention vise à éviter les effets néfastes d'un aléa, l'atténuation consiste en mesures spécifiques, structurelles ou non, destinées à les limiter<sup>85</sup>. La préparation désigne les mesures prises à l'avance en vue d'une intervention efficace, telles que les mécanismes d'alerte rapide et l'évacuation temporaire de la population et des biens<sup>86</sup>. En outre, on considère de plus en plus que les efforts de prévention et de préparation (en vue de catastrophes qui pourraient survenir) sont essentiels au succès des opérations de relèvement et de la réhabilitation après l'intervention.

### III. Prévention, atténuation, préparation et relèvement

28. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a reconnu que la prévention était l'un des éléments essentiels du renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, déclarant notamment qu'« afin de réduire les effets des catastrophes, il faudrait insister davantage sur la nécessité de stratégies d'atténuation des effets des catastrophes, notamment dans les pays sujets aux catastrophes naturelles »<sup>87</sup>. Au milieu des années 90, on en est venu à envisager la prévention comme une question de gestion et de réduction des risques liés aux catastrophes. Comme suite à la proclamation de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (1990-1999)<sup>88</sup>, l'Assemblée générale a

<sup>85</sup> *Living with risks*, op. cit., note 3, p. 17.

<sup>86</sup> Ibid. Un exemple de mécanisme de coopération internationale créé pour renforcer la préparation à la survenance d'une catastrophe est le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG), fondé en 1991 sous les auspices de l'ONU, dans le cadre d'une initiative conjointe des États exposés aux catastrophes et des États et organisations fournissant une aide internationale. Les activités de l'INSARAG portent notamment sur l'amélioration de la préparation aux situations d'urgence en vue de renforcer les capacités nationales d'intervention. Lorsqu'une catastrophe survient, les pays touchés et ceux qui leur fournissent une aide appliquent les directives et la méthodologie de l'INSARAG, révisées en 2007 (op. cit., note 11).

<sup>87</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, par. 14. Voir aussi à la section II ci-après l'examen des principes de prévention, d'atténuation et de préparation.

<sup>88</sup> Résolution 44/236 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1989.

adopté une série de résolutions<sup>89</sup> appelant les États à instituer des politiques et des stratégies de réduction des effets des catastrophes.

## A. Réduction des risques de catastrophe

29. Ce changement dans la manière de réagir aux catastrophes – de l'intervention à la réduction des risques – a débouché en 1994 sur l'adoption, lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr<sup>90</sup>, laquelle énonçait les principes suivants :

1. L'évaluation des risques est une mesure indispensable à l'adoption de politiques et de dispositions visant à une prévention appropriée et efficace des catastrophes;

2. La prévention des catastrophes et la planification préalable sont d'une importance capitale pour la réduction des besoins en matière de secours;

3. La prévention des catastrophes et la planification préalable doivent faire partie intégrante des politiques de développement et de planification aux niveaux national, régional, bilatéral, multilatéral et international;

4. La mise en place de capacités et le renforcement de celles qui existent déjà en vue de prévenir les catastrophes ou d'en atténuer les effets doivent constituer une priorité de la Décennie si l'on veut disposer d'une solide base pour assurer le suivi des activités menées dans son cadre;

5. L'alerte rapide en cas de catastrophe imminente et la diffusion efficace d'informations par les moyens de télécommunication, y compris les services de radiodiffusion, sont des éléments clefs du succès de la prévention des catastrophes et de la planification préalable;

6. Les mesures préventives donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles entraînent une participation à tous les niveaux allant des collectivités locales aux niveaux régional et international en passant par le gouvernement national;

7. La vulnérabilité peut être réduite par l'application de plans et de modes de développement appropriés axés sur des groupes cibles, par l'éducation et la formation de la communauté tout entière;

8. La communauté internationale reconnaît la nécessité de mettre en commun les techniques nécessaires pour prévenir les catastrophes et en atténuer les effets, ces techniques devant être mises à disposition librement et dans des délais appropriés dans le cadre de la coopération technique;

9. La protection de l'environnement, intégrée dans les plans de développement durable et compatible avec la lutte contre la pauvreté, est un élément essentiel de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets;

<sup>89</sup> Résolutions 45/185 du 21 décembre 1990, 46/149 du 18 décembre 1991, 48/188 du 21 décembre 1993, 49/22 A du 2 décembre 1994, 49/22 B du 20 décembre 1994, 50/117 du 20 décembre 1995, 51/185 du 16 décembre 1996, 52/200 du 18 décembre 1997, 53/185 du 15 décembre 1998, 54/220 du 22 décembre 1999, et 56/195 du 21 décembre 2001.

<sup>90</sup> A/CONF.172/9, chap. I, résolution 1, annexe I.

10. C'est à chaque pays qu'il incombe au premier chef d'assurer la protection des populations, des infrastructures et autres éléments du patrimoine national contre les conséquences des catastrophes naturelles. La communauté internationale doit faire preuve de la volonté politique nécessaire pour mobiliser des ressources suffisantes et utiliser tous les moyens dont elle dispose, y compris les moyens financiers, scientifiques et technologiques, dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles, en tenant compte des besoins des pays en développement, notamment les moins avancés.

30. Dans la Déclaration de Hyogo<sup>91</sup>, adoptée, ainsi que le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes<sup>92</sup>, à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes qui s'est tenue à Kobe (Hyogo, Japon), du 18 au 22 janvier 2005, la communauté internationale a reconnu « la nécessité de promouvoir à tous les niveaux, depuis le niveau individuel jusqu'au niveau international, une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience face à celles-ci, ainsi que la mise en œuvre de stratégies »<sup>93</sup>.

31. Ces initiatives reflètent une prise de conscience du fait qu'en se limitant à fournir des secours, on ne fait que perpétuer le cycle des catastrophes récurrentes, dont le coût pour la société, l'économie et l'environnement va croissant<sup>94</sup>. Ces dernières décennies, la gestion des catastrophes par des mesures d'urgence à court terme a donc fait place à des stratégies d'atténuation des risques (ou de « gestion des risques de catastrophe ») axées sur des activités de prévention et d'atténuation pouvant contribuer à sauver des vies et à protéger des biens et des ressources avant qu'ils ne soient perdus<sup>95</sup>. L'objectif est double : renforcer la résilience des populations aux aléas et veiller à ce que les activités de développement n'accroissent pas leur vulnérabilité à ces aléas.

<sup>91</sup> A/CONF.206/6, chap. I, résolution 1.

<sup>92</sup> Ibid., résolution 2. Voir aussi les résolutions suivantes de l'Assemblée générale : 58/215 du 23 décembre 2003, 59/233 du 22 décembre 2004, 60/196 du 22 décembre 2005, et 61/200 du 20 décembre 2006.

<sup>93</sup> Ibid., résolution 1, par. 3. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à « mettre intégralement en œuvre la Déclaration de Hyogo et le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 [...] en particulier les engagements portant sur l'assistance aux pays en développement qui sont sujets aux catastrophes et aux États frappés par une catastrophe qui sont en transition vers un relèvement matériel, social et économique viable, sur les activités visant à atténuer les risques dans les processus de redressement et sur la remise en état après les catastrophes », résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 56 g). Plusieurs déclarations en faveur du renforcement des activités de prévention et d'atténuation des risques liés aux catastrophes naturelles ont aussi été adoptées au niveau régional. Voir par exemple la Déclaration de Panama (Association des États de la Caraïbe, quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement, tenu à Panama le 29 juillet 2005), par. 20; la Déclaration de Busan (treizième Réunion des dirigeants de l'Association de coopération économique Asie-Pacifique, tenue à Busan (République de Corée) les 18 et 19 novembre 2005); la Déclaration de Dacca sur les défis environnementaux et les catastrophes naturelles en Asie du Sud-Est (treizième Sommet de l'Association sud-asiatique de coopération régionale, tenu à Dacca, les 12 et 13 novembre 2005), par. 33 à 35; et la Déclaration de Guatemala (vingtième Réunion ordinaire des présidents des États d'Amérique centrale, de la République dominicaine et du Belize, tenue à Guatemala les 18 et 19 octobre 1999), relative à l'adoption du cadre stratégique sur la vulnérabilité et l'atténuation des effets des catastrophes en Amérique centrale.

<sup>94</sup> *Reducing the risk of disasters*, op. cit. note 3, p. 5.

<sup>95</sup> *Living with risk*, op. cit. note 2, p. 2 à 10.

32. La réduction des risques de catastrophe comprend un certain nombre de mesures prises par les États, avec l'aide de la communauté internationale s'il y a lieu, pour mettre en place un cadre politique et juridique approprié, notamment par la création de structures institutionnelles durables, procéder à l'évaluation des risques, sensibiliser l'opinion publique, mettre en œuvre des programmes d'atténuation des risques techniques et physiques et promouvoir l'échange de renseignements et de connaissances. Le but est de réduire la vulnérabilité et les risques de catastrophe afin d'éviter (prévention) ou de limiter (atténuation et préparation) les effets néfastes des aléas et faciliter le développement durable<sup>96</sup>.

## **B. Aspects juridiques de la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets**

33. L'un des aspects les plus importants de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets, réduction des risques comprise<sup>97</sup>, est l'existence d'un encadrement juridique et politique. L'étude de la Stratégie de Yokohama, dont la réalisation devrait préparer la Conférence de Hyogo, a montré que les cadres institutionnels, législatifs et politiques, collectivement rangés sous la rubrique « gouvernance », étaient parmi les principaux domaines qui se caractérisaient par des lacunes et des difficultés particulières<sup>98</sup>. Il existe bien une réglementation internationale concernant la réduction des risques de catastrophe, mais c'est surtout au niveau interne qu'apparaissent les textes réglementaires, avec l'insistance qui est mise sur le renforcement des moyens nationaux de gestion des risques de catastrophe. Les textes présentent le plus souvent un aspect touchant la création institutionnelle, comme l'illustre le Cadre d'action de Hyogo, qui fait une de ses cinq priorités d'action de la nécessité de « veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide ». Parmi les « activités clefs » à entreprendre pour respecter cette priorité, il y a celle qui consiste à « adopter une législation à l'appui de la réduction des risques de catastrophe en prévoyant notamment des règlements et des mécanismes de nature à encourager le respect de ses dispositions et à inciter à entreprendre des activités de réduction des risques et d'atténuation des effets, ou modifier au besoin la législation existante »<sup>99</sup>. Dans cette optique, les efforts internationaux de coordination et d'assistance devraient aider les pays en développement à renforcer leurs capacités et compléter l'action nationale<sup>100</sup>.

34. D'une manière générale, et sur le plan national comme sur le plan international, il y a deux grandes sortes d'instrument juridique qui portent sur la prévention : d'une part, ceux qui concernent la gestion des catastrophes, où les interventions, la prévention et l'atténuation des effets figurent en bonne place, ou

<sup>96</sup> *Guidelines: National platforms for disaster risk reduction*, ISDR, 2007, p. 2.

<sup>97</sup> Voir A/60/227, par. 34 : « Les cadres législatifs et réglementaires ayant trait aux catastrophes, dans le cadre de systèmes nationaux renforcés, sont d'une importance fondamentale pour créer un environnement propice à la réduction des risques. Les processus de réforme juridique constituent donc une composante indispensable de toute entreprise de renforcement des capacités de gestion des catastrophes. »

<sup>98</sup> A/CONF.206/L.1.

<sup>99</sup> A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2, par. 14 et al. 16 i) c) de l'article 16.

<sup>100</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 13 et 5.

bien qui portent par un certain côté sur ces activités; d'autre part, ceux qui traitent de questions connexes et qui peuvent contenir des dispositions intéressant la prévention et l'atténuation, même à titre accessoire. Comme la présente étude n'a qu'une portée limitée, on s'intéressera surtout à la première catégorie d'instruments et on n'évoquera l'autre qu'incidemment, en rappelant que des considérations tenant à la prévention des catastrophes et à l'atténuation de leurs effets peuvent se trouver également dans d'autres contextes juridiques.

## **1. Coopération internationale dans la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets**

35. Dans la sphère internationale, la coopération en matière de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets se situe notamment au niveau de la mise en place de dispositifs d'alerte rapide et de la conclusion d'arrangements en matière de recherche et de sauvetage et des capacités en attente (y compris les mécanismes de financement de réserve)<sup>101</sup>. Ces questions ont fait l'objet d'accords ou d'arrangements internationaux particuliers, comme le montre le cas de l'alerte rapide et des autres dispositifs installés au niveau international, notamment par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies.

36. L'exemple contemporain<sup>102</sup> qui se rapproche le plus d'une convention internationale mondiale de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets (réduction des risques comprise) est la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile du 22 mai 2000. Ce texte définit l'« assistance » comme « toute action entreprise par le Service de protection civile d'un État au bénéfice d'un autre État visant à prévenir les catastrophes ou à en atténuer les conséquences »<sup>103</sup>. Bien qu'une disposition prévoit que les États Parties « s'engagent à examiner toute possibilité de coopération »<sup>104</sup> en matière notamment de prévention, de prévision et de préparation, les dispositions de fond portent surtout sur l'assistance « en cas de catastrophe ou de menace de catastrophe »<sup>105</sup>. La Convention de Tampere<sup>106</sup>, qui porte sur certains aspects des télécommunications dans l'assistance humanitaire, envisage la coopération entre États, entités non étatiques et organisations intergouvernementales afin de faciliter l'utilisation des moyens de télécommunication pour, entre autres fins, « l'atténuation des effets des catastrophes »<sup>107</sup>, définie comme « les mesures conçues pour prévenir, prévoir ou surveiller les catastrophes, s'y préparer, y faire face et en atténuer les conséquences »<sup>108</sup>.

<sup>101</sup> Voir « Overview of policies and legislative trends in disaster prevention – concept paper », Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes, deuxième réunion, Genève, 10 et 11 octobre 2000, par. 19 à 30.

<sup>102</sup> La Convention et le Statut établissant une Union internationale de secours de 1927 envisageaient que l'Union aurait notamment pour but « d'encourager de manière générale l'étude des mesures préventives face aux catastrophes » (art. 2).

<sup>103</sup> Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, 22 mai 2000, (art. 1, par. d).

<sup>104</sup> Ibid., art. 4.

<sup>105</sup> Ibid., art. 4 a). Il est également prévu que des accords préciseront les modalités techniques et autres procédures d'exécution visant à faciliter la mise en œuvre de la coopération internationale [art. 4 b)].

<sup>106</sup> Convention de Tampere, op. cit., note 13.

<sup>107</sup> Ibid., 3 1).

<sup>108</sup> Ibid., 1 7.

37. Dans la sphère régionale, des conventions déjà anciennes, comme la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe de 1991, portent presque exclusivement sur certains aspects des interventions<sup>109</sup>. Cependant, la tendance la plus récente au niveau régional consiste à insister surtout sur les activités de prévention et d'atténuation. C'est ainsi que l'Accord entre les États Membres et les membres associés de l'Association des États des Caraïbes pour la coopération régionale en matière de catastrophe naturelle de 1999 a pour objectif déclaré de créer des mécanismes juridiquement contraignants en vue de promouvoir la coopération pour la prévention, la réduction des effets et la gestion des catastrophes naturelles<sup>110</sup>. Il contient une disposition sur la prévention et la « diminution des effets », aux termes de laquelle les Parties contractantes sont tenues d'adopter, de façon individuelle ou conjointe, toutes les mesures nécessaires pour soutenir la coopération intrarégionale et interrégionale en ce qui concerne la gestion des catastrophes naturelles<sup>111</sup>.

38. Plus récemment, l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence adopté en 2005 adopte un point de vue axé sur la « gestion des catastrophes », c'est-à-dire couvrant les activités allant de la détermination et de l'évaluation des risques aux activités de prévention, d'atténuation des conséquences et de préparation. Les États Parties sont tenus de « donner la priorité à la prévention et à l'atténuation et de prendre à cette fin des mesures de précaution afin de prévenir et de contrôler les catastrophes et d'en atténuer les effets »<sup>112</sup> et « dans toute la mesure possible, d'intégrer les efforts de réduction des risques de catastrophe à tous les niveaux de leurs politiques, de leurs plans et de leurs programmes de développement durable »<sup>113</sup>. Les Parties sont tenues de collaborer à la définition et à la mise en œuvre des mesures de réduction des dégâts, notamment la détermination des risques, la mise en place de dispositifs de contrôle, d'évaluation et d'alerte avancée et la conclusion d'accords permanents d'entraide en cas de catastrophe<sup>114</sup>.

39. L'obligation générale de coopérer dans la prévention des catastrophes fait à son tour l'objet de dispositions spéciales, comme celles qui imposent aux parties de procéder à l'évaluation des risques<sup>115</sup>; de contrôler les niveaux de vulnérabilité<sup>116</sup>; de mettre au point des stratégies pour déterminer, prévenir et réduire les risques<sup>117</sup>; de prendre des mesures, notamment législatives et réglementaires, pour réduire les dommages causés par les catastrophes<sup>118</sup>; de mettre en place, entretenir et contrôler périodiquement les dispositifs nationaux d'alerte rapide<sup>119</sup>; de collaborer dans la

<sup>109</sup> Voir également l'Accord portant création de l'Organisme des Caraïbes d'intervention rapide en cas de catastrophe de 1991.

<sup>110</sup> Art. 2.

<sup>111</sup> Ibid., art. 8 3). Cette disposition ajoute qu'« en ce qui concerne le transport du matériel et de l'équipement pour la prévention et la réduction des effets des catastrophes naturelles, les Parties contractantes prendront les mesures nécessaires pour obtenir la coopération du secteur privé et des fournisseurs de transport aérien et maritime ».

<sup>112</sup> ASEAN, *Document Séries 2005*, p. 157, art. 3 4).

<sup>113</sup> Ibid., art. 3 5).

<sup>114</sup> Ibid., art. 4.

<sup>115</sup> Ibid., art. 5 1) b).

<sup>116</sup> Ibid., art. 5 1) c).

<sup>117</sup> Ibid., art. 6 1).

<sup>118</sup> Ibid., art. 6 2) a).

<sup>119</sup> Ibid., art. 6 1).

mesure nécessaire au contrôle des risques qui ont des effets transfrontières, à l'échange d'informations et à la notification précoce des incidents<sup>120</sup>; de dresser, isolément ou collectivement, des stratégies et des plans d'intervention d'urgence afin de réduire les dégâts causés par les catastrophes<sup>121</sup>; de trouver des arrangements régionaux permanents pour organiser les secours et les interventions d'urgence en cas de catastrophe<sup>122</sup>; et, à titre volontaire, de mettre de côté des moyens matériels et autres susceptibles d'être couverts par un de ces arrangements régionaux<sup>123</sup>. La plupart des instruments juridiques relatifs à la prévention des catastrophes et à l'atténuation de leurs effets créent un appareil institutionnel pour mener à bien diverses tâches particulières relevant des obligations de prévention et d'atténuation qu'ils imposent<sup>124</sup>.

40. Pour ce qui est des catastrophes provoquées par l'homme, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels fait obligation aux États « de protéger les êtres humains et l'environnement contre les accidents industriels en prévenant ces accidents dans toute la mesure possible »<sup>125</sup> et de prendre « des mesures appropriées » pour prévenir les accidents industriels « y compris des mesures propres à inciter les exploitants à agir en vue de réduire le risque de tels accidents »<sup>126</sup>. Ces mesures de prévention consistent notamment à fixer des objectifs généraux en matière de sécurité, à adopter des dispositions législatives ou réglementaires concernant les mesures et les normes de sécurité, à définir les activités dangereuses qui appellent des précautions spéciales, à procéder à des analyses de risque, à fournir aux autorités compétentes les informations nécessaires, à appliquer les techniques les plus aptes à prévenir les accidents industriels, à dispenser l'enseignement et la formation nécessaires, à établir des structures et des pratiques de gestion interne, et à surveiller les activités dangereuses<sup>127</sup>.

41. Au niveau européen, un mécanisme communautaire a été créé en 2001 pour favoriser une « coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile »<sup>128</sup>, ce qui met en place un cadre réglementaire de

<sup>120</sup> Ibid., art. 7 2).

<sup>121</sup> Ibid., art. 8 1).

<sup>122</sup> Ibid., art. 8 2) a).

<sup>123</sup> Ibid., art. 9 1).

<sup>124</sup> Voir, par exemple, le Protocole additionnel à l'Accord entre gouvernements des États partenaires de la Coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration pour les secours et les interventions d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme de 1998, adopté le 20 octobre 2005; ou encore l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence du 26 juillet 2005, qui porte création du Centre de coordination de l'assistance humanitaire de l'ASEAN. Le mandat du Centre est annexé à l'Accord.

<sup>125</sup> Ibid., art. 3 1).

<sup>126</sup> Ibid. art. 6 1). Voir également la Convention de l'OIT sur la prévention des accidents industriels majeurs de 1993 (n° 174), dont le paragraphe 4 1) exige que les États formulent une politique nationale « relative à la protection des travailleurs, de la population et de l'environnement contre les risques d'accident majeur ».

<sup>127</sup> Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992, annexe IV.

<sup>128</sup> Décision du Conseil 2001/792/CE, EURATOM, du 23 octobre 2001, *Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 44, n° L 297, 15 novembre 2001. Voir également la décision de la Commission 2004/277/CE, EURATOM, *Journal officiel de l'Union européenne*, vol. 47, n° L 87, 25 mars 2004. Voir G. Potyka et K. Beeckman, « The regulatory framework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection » (Société autrichienne de la Croix-Rouge et Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – Programme IDRL, 2005).

coopération entre la Communauté européenne et ses États membres en matière d'assistance à la protection civile en cas de catastrophe majeure. La décision par laquelle ce mécanisme a été créé reconnaît à la prévention « une importance particulière » pour la protection contre les catastrophes naturelles, technologiques et environnementales<sup>129</sup> et met en avant plusieurs activités de prévention et de préparation auxquelles les États membres doivent procéder, par exemple en matière de formation, de recensement des équipes éventuelles d'intervention et d'évaluation et de coordination des équipes d'information préalable sur la disponibilité des ressources<sup>130</sup>, de moyens de contrôle et de mise en place d'un système de notification d'urgence<sup>131</sup>. En 2007, le Conseil de l'Union européenne a créé un instrument financier de protection civile<sup>132</sup>, valable du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2013, afin de soutenir financièrement l'effort entrepris par les États membres pour protéger leur population et l'environnement en cas, entre autres circonstances, de catastrophe d'origine naturelle ou humaine<sup>133</sup>, y compris des mesures de prévention des situations d'urgence et d'atténuation de leurs conséquences<sup>134</sup>.

42. Au niveau sous-régional également, des accords ont été conclus pour organiser la planification des situations d'urgence, le plus souvent afin de mettre en place un mécanisme institutionnel<sup>135</sup>. Par exemple, l'Accord portant création du Conseil

<sup>129</sup> Décision du Conseil 2001/792/CE, par. 5 du préambule. Voir également la résolution 87(2) du Conseil de l'Europe instituant un Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 20 mars 1987.

<sup>130</sup> Voir la décision du Conseil 2004/277/CE, EURATOM (29 décembre 2003), art. 3 : « Les États participants communiquent à la Commission les informations [...] sur les ressources disponibles pour les interventions relevant de la protection civile. »

<sup>131</sup> Au moment où ces lignes ont été écrites, il avait été proposé de refondre le mécanisme de protection civile dans le sens notamment d'un élargissement de son mandat. Voir « Proposition de décision du Conseil instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte) », document COM(2006)29 final, Commission des communautés européennes, 26 janvier 2006. Le texte faisait une plus large place à la prévention et à la préparation, notamment en insistant sur la participation au déploiement de moyens d'alerte avancée.

<sup>132</sup> Décision du Conseil 2007/162/CE, EURATOM, du 5 mars 2007.

<sup>133</sup> La prévention fait également l'objet d'une réglementation dans le domaine des catastrophes impliquant des substances dangereuses. Voir la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (directive « Seveso II »), selon laquelle les États membres doivent imposer un certain nombre de précautions et de mesures de prévention aux exploitants qui sont en contact avec des substances dangereuses. Cette directive a été élargie par la directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe du 16 décembre 2003.

<sup>134</sup> Décision du Conseil 2007/162/CE, EURATOM, du 5 mars 2007, art. 1.

<sup>135</sup> Plusieurs mécanismes institutionnels sous-régionaux ont ainsi été mis en place en Amérique latine : l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, le Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPRENAC), le Comité andin d'assistance et de prévention des catastrophes (CAPRADE), le Comité interaméricain de lutte contre les catastrophes naturelles, le Fonds interaméricain d'assistance dans les situations de crise et le Réseau interaméricain d'atténuation des conséquences des catastrophes. D'autre part, il y a plusieurs institutions internationales, notamment l'Organisation panaméricaine de la santé, l'Association des États des Caraïbes et l'Organisation des États américains, qui sont également toujours actives dans ce domaine. Voir la résolution AG/Res.2314 (XXXVII O/07) de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains, adoptée le 5 juin 2007. Au niveau européen, on peut citer la résolution (87) 2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, adoptée le 20 mars 1987, instituant un Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs. Voir la partie consacrée à la coordination (sect. IV ci-dessous).

civil et militaire de planification des situations d'urgence en Europe du Sud-Est<sup>136</sup> attribue notamment au Conseil la tâche « d'améliorer la coordination de toutes les phases de la gestion d'une catastrophe : atténuation des effets, prévention, planification et intervention, et restauration »<sup>137</sup>. L'Accord entre gouvernements des États partenaires de la Coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration pour les secours et les interventions d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme<sup>138</sup> consacre le principe fondamental qui veut que « la Partie qui apporte son assistance aide la Partie qui la demande en lui fournissant des moyens visant à prévenir [...] les conséquences de la catastrophe »<sup>139</sup>.

43. Au niveau bilatéral, un nombre non négligeable d'accords ont un volet prévention ou préparation. Car le plus courant est celui des traités de coopération<sup>140</sup> – coopération technique comprise<sup>141</sup>, – en matière, par exemple, de prévision, de contrôle en continu des phénomènes dangereux et d'échange d'informations

<sup>136</sup> Conclu à Sofia le 3 avril 2001.

<sup>137</sup> Art. IV.

<sup>138</sup> Adopté le 15 avril 1998. Voir également le Protocole additionnel à cet accord en date du 20 octobre 2005, instituant un réseau d'agents de liaison pour l'aide d'urgence.

<sup>139</sup> Art. 3, par. 2.

<sup>140</sup> Voir, par exemple, la Convention entre les Pays-Bas et la Belgique sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents de 1984, dont l'article 13 dit : « Pour favoriser la prévention de catastrophes et rendre les interventions plus efficaces, les Parties contractantes établiront entre elles une coopération permanente et étroite. À cet effet, elles échangeront toutes informations utiles de caractère scientifique et technique et organiseront périodiquement des réunions communes. » Voir aussi l'article 11 de la Convention entre la France et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou accident grave de 1977; l'alinéa 13 1) b) de l'Accord entre la France et la Suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave de 1987; les articles 2 et 3 de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile de 1998 (coll. Division de la codification); la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou due à l'activité de l'homme de 1992 (coll. Division de la codification); l'article 11 de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave de 1981 (coll. Division de la codification); l'article 3 de l'Accord de coopération scientifique et technique et d'assistance mutuelle dans le domaine de la protection civile et de la prévention des catastrophes entre le Ministre de la défense nationale de la République orientale d'Uruguay et le Ministre de l'intérieur du Royaume d'Espagne, 1987 (coll. Division de la codification); l'article 1 du Mémorandum d'accord entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à la coopération en matière de prévention et de réponse en cas de catastrophe naturelle et d'origine humaine de 1996 (coll. Division de la codification).

<sup>141</sup> Voir, par exemple, l'échange de notes constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à la poursuite de l'exploitation des stations de recherche sur les cyclones créées dans les îles Caïmans aux termes de l'Accord du 30 décembre 1958, amendé par l'Accord du 15 février 1960, fait en 1966; et le paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile conclu entre le Royaume d'Espagne et la République du Portugal en 1992.

techniques<sup>142</sup> et certains autres aspects des fonctions prévention et préparation comme la constitution de moyens de recherche et de sauvetage<sup>143</sup>. Ils se caractérisent surtout par l'obligation de procéder à des échanges périodiques d'informations sur les sinistres (ou les sinistres potentiels); de concourir dans toute la mesure possible aux opérations de recherche et de sauvetage; de se donner mutuellement accès aux équipements lorsqu'une opération est engagée; de coordonner les activités, grâce notamment à la mise au point de procédures communes; d'échanger des informations sur les ressources disponibles et les connaissances acquises en matière de gestion des risques<sup>144</sup>; de coopérer dans la planification des urgences, la vérification périodique des réseaux de communication<sup>145</sup>; et la mise en place de procédures de notification<sup>146</sup>; de former des spécialistes, de transférer les technologies utiles les plus avancées et de faire circuler l'information<sup>147</sup>. Si la plupart des accords précisent quelles sont les autorités locales responsables de l'exécution, certaines portent création d'institutions communes<sup>148</sup>.

44. Au niveau national, certains États sont dotés depuis des dizaines d'années d'une législation relative à la prévention des catastrophes et à l'atténuation de leurs

<sup>142</sup> Art. 11 de la Convention entre la France et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave de 1981; art. 11 de l'Accord entre le Danemark et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes) de 1985.

<sup>143</sup> Voir, par exemple, l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud pour la coordination des services de recherche et de sauvetage de 2001 (coll. Division de la codification); l'Accord entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et le Gouvernement de la République de Namibie relatif à la coordination des services de recherche et de sauvetage de 2000 (coll. Division de la codification).

<sup>144</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 3 de l'article 3 du *Protocol of Intentions between the Government of the United States of America and the Republic of the Philippines concerning Cooperation in Disaster Prevention and Management* (coll. Division de la codification).

<sup>145</sup> Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud pour la coordination des services de recherche et de sauvetage, 2001, art. 3.

<sup>146</sup> Voir, par exemple, l'article 5 de l'Accord entre la Finlande et l'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, de 1995.

<sup>147</sup> Voir l'article IV de l'Accord de coopération entre l'Espagne et l'Argentine pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, de 1988.

<sup>148</sup> Voir, par exemple, l'article 1 de l'Accord de coopération entre le Mexique et le Guatemala pour la prévention et les secours en cas de catastrophe naturelle, de 1987 (instituant un mécanisme consultatif commun aux fins de réduire dans toute la mesure possible les effets des catastrophes naturelles sur les populations des zones frontalières); l'article XXI de l'Accord de coopération entre l'Espagne et l'Argentine pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, de 1998; l'article 5 de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la collaboration aux fins de la prévention des catastrophes et de l'entraide visant à en atténuer les conséquences, de 2001 (coll. Division de la codification); l'article 4 de l'Accord entre le Royaume d'Espagne et la République française relatif à la protection civile et à la sécurité de 2001 (coll. Division de la codification); l'article IV du Mémorandum d'accord entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques relatif à la coopération en matière de prévention et de réponse en cas de catastrophe naturelle et d'origine humaine, 1996 (coll. Division de la codification); l'article 3 de l'Accord entre la République argentine et la République du Chili relatif à la coopération en cas de catastrophe, 1997 (coll. Division de la codification).

effets, notamment en termes de protection civile<sup>149</sup>. De surcroît, beaucoup incorporent certains aspects de la prévention dans divers textes internes<sup>150</sup>. Un nombre non négligeable d'entre eux ont récemment adopté une législation visant expressément la gestion des risques de catastrophe, qui couvre les divers aspects de la prévention, de l'atténuation et de la préparation, dans certains cas pour suivre l'évolution du droit international<sup>151</sup>, et parfois avec l'assistance d'institutions internationales comme l'Organisation des Nations Unies<sup>152</sup>. Cette législation a pour objet « de reconnaître les aspects relatifs à la gestion des catastrophes qui apparaissent dans d'autres instruments juridiques afin d'éviter les doubles emplois et les risques de confusion »<sup>153</sup>. Par exemple, la loi sud-africaine relative à la gestion des catastrophes de 2002<sup>154</sup> définit une politique de la gestion des catastrophes coordonnée et uniforme dans toutes les sphères du Gouvernement. Elle considère la gestion des catastrophes comme un processus continu, intégré, multisectoriel et multidisciplinaire, consistant à planifier et mettre en œuvre des mesures susceptibles de prévenir les catastrophes et d'en réduire le risque et d'en atténuer la gravité ou les conséquences, à procéder à des préparatifs et à se mettre en état de faire face à des catastrophes réelles ou potentielles et à leurs effets; et à intervenir de façon rapide, efficace et soutenue en cas de catastrophe afin de favoriser le retour à la normale<sup>155</sup>. La loi philippine relative à la gestion des risques de catastrophe de 2006 conçoit la réduction des risques, la prévention et

<sup>149</sup> La législation sur la protection civile est normalement centrée sur les préparatifs et les interventions (ainsi l'article 2 du décret-loi cubain n° 170 sur le système de protection civile, qui se lit : « On entend par réduction des effets des catastrophes, l'ensemble des activités de prévention, de préparation, d'intervention et de restauration [...] »). Mais certains États se placent d'un point de vue plus général et couvrent aussi les activités de prévention et d'atténuation. Par exemple, le paragraphe a) de l'article 2 du décret suprême n° 19386 du 11 janvier 1983 portant création du Système national de protection civile de la Bolivie, a pour objectif, entre autres, de : « réduire [...] la vulnérabilité des personnes physiques et des collectivités, les dégâts, blessures et lésions mortelles provoqués par les catastrophes ». Voir également la loi bolivienne n° 2140 du 25 octobre 2000, relative à la réduction des risques de catastrophe et aux interventions en cas de catastrophe. Voir aussi l'article de la loi panaméenne n° 22 du 15 novembre 1982 et l'article 78 du décret suprême de l'Équateur n° 973-F du 17 novembre 1976.

<sup>150</sup> Voir *Disaster Prevention and Mitigation: A Compendium of Current Knowledge*, vol. 9, « Legal Aspects », Organisation des Nations Unies, New York, 1980, où l'on trouve des exemples d'autres législations et réglementations nationales (relatives par exemple à l'occupation des sols, à l'aménagement du territoire, à la réglementation des collectivités locales, aux codes du bâtiment, aux règles d'indemnisation, à la fiscalité et à l'assurance) qui peuvent être pertinentes du point de vue des activités de prévention et d'atténuation des effets.

<sup>151</sup> Voir *White Paper on Disaster Management*, Ministère des affaires provinciales et du développement constitutionnel d'Afrique du Sud, janvier 1999, *Government Gazette*, vol. 403, n° 19676, citant la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, qui « invite d'autant plus à investir davantage dans les activités de prévention et d'atténuation qu'elle dispense de la nécessité de recourir à une aide à la fois onéreuse et répétitive » (par. 2.1.2).

<sup>152</sup> Voir « A global review: UNDP support to institutional and legislative systems for disaster risk management », Programme des Nations Unies pour le développement, 2007.

<sup>153</sup> *National Policy on Disaster Management* du Botswana de 1996, par. 13 (coll. Division de la codification).

<sup>154</sup> Loi n° 57 de 2002.

<sup>155</sup> Voir L. Buys, « An overview of the policy changes inaugurated by the South African government », in *Know Risk* (Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, 2005), p. 45.

l'atténuation des effets comme les « mesures visant à éliminer ou réduire l'intensité [des] accidents dangereux. Ces mesures comprennent, sans s'y limiter, la formulation et la réalisation de politiques, de programmes, de projets et d'activités tendant à réduire la vulnérabilité matérielle, sociale et environnementale en intervenant, par exemple, au niveau de la planification générale de l'aménagement du territoire, du bâtiment, des normes de sécurité et de la législation »<sup>156</sup>. Au Costa Rica, le décret n° 8488 de 2005 a pour objet de réglementer « les interventions normales [...] auxquelles le Gouvernement costaricien doit procéder pour réduire les pertes en vies humaines et les dommages socioéconomiques et environnementaux causés par les facteurs de risque naturels et d'origine humaine »<sup>157</sup>. La loi indienne sur la gestion des catastrophes de 2005<sup>158</sup> définit la « gestion des catastrophes » comme « le processus continu et intégré de planification, d'organisation, de coordination et de réalisation des mesures nécessaires ou utiles » pour prévenir un danger ou écarter une menace de catastrophe, atténuer ou réduire le risque, la gravité ou les conséquences potentielles des catastrophes, se doter de capacités et se préparer à faire face à des catastrophes de toute sorte<sup>159</sup>.

45. Il y a d'autres exemples de dispositions relatives à la prévention dans les législations nationales relatives aux catastrophes, notamment celles qui habilent l'État à élaborer des politiques encourageant les intervenants nationaux et étrangers à participer aux activités de prévision et de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets<sup>160</sup>; celles qui précisent que l'autorité publique et la société civile ont, l'une comme l'autre, l'obligation formelle de prévenir les catastrophes et d'en atténuer les effets<sup>161</sup> et de collaborer aux activités de prévention<sup>162</sup>; celles qui font obligation aux autorités compétentes de coordonner les activités de prévention et d'atténuation<sup>163</sup>, et de prévoir ces activités dans les attributions des institutions publiques compétentes<sup>164</sup> et dans le travail de

<sup>156</sup> Al. i) de l'article 3.

<sup>157</sup> Art. 1 du décret n° 8488 du 27 octobre 2005, loi nationale sur les situations d'urgence et la prévention des risques.

<sup>158</sup> Loi n° 53 de 2005.

<sup>159</sup> Al. e) de l'article 2.

<sup>160</sup> Ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (Viet Nam), art. 4.

<sup>161</sup> Ibid., art. 6; art. 25 du décret costaricien n° 8488 du 27 octobre 2005; par. 3 a) de la loi n° 2140 de 2000 relative à la réduction du risque.

<sup>162</sup> Art. 4 du décret guatémaltèque n° 109-96.

<sup>163</sup> Décret salvadorien n° 498 du 8 avril 1976; art. 27 du décret costaricien n° 8488 du 27 octobre 2005; art. 3 de la Loi fondamentale japonaise sur les mesures de réaction en cas de catastrophe n° 223 du 15 novembre 1961 (« l'État [...] est tenu de consacrer avec toute l'efficacité possible toutes ses entités et tous ses moyens à la prévention des catastrophes »); art. 91 du décret-loi péruvien n° 611 de 1990 (« Toutes les entités publiques et privées, toutes les personnes morales et physiques sont tenues de participer à la prévention et à la solution des problèmes occasionnés par les catastrophes naturelles. »); art. 1 de la directive présidentielle colombienne n° 33 (« La prévention des catastrophes est un principe de planification. Il incombe donc aux divers organes et entités publics de veiller à ce que ce principe soit incorporé dans leurs plans, programmes et projets »).

<sup>164</sup> Art. 27 du décret costaricien n° 8488 du 27 octobre 2005 (« Le budget de chaque institution publique comprendra une réserve des crédits pour la gestion des risques de catastrophe, la prévention étant tenue pour un principe connexe. »); art. 5 de la directive présidentielle colombienne n° 33 du 8 octobre 1990; alinéa b) du paragraphe 2 de l'article 35 de la loi indienne n° 53 de 2005 relative à la gestion des catastrophes (« Veiller à l'intégration des mesures de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets par les ministères ou départements du Gouvernement indien dans leurs plans et projets de développement. »); par. 1 de l'article 10

budgetisation; et celles qui obligent à déterminer les risques et les effets potentiels que peut subir la population<sup>165</sup> et à prévoir des normes de prévention et de réduction des risques dans la planification des catastrophes<sup>166</sup>. Est souvent prévue la création d'un mécanisme institutionnel national ayant pour tâche de mettre au point et de réaliser les plans nationaux de lutte (et de prévention) contre les catastrophes et les politiques correspondantes, et de coordonner les activités de préparation avec les intervenants nationaux et internationaux<sup>167</sup>.

## 2. Autres instruments pertinents

46. Il existe une autre série d'instruments internationaux qui, sans relever à strictement parler de notre sujet, contiennent des dispositions concernant la prévention dans le contexte des catastrophes naturelles. C'est ainsi que la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation de 1997<sup>168</sup> exige des États du cours d'eau qu'ils « prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir ou atténuer les conditions relatives à un cours d'eau international résultant de conditions naturelles ou d'activités humaines qui risquent d'être dommageables pour d'autres États du cours d'eau, telles que les inondations ou la formation de glace, les maladies à

---

de la loi sri-lankaise n° 13 de 2005 relative à la gestion des catastrophes (« Tous les ministères et toutes les administrations publiques et sociétés privées sont tenus de se doter d'un plan de gestion des catastrophes propre à faire face à toute catastrophe ou menace de catastrophe [...] »); art. 322 de la loi américaine de 2000 n° 106-390, 42 USC 5165, relative à l'atténuation des catastrophes naturelles.

<sup>165</sup> Par. b) de l'article 4 de la loi paraguayenne n° 2.615/05, du 10 juin 2005; al. f) du paragraphe 3 de l'article 5 de la loi de Sainte-Lucie n° 30 de 2006 relative à la gestion des catastrophes.

<sup>166</sup> Par. 1 de l'article 6 du décret colombien n° 93 du 13 janvier 1998; art. 39 de la loi fidjienne n° 21 de 1998 relative à la gestion des catastrophes naturelles; par. 2 de l'article 8 de la loi fondamentale japonaise n° 223 du 15 novembre 1961, relative aux mesures de lutte contre les catastrophes (où figure la liste de 18 activités de prévention que les collectivités locales doivent entreprendre); art. 16 de la loi française n° 95-101 du 2 février 1995; décret français n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles.

<sup>167</sup> Voir, par exemple, l'article 6 de la loi de la province chinoise de Taiwan du 19 juillet 2000, telle qu'amendée le 29 mai 2002, relative à la prévention des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe (création du Conseil national de prévention des catastrophes et d'intervention); la loi philippine de 2006 relative à la gestion des risques de catastrophe (création du Conseil national de gestion des catastrophes); la loi paraguayenne n° 2.615/05 du 10 juin 2005; le décret colombien n° 919 du 1<sup>er</sup> mai 1989; le décret costaricien n° 8488 du 27 octobre 2005; le décret hondurien n° 9-90-E du 2 décembre 1990; la loi ghanéenne n° 517 de 1996 (création de l'Organisme national de gestion des catastrophes); la loi grecque n° 3013/2003 de 2003 relative à la protection civile; la loi du Malawi n° 24 de 1991 relative à la préparation aux catastrophes et aux secours en cas de catastrophe; la loi mongole de 2003 relative à la protection en cas de catastrophe; la loi fidjienne n° 21 de 1998 relative à la gestion des catastrophes naturelles (création du Conseil national de gestion des catastrophes); le décret-loi salvadorien n° 777 du 18 août 2005 portant création de la Commission nationale de la protection civile, de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets; la loi haïtienne du 22 août 1983 portant création de l'Organisation pré-désastre et de secours; le décret chilien n° 156 du 12 mars 2002; le chapitre II de la loi indienne n° 53 de 2005 relative à la gestion des catastrophes (création de l'Autorité nationale de gestion des catastrophes); le chapitre II de la Loi fondamentale japonaise n° 223 du 15 novembre 1961 relative aux mesures d'intervention en cas de catastrophe (création du Conseil de la prévention des catastrophes); la loi de Sainte-Lucie n° 30 de 2006, relative à la gestion des catastrophes (création de l'Organisme national de gestion des situations d'urgence).

<sup>168</sup> Adoptée le 21 mai 1997 par l'Assemblée générale dans sa résolution 51/229.

transmission hydrique, l'envasement, l'érosion, l'intrusion d'eau salée, la sécheresse ou la désertification ». Les États du cours d'eau doivent aussi informer les autres États du cours d'eau de toute situation d'urgence et prendre toutes les mesures possibles en pratique pour prévenir, atténuer et éliminer les conséquences dommageables des situations d'urgence<sup>169</sup>. On trouve également dans des traités et instrument divers de niveaux multilatéral, bilatéral et national des dispositions portant sur des domaines comme la pollution<sup>170</sup>, la santé<sup>171</sup>, l'urgence radiologique (notification et communication)<sup>172</sup>, la sûreté nucléaire<sup>173</sup> et le déplacement des déchets dangereux<sup>174</sup>.

<sup>169</sup> Par. 2 et 3 de l'article 28. « [...] le terme "urgence" s'entend des situations qui causent, ou menacent de façon imminente de causer, un dommage grave aux États du cours d'eau ou à d'autres États et qui sont brusquement provoquées par des causes naturelles, telles que les inondations, la débâcle, les éboulements ou les tremblements de terre, ou par des activités humaines, en cas par exemple d'accident industriel » (par. 1 de l'article 28). Voir également l'article 3 de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux de 1992 (« Aux fins de la prévention, de la maîtrise, de la réduction de l'impact transfrontière, les Parties élaborent, adoptent, appliquent des mesures juridiques, administratives, économiques, financières et techniques pertinentes [...] »).

<sup>170</sup> Voir l'article 6 de la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (avec annexe et procès-verbal de rectification), conclue à Londres le 30 novembre 1990 (instituant diverses mesures de préparation aux interventions en cas de pollution par les hydrocarbures); le Protocole sur la préparation, l'intervention et la coopération en cas d'incidents de pollution par des substances nocives et potentiellement dangereuses de 2000; le paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, de 1976, telle qu'amendée le 10 juin 1995, et les Protocoles y relatifs (« les Parties contractantes prendront toutes les mesures appropriées pour prévenir, atténuer et maîtriser la pollution dans la mer Méditerranée [...] »). Voir également l'article 145 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 qui prévoit que « l'Autorité adopte [...] des règles, règlements et procédures appropriés visant notamment à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin [...] et faire face aux autres risques qui le menacent ».

<sup>171</sup> Voir, par exemple, l'article III de l'Accord de base entre l'Organisation panaméricaine de la santé/Organisation mondiale de la Santé et Antigua-et-Barbuda de 1982; et l'Accord entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération dans le domaine de la santé et les sciences médicales de 2002 (coll. Division de la codification).

<sup>172</sup> Voir, par exemple, l'échange de notes entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la France constituant un accord relatif aux échanges d'informations en cas de situation d'urgence survenant dans l'un des deux États et pouvant avoir des conséquences radiologiques pour l'autre État, de 1983.

<sup>173</sup> Voir le paragraphe 1 de l'article 4 de l'Accord entre la République fédérale d'Allemagne et la République de Hongrie relatif à des questions d'intérêt commun touchant la sécurité nucléaire et la radioprotection de 1990 (« Les deux Parties s'informent périodiquement l'une l'autre de l'évolution générale de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ainsi que de leur législation destinée à assurer la sécurité des installations nucléaires et la radioprotection du personnel, de la population et de l'environnement. »); et l'Accord entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur la notification rapide d'un accident nucléaire et l'échange d'informations concernant l'exploitation et la gestion des centrales nucléaires (avec Protocole et pièce jointe) de 1990 (échange d'informations). Voir également la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1979 ainsi que la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994.

<sup>174</sup> Voir la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, de 1989.

## IV. Intervention et aide en cas de catastrophe

47. Le régime juridique des interventions en cas de catastrophe comporte quatre volets. Premièrement, l'intervention doit être déclenchée, ce qui suppose qu'il y ait une demande d'assistance (faisant parfois suite à une offre), que cette demande soit acceptée et que les conditions de l'aide soient fixées. Deuxièmement, l'intervention soulève des questions d'accès telles que l'entrée du personnel de secours et de l'aide dans le pays bénéficiaire, ainsi que le transit et la liberté de circulation du personnel de secours. Troisièmement, il faut régler des questions de statut telles que l'identification du personnel et des organisations de secours, leurs privilèges et immunités, et les installations qui leur sont destinées. Quatrièmement, l'aide doit être régie à plusieurs niveaux : échange initial d'informations entre l'État bénéficiaire et l'État ou l'organisation qui fournit l'aide ou son interlocuteur désigné; le matériel et les installations de communication; la coordination des activités de secours; l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile; la qualité de l'aide; la protection du personnel de secours; les coûts liés à l'intervention; le respect des lois, normes et règlements internes; la responsabilité et l'indemnisation; le règlement des différends et la cessation de l'aide. Ces quatre aspects sont examinés dans la présente section.

### A. Déclenchement

48. La survenance ou la menace d'une catastrophe peuvent mettre en branle une série de conséquences juridiques pour les États. Certains accords imposent aux États parties d'alerter rapidement les autres États de toute catastrophe risquant de les toucher. En outre, la survenance ou la menace d'une catastrophe déclenche aussi la mise en œuvre des accords en vertu desquels il faut porter secours à l'État touché, généralement à sa demande.

#### 1. Notification d'une catastrophe imminente

49. La plupart des instruments internationaux en la matière visent les mesures d'urgence à prendre dans l'État touché mais certains prévoient également le risque que la catastrophe touche aussi d'autres États. Plusieurs instruments obligent donc les États parties à donner l'alerte en cas de catastrophe déjà survenue ou imminente<sup>175</sup>. Par exemple, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le

<sup>175</sup> Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1997, art. 28 2); Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986, art. 2; Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990, op. cit., note 170, art. 5 1) c); Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, 1976, op. cit., note 170, art. 9 2); Protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de leur sous-sol, 1994, art. 26 3); Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, 2002; art. 10 1) c); Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, art. 10 2); Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, 1992, op. cit., note 169, art. 14; Organisation mondiale de la Santé : Règlement sanitaire international, 23 mai 2005 (document OMS WHA58.3, reproduit dans *International Legal Materials*, vol. 44, p. 1013), art. 6; décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 2; Accord de 1978 entre les États-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, 1978, art. X 2); Accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-

développement, de 1992, dispose que « les États doivent notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers »<sup>176</sup>.

50. La notification doit en général être faite par l'État touché<sup>177</sup> mais certains instruments étendent cette obligation à tout État partie « ayant connaissance »<sup>178</sup> de

---

Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération en matière d'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, art. 2 à 4. Voir aussi : Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, 1995, op. cit., note 146, art. 5; Accord de coopération dans le domaine des services de secours dans les régions frontalières entre la Finlande et la Norvège, 1986, art. 2; Accord entre la République fédérale d'Allemagne et Hongrie relatif à des questions d'intérêt commun touchant la sécurité nucléaire et la radioprotection, 1990, op. cit., note 173, art. 2 1); échange de notes constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la République française relatif aux échanges d'informations en cas de situation d'urgence survenant dans l'un des deux États et pouvant avoir des conséquences radiologiques pour l'autre État, 1983, par. 1; avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annexe), op. cit., note 11, art. 6 1); projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, 2001, projet d'article 17; et, dans le contexte des activités humaines dangereuses, projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, 2006, projet de principe 5 a).

<sup>176</sup> *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I, principe 18.

<sup>177</sup> Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1997, op. cit., note 175, art. 28 2) (« toute situation d'urgence survenant sur son territoire »); Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986, op. cit., note 175, art. 2; Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, op. cit., note 175, art. 10 2) (la « Partie d'origine »); Organisation mondiale de la Santé : Règlement sanitaire international (2005), op. cit., note 175, art. 6 1); décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 2 1) (« l'État membre dans lequel la situation d'urgence est survenue avertit immédiatement [...] »); projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, 2001, op. cit., note 175, projet d'article 17 (« L'État d'origine notifie [...] ») et projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, 2006, op. cit., note 175, projet de principe 5 a). L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 2005, op. cit., note 16, prévoit qu'une notification doit être fournie en réponse à la demande d'information d'un autre État membre lorsque la catastrophe « risque d'avoir des conséquences pour les autres États Membres » [art. 4 b)].

<sup>178</sup> Par exemple, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1982, op. cit., note 170, dispose que « tout État qui a connaissance de cas où le milieu marin est en danger imminent de subir des dommages ou a subi des dommages du fait de la pollution, en informe immédiatement les autres États » (art. 198) (non souligné dans l'original). Voir aussi la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990, op. cit., note 170, art. 5 1) (« Lorsqu'une Partie reçoit un rapport »); la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, 1976, op. cit., note 170, art. 9 2); le Protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de leur sous-sol, 1994, op. cit., note 175, art. 26 3); la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique, de 1976, art. 11 (« [...] a connaissance d'un accident dont les conséquences sont susceptibles de menacer gravement [...] »); l'Accord de 1978 entre les États-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, 1978, op. cit., note 170, art. X 2); et l'avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984 (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annexe), op. cit., note 11, art. 6 1) (« Les parties à la présente Convention qui disposent d'informations sur des événements susceptibles d'entraîner une catastrophe [...] devraient [...] aviser [...] »).

l'imminence d'une situation d'urgence<sup>179</sup>, qu'il soit lui-même touché ou risque de l'être ou pas. En outre, certains instruments ne limitent pas l'obligation de notification aux urgences transfrontières<sup>180</sup> et l'étendent à toute situation « susceptible d'amener un ou plusieurs [autres] États à demander une aide », qu'elle survienne dans l'État considéré<sup>181</sup> ou dans un autre État<sup>182</sup>. Les destinataires de ces notifications varient aussi d'un instrument à l'autre<sup>183</sup>. Il peut s'agir des autres parties à l'accord ou, plus généralement, des États qui risquent d'être « touchés »<sup>184</sup> par la catastrophe, qu'ils soient ou non parties à l'accord, et qu'ils soient avertis directement ou indirectement<sup>185</sup>. Il peut aussi s'agir d'organismes expressément

<sup>179</sup> Le commentaire du projet d'article 17 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (*Annuaire de la Commission du droit international 2001*, vol. II, deuxième partie, par. 98) envisage le fait que « les systèmes d'alerte avancée mis en place ou la prévision de graves perturbations climatiques peuvent annoncer l'imminence de la situation d'urgence ».

<sup>180</sup> Par exemple, le Règlement sanitaire international (2005), op. cit., note 175, art. 6 1), envisage le cas d'une « urgence de santé publique de portée internationale ».

<sup>181</sup> Décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 2 1). Voir aussi l'avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984, op. cit., note 11, art. 6 1) (« qui seraient disposés à contribuer à l'envoi d'une assistance »).

<sup>182</sup> Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, op. cit., note 146, art. 5 (« des accidents survenant sur son propre territoire, qui ont ou peuvent avoir des conséquences néfastes sur le territoire de l'autre Partie »).

<sup>183</sup> Voir la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, 1976, op. cit., note 170, art. 9 2) (« toute partie contractante qui pourrait être affectée par une telle situation critique »); le Protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de leur sous-sol, op. cit., note 175, art. 26 3) (« les autres Parties »); la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, op. cit., note 175, art. 10 2) (« aux Parties touchées »); l'Accord entre les États-Unis d'Amérique et le Canada relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, 1978, op. cit., note 170, art. X 2); l'Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, op. cit., note 146, art. 5; et la décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 2 1) a) (« les États membres risquant d'être concernés par la situation d'urgence en question »).

<sup>184</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, op. cit., note 170, art. 198 (« les autres États qu'il juge exposés à ces dommages »); Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1997, op. cit., note 175, art. 28 2) (« les autres États qui risquent d'être touchés »); Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986, op. cit., note 175, art. 2 a) (« aux États qui sont ou peuvent être physiquement touchés »); Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990, op. cit., note 170, art. 5 1) c) (« tous les États dont les intérêts sont concernés [...] ou sont susceptibles de l'être »); projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, 2001, op. cit., note 175, projet d'article 17 (« l'État susceptible d'être affecté »); projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, 2006, op. cit., note 175, projet de principe 5 a) (« tous les États affectés ou susceptibles de l'être »). Voir également l'avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984, op. cit., note 11, art. 6 1) (« les États susceptibles d'être touchés »).

<sup>185</sup> Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986, op. cit., note 175, art. 2 a) (« par l'entremise de l'Agence internationale de l'énergie atomique »).

mentionnés<sup>186</sup>, tels que le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe<sup>187</sup>. En général, l'accord indique expressément que la notification doit se faire rapidement<sup>188</sup>. Certains accords précisent en outre le type d'informations

<sup>186</sup> Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986, op. cit., note 175, art. 2 a) (« ainsi qu'à l'Agence [internationale de l'énergie atomique] »); Règlement sanitaire international (2005), op. cit., note 175, art. 6 1) (l'Organisation mondiale de la Santé); Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990, op. cit., note 170, art. 5 2) (l'Organisation maritime internationale); Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, 1976, op. cit., note 170, art. 9 2) (l'Organisation maritime internationale); Protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de leur sous-sol, op. cit., note 175, art. 26 3) (le Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution); décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 2 1) b) (la Commission européenne).

<sup>187</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, op. cit., note 170, art. 198; Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1997, op. cit., note 175, art. 28 2) (« les organisations internationales compétentes »); avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984, op. cit., note 11, art. 6 1).

<sup>188</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, op. cit., note 170, art. 198 (« immédiatement »); Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1997, op. cit., note 175, art. 28 2) (« sans retard »); Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986, op. cit., note 175, art. 2 a) (« sans délai »); Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990, op. cit., note 170, art. 5 1) c); voir la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, 1976, op. cit., note 170, art. 9 2) (« sans délai »); le Protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de leur sous-sol, 1994, op. cit., note 175, art. 26 3) (« informer rapidement »); le Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, 2002 op. cit., note 175, art. 10 1) c) (« immédiatement »); la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, op. cit., note 175, art. 10 2) (« sans retard »); l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 16, art. 4 b) (« promptement »); le Règlement sanitaire international (2005), op. cit., note 175, art. 6 1); (« dans les 24 heures suivant l'évaluation »); l'Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, op. cit., note 146, art. 5; (« immédiatement »); République fédérale d'Allemagne et Hongrie, Accord relatif à des questions d'intérêt commun touchant la sécurité nucléaire et la radioprotection, op. cit., note 173, art. 2 1) (« immédiatement »); décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 2 1) (« immédiatement »); projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, 2001, op. cit., note 175, projet d'article 17 (« sans tarder »); projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, 2006, op. cit., note 175, projet de principe 5 a) (« promptement »); avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984, op. cit., note 11, art. 6 1) (« immédiatement »).

qui doivent figurer dans la notification<sup>189</sup> ainsi que ses modalités<sup>190</sup>. Cette obligation d'avertir les autres États découle d'une autre obligation prévue dans certains instruments, selon laquelle les États doivent mettre en place des mécanismes d'alerte rapide et d'échange d'informations<sup>191</sup>.

## 2. Demandes et offres d'aide

51. Traditionnellement, c'est le consentement de l'État touché qui déclenche les secours en cas de catastrophe<sup>192</sup>. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a confirmé l'importance du consentement, estimant qu'il découlait du principe du respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale<sup>193</sup>. On peut considérer qu'il découle de l'application d'autres principes pertinents, tels que celui de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État et celui de coopération. Il est aussi le corollaire du principe fondamental selon lequel c'est à l'État touché qu'il incombe au premier chef de faire face à une catastrophe survenant sur son territoire<sup>194</sup>. Le consentement au déclenchement des secours se présente sous la forme de l'acceptation d'une offre d'aide formulée par un autre État, un groupe d'États ou une organisation internationale en réponse à une demande de l'État

<sup>189</sup> Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986, op. cit., note 175, art. 2 b) (« les informations disponibles pertinentes pour limiter [...] les conséquences ») et art. 5; Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990, op. cit., note 170, art. 5 1) c); l'Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, 1995, op. cit., note 146, art. 5 (« des renseignements sur la nature et le lieu de l'accident, les mesures d'assistance qui ont été ou qui seront prises sur le lieu de l'accident ou dans le voisinage ou toutes autres circonstances notables »); projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, 2001, op. cit., note 175, projet d'article 17 (« toutes les informations pertinentes en sa possession »); projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, 2006, op. cit., note 175, projet de principe 5 a) (« donne promptement notification de l'événement et des effets possibles du dommage transfrontière [aux États affectés] »).

<sup>190</sup> Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1997, op. cit., note 175, art. 28 2) (« par les moyens les plus rapides disponibles »); Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, op. cit., note 175, art. 10 2) (« aux niveaux appropriés »); Règlement sanitaire international, 2005, op. cit., note 175, art. 6 1); (« par les moyens de communication les plus efficaces dont il dispose »); décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 2 2); projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, 2001, op. cit., note 175, projet d'article 17 (« les moyens les plus rapides »).

<sup>191</sup> Voir l'examen de la question à la section II *supra*. Voir aussi les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, 2007, art. 7, qui considèrent que l'alerte rapide sert, entre autres, à « réduire au minimum les effets transfrontières ».

<sup>192</sup> C'est le cas au moins depuis l'Union internationale de secours. Voir la Convention et le Statut établissant une Union internationale de secours, de 1927 (et qui ne sont plus en vigueur), art. 4 (l'action de l'Union « dans chaque pays est subordonnée à l'agrément du gouvernement »).

<sup>193</sup> Annexe, par. 3 (« La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché »). Voir aussi la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, op. cit., note 14, art. 3 b).

<sup>194</sup> Voir à la section II.F ci-après l'examen des principes de souveraineté et de non-intervention.

touché<sup>195</sup>. Cette position est suivie quasi uniformément par tous les instruments en la matière, dont beaucoup comportent une disposition relative à la demande d'aide<sup>196</sup>. Elle se retrouve dans la législation interne des États, qui dans certains cas comporte des dispositions régissant spécifiquement les demandes d'aide

<sup>195</sup> Voir, par exemple, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, op. cit., note 14, art. 3 a) (« Seule l'assistance requise par l'État bénéficiaire ou celle proposée par l'État solidaire et acceptée par l'État bénéficiaire pourra avoir lieu »); l'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, op. cit., note 17, 1998, art. 3 2) (sur la base d'un appel à l'aide du pays touché) et 4 1); l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 16, art. 11 2) (« les secours ne peuvent être fournis qu'à la demande et avec le consentement de la Partie requérante ou, lorsqu'ils sont offerts par une ou plusieurs autres Parties, avec le consentement de la Partie bénéficiaire »); la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, 1992, op. cit., note 169, art. 15 1); Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, op. cit., note 175, art. 12 1); le Mémorandum d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Gouvernements de la République hellénique et de la République turque relatif à la coopération dans le domaine de l'intervention humanitaire d'urgence, daté du 16 septembre 2002, art. 2 (« comme suite à un appel du pays touché »); le Mémorandum d'accord entre le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies et le Ministère de la défense civile, des urgences et de l'élimination des conséquences des catastrophes naturelles de la Fédération de Russie, concernant la coopération dans le domaine de l'intervention humanitaire, 1998, art. 2 1); la décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 5 1); l'Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, op. cit., note 146, art. 6; l'Accord de coopération entre le Royaume d'Espagne et la République d'Argentine pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, 1988, op. cit., note 147, art. IX; la loi n° 25.240 du 26 janvier 2000, approuvant l'accord conclu avec le Chili concernant la coopération en matière de catastrophe (Argentine), art. 4 1); et les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, 2007, op. cit., note 191, art. 10 1) (« Les opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe devraient être déclenchées uniquement avec le consentement de l'État touché et, en principe, sur la base d'un appel »). À l'inverse, la Convention relative à l'aide alimentaire, de 1999, ne subordonne pas la fourniture d'une aide alimentaire à une demande préalable. Voir également la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 1949, art. 59 (« Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la puissance occupante *acceptera* les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens ») (non souligné dans l'original). Cependant, le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), de 1977, prévoyait que les secours étaient mis en œuvre sur la base d'un consentement préalable; voir art. 70 (« des actions de secours [...] seront entreprises, sous réserve de l'agrément des Parties concernées »). Voir aussi le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977, art. 18 2) (« avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée »).

<sup>196</sup> Voir, par exemple, 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, 1998, art. 4, et la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, 2000, op. cit., note 14, art. 3 a). Voir aussi la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, 1990, op. cit., note 170, art. 7 1) (« à la demande de toute Partie touchée ou susceptible de l'être »); le Protocole sur la préparation, l'intervention et la coopération en matière d'événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses, 2000, op. cit., note 170, art. 5 1), et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986, art. 2 1).

internationale. Cette pratique est bien établie dans le contexte de l'aide entre États (et d'organisation intergouvernementale à État) mais elle est moins constante en ce qui concerne l'aide fournie par d'autres organismes d'aide humanitaire et organisations non gouvernementales<sup>197</sup>.

**a) Les demandes d'aide**

*i) La demande*

52. La demande d'aide déclenche un processus juridique par lequel l'État demandeur et l'État ou les États aidants (ou d'autres entités internationales) cherchent à établir une relation juridique particulière. Si la demande est faite dans le cadre d'un accord international, elle tend à modifier la relation entre les parties à l'accord, qui deviennent alors en plus « États bénéficiaires » et « États fournisseurs » de l'aide, avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent.

*ii) L'auteur de la demande*

53. Tous les instruments visant à régler les demandes d'aide humanitaire disposent au minimum que celles-ci doivent émaner de l'État touché. Certains accords prévoient que, dans des cas exceptionnels, la demande peut être faite par d'autres entités. Par exemple, l'Accord de Cotonou dispose que les actions d'aide humanitaire et d'aide d'urgence sont entreprises « soit à la demande du pays ACP touché par la situation de crise, soit par la Commission, soit par des organisations internationales ou des organisations non gouvernementales locales ou internationales »<sup>198</sup>. Aux Fidji, le plan national de gestion des catastrophes, de 1995, dispose que « tous les secours en cas de catastrophe se fondent sur une demande du Gouvernement fidjien ou d'une ONG reconnue » (non souligné dans l'original)<sup>199</sup>.

*iii) Les destinataires de la demande*

54. Bien que de nombreux accords aient été adoptés spécifiquement pour régler la fourniture de secours (en réponse à une demande), l'État touché n'est pas tenu de n'adresser sa demande d'aide qu'aux autres États parties aux traités auxquels il est partie. Il peut l'adresser à certaines seulement des parties à un traité ou, à l'inverse, à l'ensemble de la communauté des États (y compris les États tiers)<sup>200</sup>.

<sup>197</sup> D. Fisher, op. cit., note 12, p. 92.

<sup>198</sup> Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou, Bénin, le 23 juin 2000, art. 72 6).

<sup>199</sup> Appendice F.

<sup>200</sup> Voir, par exemple, le plan national de gestion des catastrophes, de 1995 (Fidji), appendice F (un appel à l'aide international peut être adressé à des pays précis ou à l'ensemble de la communauté internationale). En outre, aucun des instruments examinés dans le cadre de cette étude ne subordonne l'octroi d'une aide internationale humanitaire à l'existence de relations officielles entre États demandeurs et fournisseurs. Voir aussi la résolution de l'Association de droit international concernant le droit international médical et humanitaire, op. cit., note 22, partie I, par. 3.

iv) *Le cadre juridique applicable*

55. Une demande faite en application d'un accord international en vigueur déclenche les procédures et processus établis par cet accord<sup>201</sup>. Étant donné le nombre d'accords en vigueur, il peut arriver que pour une catastrophe particulière plusieurs instruments universels, régionaux et bilatéraux régissent l'octroi d'une aide<sup>202</sup>. Pour déterminer quel accord s'applique, on se fondera sur toute mention dans la demande d'un instrument précis (ou à des dispositions de cet instrument), sur les circonstances dans lesquelles celle-ci a été faite (par exemple, une demande adressée à une organisation régionale donne à penser que l'auteur entend déclencher l'application d'un accord conclu sous les auspices de cette organisation) et sur la nature de la catastrophe (par exemple, dans une situation « complexe » où intervient aussi un conflit armé, le droit international humanitaire s'appliquerait également). Dans les États où les accords internationaux (qu'ils soient régionaux ou bilatéraux) ont été incorporés dans le droit interne, le recours préalable aux procédures internes pertinentes peut aussi indiquer quel accord international l'État requérant entend invoquer pour lancer un appel à l'aide.

56. L'obligation qu'il y ait une demande a pour autre conséquence qu'un accord international ne régit pas automatiquement l'octroi de l'aide internationale même si la catastrophe relève de cet instrument : encore faut-il, dans la plupart des cas, qu'une demande déclenche l'application de l'accord visé. Cette obligation n'exclut pas que d'autres dispositions de l'accord s'appliquent, notamment les arrangements permanents de coopération en matière de prévention et d'atténuation. L'application du principe de souveraineté a donc pour conséquence la primauté du consentement mais aussi la liberté de l'État touché de choisir le cadre juridique régissant l'octroi de l'aide. L'importance de cette conséquence ressort peut-être davantage au niveau local, où les différences entre accords sont plus manifestes<sup>203</sup>, qu'au niveau mondial, où tous les accords ont tendance à suivre un ensemble de paramètres communs.

<sup>201</sup> La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, 1992, op. cit., note 169, prévoit que les États Parties s'accordent mutuellement assistance, selon des procédures spécifiques, « en cas de situation critique » [art. 15 2)].

<sup>202</sup> Ce cas est prévu dans de nombreux accords internationaux qui comportent des dispositions régissant leur relation avec les autres accords internationaux, par exemple 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, op. cit., note 13, art. 10 (« La présente Convention n'altère pas les droits et obligations des États parties découlant d'autres accords internationaux ou du droit international »), et la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, op. cit., note 14, art. 5. La Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, de 1992, op. cit., note 175, donne expressément prééminence à la coopération découlant d'autres traités multilatéraux ou bilatéraux et prévoit un ensemble de règles régissant cette coopération « si les arrangements entre les Parties concernant l'octroi d'une assistance mutuelle ne sont pas régis par des accords bilatéraux ou multilatéraux » (art. 12 1) et annexe X). Voir aussi l'Accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, 1989, art. 2.

<sup>203</sup> Voir notamment la question de la réglementation des coûts, qui est traitée de diverses manières par les différents accords internationaux (voir sect. IV.B ci-après) et qui, dans le cas de certaines catastrophes, peut aussi faire l'objet d'arrangements spéciaux au niveau bilatéral. Voir aussi D. Fisher, op. cit., note 12, p. 86 et 87.

v) *Existe-t-il une obligation de demander une aide?*

57. Dès lors qu'on souligne que l'offre d'aide doit avant tout répondre à une demande (si on excepte le cas des offres non sollicitées, examinées ci-après), en vertu des principes de souveraineté et de non-intervention, il appartient à l'État touché de décider s'il fait ou non appel à l'aide. Cependant, cette position est peut-être en train d'évoluer dans le sens d'une reconnaissance accrue de l'obligation pour l'État touché de demander de l'aide, à tout le moins lorsque ses propres moyens ne suffisent pas pour faire face à la catastrophe<sup>204</sup>. Cette tendance va de pair avec l'insistance croissante, en droit international, sur la responsabilité de l'État de protéger ses populations lorsqu'une catastrophe survient<sup>205</sup>.

vi) *Acceptation des offres*

58. Une étude récente menée sous les auspices de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a souligné que certains États touchés, en général ceux qui ne veulent pas faire appel à l'aide internationale ou ne peuvent pas le faire en temps utile (ou en raison d'obstacles juridiques internes), avaient tendance à annoncer que cette aide était « bienvenue », contournant ainsi le processus de demande et d'offre<sup>206</sup>. Cette pratique revient à accepter à l'avance toute aide internationale, y compris celle d'États et d'autres entités non parties aux accords auxquels l'État touché est partie. Elle montre que, parallèlement à l'approche traditionnelle fondée sur la demande et l'offre et consacrée par le droit conventionnel et la pratique des organismes d'aide humanitaire, d'autres considérations font que dans certains cas l'État touché contourne les règles et les voies établies d'expression du consentement. Ce consentement « général » reste toutefois sans préjudice du droit de l'État touché de contrôler l'aide fournie et notamment de rejeter celle qu'il juge inappropriée. En outre, il n'est pas non plus dénué d'implications juridiques et politiques, dès lors que de nombreux organismes internationaux d'aide humanitaire considèrent que leur offre d'aide doit répondre à l'expression d'un besoin, sous la forme d'une demande, entraînant généralement une « évaluation des besoins ». De même, de nombreux accords en la matière prévoient que la demande doit comporter certaines précisions (voir ci-après), ce qui n'est généralement pas le cas d'un consentement général.

vii) *Conditions de la demande en droit interne*

59. Il convient de rappeler que dans de nombreux États, le déclenchement des secours en cas de catastrophe est réglementé, de même que la demande d'aide. Par exemple, de nombreuses législations imposent aux autorités compétentes de décréter

<sup>204</sup> C'est ce qui ressort implicitement de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 5. Une référence plus explicite à cette obligation figure dans les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, op. cit., note 191, art. 3 2) (« Un État touché qui juge qu'une situation de catastrophe surpasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées »). Voir aussi la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée le 2 septembre 2003 par l'Institut de droit international, op. cit., note 49, sect. III, par. 3.

<sup>205</sup> Voir l'examen de la question à la partie V ci-dessous.

<sup>206</sup> D. Fisher, op. cit., note 12, p. 91.

l'état d'urgence ou de catastrophe avant de déclencher les procédures de secours<sup>207</sup>. Certaines législations comportent aussi des procédures régissant spécifiquement la demande d'aide internationale<sup>208</sup>, et qui désignent généralement la personne ou l'institution chargée de coordonner l'aide fournie<sup>209</sup>.

<sup>207</sup> Voir, par exemple, le décret suprême n° 19386 du 17 janvier 1983 (Bolivie), op. cit., note 166, art. 19 et 20; la loi n° 2140 du 25 octobre 2000 (Bolivie), op. cit., note 149, art. 23 et 24; le décret n° 919 du 1<sup>er</sup> mai 1989 (Colombie), op. cit., note 167, art. 19; la loi 137 du 2 juin 1994 (Colombie); le décret n° 8488 du 11 janvier 2006 (Costa Rica), op. cit., note 161, art. 29; le décret n° 44 du 29 juillet 1988 portant loi relative à la procédure de déclaration de l'état d'urgence national (El Salvador); la loi n° 21 de 1998 sur la gestion des catastrophes naturelles (Fidji), op. cit., note 166, art. 17; la loi n° LXXIV de 1999 sur la direction et l'organisation de la protection contre les catastrophes et les accidents graves dus aux matières dangereuses, art. 7 (Hongrie), qui établit une distinction entre « état de catastrophe », « situation dangereuse » et « événement pressant »; la loi fondamentale n° 223 du 15 novembre 1961 sur les mesures visant à atténuer les effets des catastrophes (Japon), op. cit., note 163, art. 105; la loi n° 2 de 1997 sur la gestion des catastrophes (Lesotho), art. 3 1); la loi n° 22 du 15 novembre 1982 (Panama), art. 7; la loi n° 2.615 du 10 juin 2005 (Paraguay), art. 19 à 23; la loi de 2006 sur la gestion des risques de catastrophe (Philippines), art. 15; la loi n° 30 de 2006 sur la gestion des catastrophes (Sainte-Lucie), op. cit., note 165, art. 18; la loi n° 29 de 1986 sur la défense civile (Singapour), art. 102; la loi n° 57 de 2002 sur la gestion des catastrophes (Afrique du Sud), art. 27; la loi n° 13 de 2005 sur la gestion des catastrophes (Sri Lanka), art. 12; et la loi n° 2935 du 25 octobre 1983 (Turquie), art. 5. Cependant, dans certains cas, les secours peuvent être fournis avant que l'état d'urgence ne soit formellement décrété si la situation l'exige. Voir la politique nationale de prévention et de gestion des catastrophes (Éthiopie), 1993. Cette exigence, courante en droit interne, se retrouve au niveau international dans le Règlement sanitaire international, en vertu duquel le Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé détermine si un événement constitue une urgence de santé publique de portée internationale. Règlement sanitaire international (2005), op. cit., note 175, art. 12. Voir aussi la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, 1977, op. cit., note 175, art. 19 1) et 2) (« une déclaration formelle proclamant l'urgence des mesures » prises « pour la protection de la santé ou de la sécurité publiques ou d'autres intérêts également importants »).

<sup>208</sup> Voir, par exemple, la loi n° 239 du 28 juin 2000 (République tchèque) art. 20, par. 4); la loi n° 21 de 1998 sur la gestion des catastrophes naturelles (Fidji), op. cit., note 166, art. 32 1) (« Le contrôleur national des catastrophes peut enjoindre au Ministre des affaires étrangères de faire appel à l'aide extérieure en cas d'urgence [...] »); la loi n° LXXIV de 1999 sur la gestion et l'organisation de la protection contre les catastrophes et les accidents graves dus aux matières dangereuses (Hongrie), par. 6 a) (« Dans le cadre de la gestion de la protection contre les catastrophes, le Gouvernement peut décider de faire appel à l'aide étrangère (internationale) »); la loi n° 13 de 2005 sur la gestion des catastrophes (Sri Lanka), op. cit., note 164, art. 4 d); et le Plan national de gestion des catastrophes (Fidji), op. cit., note 200, annexe F, sect. F-3 et F-4 (« Sur l'avis du contrôleur national des catastrophes, le Premier Ministre adresse à des pays précis ou à l'ensemble de la communauté internationale un appel à l'aide lorsque les effets de la catastrophe dépassent les capacités locales et nationales d'intervention [...] Toute intervention se fonde sur une demande [...] aucune aide internationale, à l'exception de celle des ONG reconnues, ne peut être fournie sans un appel officiel à l'aide internationale »). Voir *Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response* (Fidji : lois, politiques, planification et pratiques concernant l'interventions internationales en cas de catastrophe), FICR, juillet 2005, p. 14 et 15.

<sup>209</sup> Dans certains cas, un traité bilatéral établit la compétence d'un organisme national pour demander l'aide internationale. Par exemple, la Convention entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, de 1984, dispose que « Les organes compétents de chacune des Parties contractantes [établis par la Convention] sont habilités à formuler une demande d'assistance » [art. 3 2)]. Voir aussi : *Model Rules for Disaster Relief Operations* (New York: United Nations Institute for Training and Research, 1982), op. cit., note 23, annexe A, règle 1.

## b) Les offres d'aide

60. De nombreux accords et instruments traitent explicitement de la demande mais peu fournissent des indications concernant l'offre<sup>210</sup>. Le volet offre de la négociation se fonde cependant sur certaines considérations fondamentales et plusieurs conditions, même si elles sont implicites, régissent l'offre d'aide (et, si celle-ci est acceptée, l'octroi de cette aide). L'offre n'est par définition que le début du processus. Au regard du droit, la relation d'aide ne se matérialise qu'à l'acceptation de cette offre.

### i) Existe-t-il une obligation de proposer?

61. Même si certains insistent sur la généralisation du « droit à l'aide humanitaire »<sup>211</sup>, cette position, qui signifie que la communauté internationale a l'« obligation »<sup>212</sup> (et non pas seulement le « droit »<sup>213</sup>) de porter secours, n'est pas encore universellement et définitivement acceptée comme faisant partie intégrante du droit positif. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale s'est limitée à souligner l'importance de « la coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés »<sup>214</sup> et a prié les États situés à proximité des zones sinistrées « de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'aide humanitaire »<sup>215</sup>. Certains traités comportent aussi des obligations plus strictes pour l'État auquel la demande est adressée. Par exemple, la Convention de Tampere impose à l'État partie de répondre à la demande qui lui est adressée, notamment en faisant savoir « s'il est prêt à fournir l'assistance requise, soit directement, soit autrement, et [indiquer] la portée, les termes, conditions et restrictions applicables à cette assistance ainsi que, le cas échéant, les coûts y afférents »<sup>216</sup>.

62. L'obligation positive de répondre à une demande d'aide fait plus généralement l'objet d'un accord spécifique tel que la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 dont les Parties s'engagent à fournir à plusieurs catégories de pays une aide dont le montant est prédéterminé. Un tel accord peut aussi être conclu au niveau régional ou bilatéral<sup>217</sup>. L'obligation de prêter assistance est généralement sujette à

<sup>210</sup> Ainsi, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale ne parle pas d'« offres » mais seulement d'« un appel du pays touché » (annexe, par. 3). On ne saurait affirmer non plus que l'aide d'agents non étatiques tels que les organisations non gouvernementales suit toujours l'acceptation officielle d'une offre. Voir D. Fisher, *op. cit.*, note 12, p. 92 et 93.

<sup>211</sup> Voir à la section V ci-après l'examen de la question du droit à l'aide humanitaire.

<sup>212</sup> Voir, par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12 (E/C.12/1999/5) de 1999, par. 38 (« Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités »); et les Critères de Mohonk, *op. cit.*, note 37, sect. II.4 (« la communauté internationale a le droit *et l'obligation* de protéger et de porter secours ») (non souligné dans l'original).

<sup>213</sup> Voir au paragraphe 64 ci-après la partie consacrée aux « offres non sollicitées ».

<sup>214</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 5.

<sup>215</sup> *Ibid.*, par. 7.

<sup>216</sup> Convention de Tampere, *op. cit.*, note 13, art. 4 3).

<sup>217</sup> Voir le Protocole relatif à la protection de la Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental et des fonds marins et de leur sous-sol, 1994, *op. cit.*, note 175, art. 18 (« en cas d'urgence, une Partie ayant besoin d'aide [...] peut solliciter l'aide des autres Parties [...] qui feront tout pour fournir l'aide demandée »); le

la capacité de l'État aidant. Par exemple, l'Accord de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide d'urgence<sup>218</sup> dispose qu'une partie en difficulté à la suite d'une catastrophe naturelle ou due à l'homme peut « enjoindre aux autres Parties de l'aider »<sup>219</sup>, étant entendu cependant que « les Parties se prêtent mutuellement assistance dans la mesure de leurs possibilités »<sup>220</sup>.

63. Les organisations internationales sont aussi soumises à cette obligation, et de manière plus nette<sup>221</sup>. Cela peut être dû à la nature de ces organisations et à leurs mandats qui, dans certains cas, prévoient spécifiquement qu'elles doivent prêter

---

Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée, 2002, op. cit., note 175, art. 12 1) (« Les Parties ainsi sollicitées font tous les efforts possibles pour apporter leur concours »); l'Accord entre le Royaume du Danemark et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, de 1985, op. cit., p. 142, art. 1 1) (« Chaque Partie contractante s'engage à prêter assistance à l'autre Partie contractante en cas de catastrophe ou d'accident grave »); et l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile, 1998, op. cit., note 140, art. 5 1).

<sup>218</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, op. cit., note 17, 15 avril 1998.

<sup>219</sup> Ibid., art. 3 2). Voir aussi l'article 4 2) (« L'aide sera fournie sur demande »).

<sup>220</sup> Ibid., art. 3 3). Voir également la Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et espagnols, 1959, art. I 2) (« [...] à condition que l'autre Partie ne soit pas déjà engagée dans une mission de secours ou de lutte contre l'incendie »); l'Accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, 1989, op. cit., note 202, art. 2 (« Chaque État contractant s'emploie, en cas d'accident ou de risque imminent d'accident, à fournir l'assistance nécessaire, *en fonction des moyens dont il dispose* et conformément aux dispositions du présent Accord ») (non souligné dans l'original); la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, 1981, op. cit., note 142, art. 1 1) (« Chaque Partie contractante s'engage à prêter assistance à l'autre Partie contractante en cas de catastrophe [...] *selon ses possibilités* ») (non souligné dans l'original); l'Accord de coopération entre le Royaume d'Espagne et la République argentine pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, 1988, op. cit., note 147, art. IX (« que l'État requis estime possible et disponible »); l'Accord entre le Gouvernement de la République de Finlande et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, 1995, op. cit., note 146, art. 6 (« chaque Partie peut [...] *conformément à ses propres ressources* [...] fournir l'assistance nécessaire ») (non souligné dans l'original); la Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, 1977, op. cit., note 140, art. 1 1); la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou due à l'activité de l'homme, 1992, op. cit., note 140, art. 5; et l'Accord entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la collaboration aux fins de la prévention des catastrophes et de l'entraide visant à en atténuer les conséquences, 2001, op. cit., note 148, art. 7 (« dans la mesure de leurs possibilités »).

<sup>221</sup> Voir Institut de droit international, résolution sur l'assistance humanitaire, op. cit., note 49, sect. V, par. 2. (« Les organisations intergouvernementales doivent offrir une assistance humanitaire aux victimes de catastrophe dans le respect de leurs mandats et règles constitutives »).

assistance aux États membres. Par exemple, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, du 26 septembre 1986, dispose que l'Agence internationale de l'énergie atomique « répond [...] à la demande d'assistance [...] dans le cas d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique »<sup>222</sup>.

ii) *Les offres non sollicitées*

64. Certains instruments envisagent la possibilité d'offres non sollicitées dans les cas où l'État touché n'a pas sollicité l'aide internationale, ou n'a pas pu le faire (par exemple parce qu'il n'avait pas de gouvernement en état de fonctionnement), ou encore lorsque aucune demande n'a été adressée à l'État offrant. L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, du 26 juillet 2005, envisage la possibilité d'un consentement en l'absence de demande : « l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande *ou avec le consentement* de la Partie touchée » (non souligné dans l'original)<sup>223</sup>. Cette position concorderait avec l'idée que l'ensemble de la communauté internationale, y compris les États tiers et les organisations humanitaires internationales, a le droit de proposer son concours<sup>224</sup> même si l'« obligation » de le faire semble plus restreinte<sup>225</sup>. Une offre d'aide faite dans ces circonstances ne doit pas être interprétée comme un acte hostile ni comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché<sup>226</sup>. Il

<sup>222</sup> Art. 2 6).

<sup>223</sup> Art. 3 1) et 11 2). Voir aussi la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, op. cit., note 14, (« [...] ou celle proposée par l'État solidaire et acceptée par l'État bénéficiaire », art. 3 a); et MacAlister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (1991), op. cit., note 44 (« l'État bénéficiaire peut décider s'il demande *ou accepte* que des activités humanitaires aient lieu sur son territoire [...] ») (non souligné dans l'original). Voir aussi les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, de 2007, op. cit., note 191 (« Les opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe devraient être déclenchées uniquement avec le consentement de l'État touché et, *en principe*, sur la base d'un appel », art. 10 1) (non souligné dans l'original), qui reprennent les termes utilisés dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3.

<sup>224</sup> Voir Kälén, W., « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations », *Studies in Transnational Legal Policy*, op. cit., note 76, principe 25 2) (Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, E/CN.4/1998/53/Add.2, pour la version française) (« les organisations humanitaires internationales et d'autres parties concernées ont le droit de proposer leurs services [...] »); Institut de droit international, résolution sur l'assistance humanitaire, op. cit., note 49, sect. IV, par. 1; les Critères de Mohonk, op. cit., note 37, sect. II.4 (« lorsque le gouvernement et les autres autorités ne sont pas en mesure d'apporter une aide vitale ou y sont manifestement réticents, la communauté internationale a le droit et le devoir de protéger les populations touchées et menacées et de leur porter secours conformément aux principes du droit international »); les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire adoptés par le Conseil de l'Institut international de droit humanitaire en avril 1993, Principe 5 (« Les autorités nationales [...] ont le droit de proposer une telle aide lorsque les conditions énoncées dans les présents principes sont respectées. L'offre ne doit pas être considérée comme un acte hostile ni comme une ingérence dans les affaires internes d'un État »).

<sup>225</sup> Voir aux paragraphes 61 à 63 ci-dessus l'examen sur l'« obligation de proposer ».

<sup>226</sup> Voir la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, op. cit., note 14, qui soutient que « [l'offre d'assistance] ne devrait pas être considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État bénéficiaire »[art. 3 b)]. On pourrait raisonnablement considérer qu'une offre répondant à une demande ne peut, par définition, être vue comme un acte hostile ou

appartient cependant à l'État touché, dans la mesure du possible, de décider s'il accepte l'offre non sollicitée. S'il choisit de le faire, son consentement remédie au vice de procédure que constitue l'absence de demande préalable<sup>227</sup>.

iii) *L'acceptation de l'offre*

65. Bien que peu d'instruments régissent expressément l'acceptation de l'offre<sup>228</sup>, cette condition figure implicitement dans tous les accords car elle scelle le consentement de l'État touché de recevoir l'aide internationale. Un consentement est par nature discrétionnaire. Il peut être refusé ou soumis à conditions (voir ci-dessous). Cependant, la tendance, évoquée plus haut, à considérer que l'État touché est tenu de faire appel à l'aide internationale lorsque ses capacités d'intervention sont insuffisantes, influe également sur la possibilité de décliner les offres d'aide et donne à penser que le consentement ne peut être arbitrairement refusé<sup>229</sup>. En outre, même si l'acceptation d'une offre d'aide se fonde sur un instrument existant, elle ne

---

une ingérence injustifiée dans les affaires intérieures de l'État requérant, précisément parce qu'elle a été sollicitée par celui-ci (et surtout si un traité entre l'État solidaire et l'État requérant prévoit l'octroi de secours en cas de catastrophe). De telles dispositions signifieraient donc que l'État touché par une catastrophe devrait au moins considérer une offre non sollicitée comme un acte amical. Voir aussi Association de droit international, *Resolution on international medical and humanitarian law*, op. cit., note 22, partie I, par. 2 (« Une offre étrangère de secours ne sera en aucune manière considérée comme une ingérence illicite dans les affaires intérieures de l'État ni en aucun cas comme un acte hostile »); *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, op. cit., note 44, art. 10; Institut de droit international, résolution sur l'assistance humanitaire, op. cit., note 49, sect. IV, par. 1; et Déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, résolution 26 adoptée à la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Istanbul, septembre 1969), op. cit., note 20, par. 4 (« l'offre de tels secours par une organisation internationale de caractère impartial et humanitaire ne devrait pas être considérée comme un acte inamical »). Voir aussi *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, conclusions, fond, *C.I.J. Recueil*, 1986, op. cit., note 73, p. 124, par. 242.

<sup>227</sup> Voir par. 64 et note 223 *supra*.

<sup>228</sup> Une exception est l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 2005, op. cit., note 16, qui impose expressément à l'État touché de décider s'il accepte une offre d'assistance [art. 11 5)].

<sup>229</sup> Voir Kälén, W., « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations », *Studies in Transnational Legal Policy*, (Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, E/CN.4/1998/53/Add.2, pour la version française), op. cit., note 76, principe 25 2); A/HRC/4/38/Add.1, annexe, directive B.1.4; et Institut de droit international, résolution sur l'assistance humanitaire, op. cit., note 49, sect. VIII, par. 1. En outre, le commentaire de l'article 70 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1977, rappelle que lors des négociations portant sur la condition selon laquelle les actions de secours devaient être entreprises « sous réserve de l'agrément des parties concernées », il a été clairement dit que cette réserve « n'implique pas que les Parties intéressées ont la liberté absolue et illimitée de refuser leur accord pour des actions de secours. Elles ne peuvent le faire que pour des raisons valables et pas pour des raisons arbitraires ou par caprice » (Commentaire des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, 1987, op. cit., note 47, par. 2805, p. 819). Voir aussi le commentaire du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977, art. 18 (*ibid.*, par. 4885, p. 1479) : « Le fait que le consentement soit requis ne donne pas un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Si la population est menacée dans sa survie et qu'un organisme humanitaire répondant aux exigences requises d'impartialité et de non-discrimination peut remédier à cette urgence, les actions de secours doivent avoir lieu ».

créée pas nécessairement de relations politiques entre les autorités des deux États concernés<sup>230</sup>.

### 3. Conditions de la fourniture d'assistance

66. Les accords existants énoncent un ensemble de restrictions qui peuvent être valablement appliquées aux demandes et aux offres d'assistance.

#### a) Maintien du contrôle national

67. Toute demande d'assistance, ou acceptation d'une offre d'assistance, est généralement soumise à la réserve selon laquelle l'État touché détient le contrôle global sur tous les aspects de la fourniture et de la distribution de cette assistance sur son territoire, notamment pour ce qui est de déterminer le déclenchement et la cessation de l'assistance<sup>231</sup>. Ainsi, la Convention de Tampere dispose qu'« aucune disposition de la présente Convention n'altère le droit d'un État partie, en application de sa législation nationale, de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication fournie sur son territoire au titre de la présente Convention<sup>232</sup> ». On entend également par « contrôle » le droit de refuser l'assistance proposée, en tout ou en partie. Ainsi, aux termes de la Convention de Tampere, « [l'État partie demandeur] a le droit de refuser la totalité ou une partie de l'assistance en matière de télécommunication que lui propose un autre État partie conformément à sa législation et à sa politique générale »<sup>233</sup>.

68. Le principe qui consiste pour l'État touché à continuer d'exercer le contrôle n'est cependant pas absolu et peut lui-même être soumis à des conditions. Ainsi, il peut être précisé que l'assistance fournie par un État prêtant assistance doit

<sup>230</sup> Association de droit international, *Resolution on International Medical and Humanitarian Law*, op. cit., note 22, partie I, par. 4.

<sup>231</sup> Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire, op. cit., note 26, art. 18. Voir le débat sur la cessation de l'assistance, par. 242 à 248 ci-après.

<sup>232</sup> Convention de Tampere, op. cit., note 13, art. 4 8). Voir également résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 4 (« [...] le rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire »); op. cit., note 16, art. 3 2) et 12 1); Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. IV a); Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, op. cit., note 175, annexe X, art. 1; Accord sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, op. cit., note 202, art. 2 2); décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 175, art. 5 3); Accord entre la Finlande et l'Estonie, op. cit., note 195, art. 8; Accord entre la France et la Malaisie, op. cit., note 217, art. 8 1); Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et espagnols, op. cit., note 220, art. III; Accord franco-suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, op. cit., note 140, art. 9 1); Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 3 3). Certains États reconnaissent une responsabilité partagée pour la fourniture de secours en cas de catastrophe. Ainsi, aux Fidji, le Gouvernement et les organisations non gouvernementales agréées sont tenus de fournir des secours en cas de catastrophe dans une situation d'urgence jusqu'à ce que la collectivité retrouve son autonomie [loi sur la gestion des catastrophes naturelles (Fidji), op. cit., note 166, art. 28 3)].

<sup>233</sup> Convention de Tampere, op. cit., note 13, art. 4 5). Voir également Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 51 (« l'État touché a le droit de refuser l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile au cas par cas, même si les organismes humanitaires des Nations Unies ont été priés par lui ou par le Secrétaire général de prêter assistance »).

néanmoins être répartie efficacement et rapidement<sup>234</sup> par l'État touché, être utilisée aux fins auxquelles elle est destinée<sup>235</sup>, ou être distribuée ou fournie par l'État touché sans aucune discrimination<sup>236</sup>. En vertu 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, daté de 2005, l'État touché est tenu de fournir en outre, 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<sup>237</sup>. La Convention de Tampere dispose que l'État requérant est tenu de fournir des renseignements concernant les règlements relatifs aux privilèges, immunités et facilités et l'existence d'obstacles réglementaires en vue de faciliter la fourniture d'assistance en précisant les fondements juridiques sur lesquels elle reposerait dans l'État touché<sup>238</sup>. La Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe va plus loin en demandant à l'État qui accepte l'assistance d'informer sans délai ses autorités nationales compétentes ou son autorité nationale de coordination qu'elles doivent fournir les facilités nécessaires à l'État prêtant assistance<sup>239</sup>.

#### b) Respect des dispositions du droit international et du droit interne

69. La fourniture de secours en cas de catastrophe est en outre soumise au respect des dispositions du droit international et du droit interne<sup>240</sup>. L'obligation de se conformer à ces textes est visée dans certains des principaux documents déclaratifs comme la résolution 46/182 de l'Assemblée générale<sup>241</sup>. Elle est également implicite dans de

<sup>234</sup> Avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, op. cit., note 175, art. 5 1) b).

<sup>235</sup> Ibid. Voir également Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire, op. cit., note 26, art. 8.

<sup>236</sup> Avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, op. cit., note 51, art. 5 1) c).

<sup>237</sup> Recueil des documents de l'ASEAN, 2005, p. 157, art. 12 2). Voir également Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. IV b) et c); Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, op. cit., note 175, annexe X, art. 2.

<sup>238</sup> Art. 4 2). Voir également Accord sur la coopération à travers les frontières, op.cit. note 202, art. 6 1); Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 10 3) (« Les États touchés devraient mettre à la disposition des acteurs prêtant assistance des informations adéquates sur les lois et règlements nationaux applicables à l'entrée sur le territoire national et à la conduite d'opérations de secours ou d'assistance initial »).

<sup>239</sup> Art. II c). Voir également art. IX (l'État bénéficiaire est tenu de fournir « l'appui dont le personnel prêtant assistance a besoin, les conseils et les renseignements nécessaires et, le cas échéant, des services de traduction et d'interprétation »).

<sup>240</sup> ASEAN, Accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 16, art. 13 2) (« les membres de l'opération d'assistance sont tenus de respecter et d'observer tous les textes de loi et règlements internes »).

<sup>241</sup> Annexe, par. 5. Voir également op. cit., note 53, principe 27 1); Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 4 1) (« Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités nationales et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe »); Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire, op. cit., note 26, art. 9 b) (« l'assistance humanitaire ne sera fournie que conformément aux principes et aux règles du droit international ») et 22 d) (« le personnel prêtant assistance est tenu de respecter les lois de l'État touché »). L'avant-projet de convention de 1984 sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence dispose à l'article 10 2) que (« L'État ou l'organisme donateur s'assure que l'assistance qu'il fournit est conforme aux normes ou règlements pertinents, qualitatifs, sanitaires ou autres, de l'État bénéficiaire, à moins que l'application de ces normes ou règlements ne soit suspendue ou que ces derniers ne soient

nombreux autres documents qui énoncent des principes du droit international (comme la non-discrimination) ou des procédures de droit interne concernant la gestion et la distribution de l'assistance. Cette obligation de conformité au droit international s'étend à d'autres règlements que ceux qui sont déjà acceptés en droit des secours en cas de catastrophe, notamment les garanties et la protection des droits de l'homme; les obligations faites en droit international relatives à la protection de l'environnement, aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays, et en droit international humanitaire, le cas échéant. Cependant, la plupart des règlements internationaux relatifs à la fourniture de secours en cas de catastrophe visent essentiellement l'application (ou la modification, selon le cas) des lois nationales dans la mesure où ils reconnaissent des privilèges et immunités particuliers, accordent d'autres facilités juridiques préférentielles aux organismes prêtant assistance et où ils portent création de procédures spécialement conçues pour la fourniture d'assistance internationale.

70. Le respect des lois et règlements nationaux est la condition fondamentale qui sous-tend la majeure partie du droit des secours en cas de catastrophe. Tout État touché compte qu'au minimum l'assistance internationale fournie sur le territoire placé sous sa juridiction ou son contrôle respectera ses lois et ses normes. Cependant, en règle générale, les lois nationales ne sont pas adaptées à la création d'un « espace humanitaire » au lendemain d'une catastrophe étant donné que le respect des dispositions peut s'avérer difficile et coûteux à la fois en termes de ressources et de temps perdu. Les lois et les procédures nationales relatives à la qualité des denrées alimentaires, aux codes du bâtiment, à la reconnaissance des qualifications professionnelles, à l'immatriculation des véhicules et autres formalités d'autorisation, par exemple, quand elles existent, peuvent être trop strictes ou trop aléatoires pour permettre que l'on s'y conforme sans délai<sup>242</sup>. En outre, il n'est pas toujours facile de savoir quelles sont les lois et procédures applicables, surtout si les textes sont susceptibles d'être modifiés par une déclaration d'état d'urgence. De nombreux traités multilatéraux et bilatéraux ont justement pour objet de modifier ou d'harmoniser les règlements nationaux en vue de fournir un fondement juridique à la fourniture d'assistance dans les meilleurs délais<sup>243</sup>.

71. Dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, on trouve généralement des dispositions prescrivant le respect des lois, normes et règlements nationaux. Le plus souvent, elles revêtent l'une des trois formes ci-après. Premièrement, certaines visent la conduite de l'opération de secours en général et prévoient que celle-ci doit systématiquement être conforme aux lois nationales. Deuxièmement, certaines prennent la forme d'une clause de sauvegarde concernant une disposition de fond précise dans un instrument, soulignant que cette disposition doit être appliquée ou interprétée conformément aux lois nationales. Troisièmement, certains instruments visent la conformité avec les instruments nationaux ou internationaux en partant de la présomption inverse, à savoir en exigeant que la

---

modifiés pour la durée des opérations de secours »).

<sup>242</sup> Voir le débat sur la qualité des secours à la section IV. D.5 ci-après.

<sup>243</sup> Les lois nationales peuvent également être modifiées dans le cadre de la fourniture d'assistance en cas de catastrophe par des accords spéciaux conclus avec les acteurs humanitaires ou par les divers accords qui forment le cadre juridique sur lequel reposent les travaux de certains organismes humanitaires dans l'État.

législation nationale soit rendue conforme au droit international applicable en cas de catastrophe ou qu'elle soit adaptée lors d'une catastrophe.

i) *Clauses générales de respect des dispositions*

72. Dans les instruments concernant les secours en cas de catastrophe, certaines dispositions comportent une condition générale selon laquelle toutes les activités menées dans le cadre d'une opération de secours en cas de catastrophe doivent respecter les dispositions des lois nationales. Ainsi, l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence dispose que les membres de l'opération d'assistance sont tenus de respecter et d'observer tous les textes de loi et règlements nationaux. Le chef de l'opération d'assistance prend toutes les mesures voulues pour assurer le respect des lois et règlements nationaux. L'État bénéficiaire coopère pour veiller à ce que les membres de l'opération d'assistance respectent les lois et règlements nationaux<sup>244</sup>. Ainsi, dans cette clause générale de respect des dispositions du droit interne, trois obligations distinctes faites à trois acteurs différents sont énoncées : une obligation faite aux membres de l'opération de secours de respecter les dispositions du droit interne, une obligation faite au chef de l'opération de secours d'assurer le respect des dispositions et une obligation faite à l'État bénéficiaire de coopérer pour veiller au respect des dispositions du droit interne. On trouve une disposition analogue dans la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe selon laquelle le personnel prêtant assistance est tenu de respecter les lois et les règlements de l'État bénéficiaire et des éventuels États de transit. Le personnel prêtant assistance s'abstient d'exercer des activités politiques ou d'autre nature incompatibles avec lesdites lois ou les termes de la Convention<sup>245</sup>. Les Directives de Max Planck disposent que parmi les conditions requises pour la fourniture d'assistance humanitaire figure le respect des dispositions de droit interne du territoire où les opérations d'assistance humanitaire sont conduites<sup>246</sup>. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale prévoit que la coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence « devrait être fournie conformément [...] à la législation nationale »<sup>247</sup>. On trouve des dispositions semblables dans d'autres instruments<sup>248</sup>.

ii) *Clauses de sauvegarde concernant le respect de certaines dispositions ou questions*

<sup>244</sup> ASEAN, *Document Series 2005*, op. cit., note 16, p. 157, art. 13.

<sup>245</sup> Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. XI d).

<sup>246</sup> Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire, op. cit., note 26, par. 9 b). Voir également par. 22 d).

<sup>247</sup> Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, op. cit., note 19, annexe, par. 5.

<sup>248</sup> Voir, par exemple, la décision du Conseil 2001/792/CE, EURATOM, du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (*Journal officiel*, vol. 44, n° L 297, 15 novembre 2001), préambule, par. 8, où il est souligné que ce mécanisme doit être conforme « au principe de subsidiarité »; Accord de 1964 entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de l'Inde relatif à l'entrée en franchise de colis et de matériel de secours, art. 1 3) qui prévoit que l'Accord « ne s'applique pas aux produits alimentaires qui ne répondent pas aux normes édictées par l'*Indian Prevention of Food Adulteration Act and Rules*.

73. Certaines dispositions visant le respect du droit interne et du droit international dans le contexte des secours en cas de catastrophe prennent la forme d'une clause de sauvegarde établie en vue d'assurer qu'une disposition donnée est appliquée ou interprétée conformément à la loi nationale. Ainsi, la Convention de Tampere comprend une clause exigeant le respect de la législation nationale dans la disposition concernant le consentement de l'État partie demandeur à recevoir l'assistance<sup>249</sup>. La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique contient également une clause de sauvegarde dans les dispositions concernant les réparations ou indemnités<sup>250</sup>. La Convention établissant une Union internationale de secours vise le respect de la législation nationale dans sa disposition sur la personnalité juridique internationale de l'Union<sup>251</sup>. On trouve également des clauses analogues concernant le respect de la législation nationale dans d'autres instruments, dans des dispositions aussi variées que celles qui concernent la protection de l'information<sup>252</sup>, la coopération<sup>253</sup>, l'utilisation en cas d'urgence des télécommunications par le personnel prêtant

---

<sup>249</sup> Convention de Tampere, *op. cit.*, note 13, art. 4 5).

<sup>250</sup> Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, *op. cit.*, note 196, art. 10 3). Voir également Accord portant création de l'Agence caraïbe d'intervention d'urgence en cas de catastrophe, *op. cit.*, note 17, art. 23 3) (« Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant le versement des réparations ou des indemnités prévues aux termes de tout accord international ou loi nationale applicable d'un État participant ni comme exigeant de l'État demandeur qu'il applique le paragraphe 2 du présent article, en tout ou en partie, à ses nationaux ou résidents permanents »).

<sup>251</sup> Convention et Statut de l'Union, *op. cit.*, note 9, art. 8. De même un traité sur le contrôle du paludisme abordait le respect de la législation nationale dans le contexte du pouvoir qu'il accordait à une commission régionale de contrôle du paludisme. Protocole relatif au contrôle du paludisme concernant l'initiative de développement spatial de Lubombo entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud, le Gouvernement du Royaume du Swaziland et le Gouvernement de la République du Mozambique, 1999, art. 3 a) (examiné dans « International disaster response law research report: Southern African region », Tracy-Lynn Field, janvier 2003, p. 10).

<sup>252</sup> Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, *op. cit.*, note 175, art. 22 1).

<sup>253</sup> Convention entre la République d'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, 1988, art. 13.

assistance<sup>254</sup>, la planification des secours en cas de catastrophe<sup>255</sup>, le transfert de technologie<sup>256</sup>, le transit<sup>257</sup>, le passage des frontières<sup>258</sup> et la tenue des registres<sup>259</sup>.

74. Un domaine dans lequel on trouve très fréquemment ces clauses de sauvegarde est celui de la liberté de circulation. Ainsi, la Convention de Tampere dispose que « [c]haque État partie facilite, à la demande de tout autre État partie et dans les limites permises par sa législation nationale, le transit à destination ou en provenance de son territoire ou à travers son territoire du personnel, des équipements, des matériels et des informations associés à l'utilisation des ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours en cas de catastrophe »<sup>260</sup>. La Déclaration de l'ASEAN prévoit que, sur notification préalable, chaque État membre procède à des arrangements internes immédiats pour faciliter le transit, sur son territoire, des navires, des aéronefs, du personnel habilité, des fournitures et du matériel destinés au territoire d'un État membre sinistré, *sous réserve que ces formalités soient conformes aux dispositions de ses lois internes*<sup>261</sup>. Enfin la Convention interaméricaine dispose que les États parties doivent respecter toutes les zones restreintes désignées par l'État bénéficiaire<sup>262</sup>.

<sup>254</sup> Projet d'accord type sur le droit international médical et humanitaire, op. cit., note 29, art. 6.

<sup>255</sup> Recommandation Rec(2002)3 du Conseil de l'Europe aux États membres sur la coopération transfrontalière en matière de protection civile et d'entraide en cas de désastre naturel et technologique survenant dans les zones frontalières, adoptée par le Comité des ministres le 6 mars 2002, lors de la 786<sup>e</sup> Réunion des délégués des ministres, par. 2. Voir annexe, par. 6 (« Dans la mesure où cela relève de leurs compétences ou est prévu par leur droit interne, les collectivités ou autorités territoriales devraient également élaborer des plans d'action et collaborer avec leurs autorités nationales et avec les collectivités ou autorités territoriales des États voisins ») et par. 9 (« Les plans d'action devraient tenir compte des compétences et des moyens dont disposent, en vertu des dispositions légales nationales, les collectivités ou autorités territoriales situées de part et d'autre d'une frontière commune »).

<sup>256</sup> Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, op. cit., note 170, art. 9 2) (« Les Parties s'engagent à coopérer activement, sous réserve de leurs législations, réglementations et politiques nationales, pour le transfert de la technologie en matière de préparation et de lutte contre la pollution par les hydrocarbures »).

<sup>257</sup> Accord entre les gouvernements des États membres de la Coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 5 (s'agissant du transit, l'article dispose que « le gouvernement de l'État de transit apporte tout l'appui voulu pendant le passage de l'assistance sur son territoire, conformément à sa législation nationale, au droit international et à la pratique »).

<sup>258</sup> Ibid., art. 9 1) (s'agissant du passage des frontières, l'article dispose que « la procédure de passage des frontières de l'État demandeur ou de l'État de transit par les membres des équipes d'assistance est déterminée par les dispositions de leur droit interne, du droit international et des accords bilatéraux conclus par l'État demandeur ou l'État de transit »).

<sup>259</sup> Règles et pratiques recommandées par la réunion des sociétés nationales des Balkans sur le droit des interventions internationales en cas de catastrophe, Belgrade, 20-26 septembre 2004, art. IV b) 3) (qui recommande que les registres soient tenus « conformément à la législation nationale et aux exigences du donateur »). Voir également par. V 1) (qui recommande que les gouvernements « informent périodiquement les donateurs de l'état de la gestion de l'opération de secours en cas de catastrophe, conformément à la législation et à la pratique nationales »).

<sup>260</sup> Convention de Tampere, op. cit., note 13, art. 9 4).

<sup>261</sup> Déclaration de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) relative à l'entraide en cas de catastrophe naturelle, faite à Manille le 26 juin 1976, par. III b) (italiques ajoutés).

<sup>262</sup> Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. VIII.

iii) *Dispositions appelant la modification de la législation nationale*

75. Une série de dispositions visant la relation entre le droit international applicable dans le contexte des catastrophes et le droit interne partent de la présomption inverse en demandant aux États de modifier leur législation nationale afin de tenir compte du droit international des catastrophes ou de l'état de la catastrophe elle-même. Ainsi, la résolution relative à l'aide humanitaire, adoptée par l'Institut de droit international en 2003, dispose que « les États devraient adopter les lois et règlements et conclure les traités bilatéraux et multilatéraux nécessaires à la disponibilité des facilités en ce qui concerne l'assistance humanitaire »<sup>263</sup>. De même, la loi sur la gestion des catastrophes de Sainte-Lucie contient une disposition sur l'application des traités en cas de catastrophe ou d'urgence selon laquelle lorsque Sainte-Lucie est partie à un traité ou autre accord international que le Gouverneur général considère utile pour la préparation ou l'intervention en cas d'urgence ou de catastrophe ou l'atténuation de leurs effets, il peut proclamer que le traité, en tout ou en partie, fait partie de la loi de Sainte-Lucie pour la durée de la situation d'urgence ou de la catastrophe ou de tout événement particulier ou type d'événement survenu pendant cette situation d'urgence ou cette catastrophe, et que tout ou partie dudit traité prend effet pour la durée de l'urgence ou de la catastrophe comme si ses dispositions étaient incorporées dans la législation nationale<sup>264</sup>.

c) **Autres conditions de la fourniture de secours**

76. Certains textes cherchent également à réglementer la qualité de l'assistance proposée puis fournie par les États prêtant assistance<sup>265</sup>. Ainsi, les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours énoncent la responsabilité qu'ont les acteurs prêtant assistance de s'assurer, entre autres, que celle-ci est distribuée en fonction des besoins<sup>266</sup>; apportée à toutes les personnes touchées sans distinction de caractère défavorable<sup>267</sup>; apportée sans chercher à défendre un point de vue politique ou religieux ou obtenir un bénéfice commercial<sup>268</sup>; fournie par du personnel

<sup>263</sup> Sect. VII, par. 2.

<sup>264</sup> Loi de 2006 sur la gestion des catastrophes (Sainte-Lucie), art. 22.

<sup>265</sup> Voir le débat sur la qualité des secours à la section IV. D.5 ci-après.

<sup>266</sup> Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 4 2) a); voir également Accord de partenariat, op. cit., note 198, art. 72, et Convention relative à l'aide alimentaire, op. cit., note 195, art. VIII a) (« L'aide alimentaire doit uniquement être fournie lorsqu'elle constitue le moyen d'assistance le plus efficace et le mieux adapté »); op. cit., note 51, art. 10 1) (« L'État ou l'organisme donateur s'assure que l'assistance qu'il fournit correspond aux besoins tels qu'ils ont été évalués et qu'elle est conforme aux us et coutumes de l'État bénéficiaire »); Projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire, op. cit., note 26, art. 15 (« L'État ou l'organisme prêtant assistance s'assure que l'assistance humanitaire fournie correspond en tous points aux besoins évalués »); A/HRC/4/38/Add.1, op. cit., note 229, annexe, directive B.1.2 (« L'action humanitaire doit être fonction des besoins évalués[...] »); Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, op. cit., note 26, sect. III. 2 a); et UNITAR *Model Rules for Disaster Relief Operations*, 1982, annexe A, règle 2 2) (« L'État prêtant assistance consulte l'autorité nationale désignée pour connaître les besoins de l'État bénéficiaire »).

<sup>267</sup> Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 4 2) b); voir également Convention-cadre, op. cit., note 14, art. 3 c); Accord de partenariat, op. cit., note 198, art. 72 2).

<sup>268</sup> Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 4 2) c). Voir également op. cit., note 19, annexe, par. 5 : « Les organisations intergouvernementales et non gouvernementales *agissant de façon impartiale et dans un but strictement humanitaire* devraient continuer à apporter une contribution importante en venant s'ajouter aux efforts nationaux » (italiques ajoutés).

compétent, formé et équipé de façon adéquate<sup>269</sup>; menée en coordination avec les autorités compétentes de l'État touché et, chaque fois que cela est pratique, avec d'autres acteurs nationaux et étrangers compétents<sup>270</sup>; et n'est pas utilisée à des fins autres que la fourniture de secours ou le relèvement initial<sup>271</sup>. Les États sont invités également à encourager activement les membres du public à donner uniquement les articles de secours expressément demandés par l'État touché et à les dissuader de fournir des articles inutiles ou inadaptés<sup>272</sup>.

77. En outre, plusieurs accords prévoient la fourniture d'assistance sur la base de coûts précis et selon des règles arrêtées d'un commun accord relatives aux statuts, privilèges et immunités; à la responsabilité et au règlement des différends; à la protection du personnel, de l'équipement et du matériel employés dans les opérations de secours. Ces questions sont traitées séparément ci-après.

#### d) Modalités

##### i) Procédure

78. La plupart des instruments visant la fourniture de secours en cas de catastrophe envisagent le déclenchement des opérations via la communication d'une demande d'assistance, soit directement à d'autres États parties à l'accord soit par l'intermédiaire d'un interlocuteur désigné. Ainsi, 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 envisage que la demande d'assistance soit adressée directement au Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence qui s'acquitte des responsabilités de « coordonnateur des opérations » pour les besoins du traité<sup>273</sup>. Dans certains cas, un interlocuteur local est désigné<sup>274</sup>. Ainsi, la Convention interaméricaine de 1991

<sup>269</sup> Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 4 3) f). Voir également Accord franco-suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, op. cit., note 140, art. 5 (« [...] l'aide est fournie par des équipes de secours qui ont reçu une formation [...] et qui disposent du matériel et des appareils nécessaires à l'accomplissement de ces tâches »). Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe (Espagne et Argentine), op. cit., note 195, art. IX (« l'assistance sera prêtée en premier lieu par les unités d'intervention dotées des moyens correspondants »).

<sup>270</sup> Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 4 1). Voir le débat sur la coordination ci-après, sect. IV. D.3.

<sup>271</sup> Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 4 2). Voir également UNITAR *Model Rules for Disaster Relief Operations*, 1982, annexe A, règle 3.

<sup>272</sup> Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 5 2). De même, les Lignes directrices énoncent le devoir de coopération en vue de « prévenir le détournement ou l'appropriation illicite de biens, d'équipements et de ressources destinés à des opérations de secours ou de relèvement initial en cas de catastrophe, ou la fraude concernant ces biens, équipements et ressources » et d'engager des procédures (art. 6); l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence dispose à l'article 12 4) que les articles et le matériel de secours fournis devraient remplir les conditions de qualité et de validité des Parties concernées par leur consommation et leur utilisation.

<sup>273</sup> Art. 2 et 4 1). Voir également Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986, art. 2 1) (l'assistance peut être demandée à l'Agence internationale de l'énergie atomique ou par son entremise).

<sup>274</sup> Certains textes de loi et règlements nationaux désignent expressément un interlocuteur local chargé de coordonner l'assistance internationale. Voir, par exemple, le règlement relatif à la préparation et à l'intervention en cas de catastrophe (Mobilisation en cas de menace de catastrophe), n° 80 de 2000 (Belize); le décret n° 97, du 4 octobre 2005 (El Salvador); la loi

visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe dispose que les demandes et offres d'assistance doivent être communiquées par la voie diplomatique ou par l'intermédiaire de l'autorité nationale chargée de coordonner l'assistance, selon les circonstances<sup>275</sup>. Certains arrangements bilatéraux précisent également le mode de communication des demandes et des offres d'assistance, y compris par la voie diplomatique ou directement entre les ministères<sup>276</sup>.

ii) *Délais*

79. Une autre condition commune est celle qui consiste à répondre à une demande ou à une offre dans les meilleurs délais. Cette condition est jugée essentielle vu que les catastrophes se déclenchent soudainement et qu'il faut intervenir rapidement. Aux termes de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000, « Les offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires »<sup>277</sup>. 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, fait obligation à l'État touché, auquel une offre d'assistance a été faite (qu'elle ait ou non été demandée), de décider rapidement s'il est en mesure d'accepter l'assistance offerte et de déterminer l'ampleur et les conditions de l'assistance<sup>278</sup>. En vertu de l'Accord de Cotonou,

---

n° 21 sur la gestion des catastrophes naturelles, 1998 (Fidji), sect. 32 1) (Le Contrôleur des catastrophes naturelles et le Comité d'urgence coordonnent toute l'assistance étrangère fournie); le décret n° 109-96, du 9 décembre 1996 (Guatemala), art. 17; la loi n° 57 de 2002 sur la gestion des catastrophes naturelles (Afrique du Sud), sect. 27 2) o) (pouvoir de prendre des règlements ou de donner des orientations concernant les mesures visant à faciliter l'assistance internationale); la loi n° 13 de 2005 sur la gestion des catastrophes (Sri Lanka), op. cit., note 164.

<sup>275</sup> Art. II a). Voir également l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile, 1998, art. 5 4) (« [l]a demande d'assistance exprimée par l'une des Parties est transmise simultanément par la voie diplomatique et par l'organe de coordination des Parties »).

<sup>276</sup> Voir, par exemple, loi 25.240 du 26 janvier 2000, op. cit., note 195, art. 4 2) (« Toutes les communications et demandes d'assistance adressées par les Parties seront transmises par leurs ministères des affaires étrangères respectifs »).

<sup>277</sup> Art. 3 d). Voir également Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, op. cit., note 196, art. 2 2) et 2 3) (l'État auquel une demande d'assistance est adressée « détermine rapidement »); op. cit., note 16, art. 4 c) (« répond rapidement »); Accord entre les gouvernements des États membres de la Coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 4 3) (« L'État partie prêtant assistance prend immédiatement la décision de fournir l'assistance »); décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 175, art. 5 2); Accord entre la Finlande et l'Estonie, op. cit., note 195, art. 6; Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme, et d'intervention en cas de catastrophe, de 2000, art. 7 (dans les plus brefs délais); loi 25.240 du 26 janvier 2000, op. cit., note 195, art. 4 1) (« l'autre Partie organise dans les plus brefs délais l'intervention des organismes compétents »); Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 10 1) (« L'État touché devrait décider en temps opportun s'il y a lieu de demander ou non des secours ou une assistance au relèvement initial, et communiquer promptement sa décision »). De même, les Directives du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG), (révision de mai 2007), disposent que l'État touché est tenu d'adresser sa demande d'assistance internationale *dès que possible* (italiques ajoutés) (sect. D 2.2, par. 1).

<sup>278</sup> ASEAN, Accord sur la gestion des catastrophes, op. cit., note 16, art. 11 5).

l'aide humanitaire et l'assistance en cas d'urgence « sont gérées et exécutées selon des procédures permettant des interventions rapides, souples et efficaces »<sup>279</sup>.

iii) *Précision*

80. La plupart des instruments régissant la fourniture de secours font obligation à l'État demandeur de préciser l'ampleur et le type d'assistance requis<sup>280</sup>. Ces renseignements découlent généralement de l'évaluation des besoins<sup>281</sup> menée par l'État demandeur, seul ou en collaboration avec un autre État<sup>282</sup>. La Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe fait obligation à l'État prêtant assistance de consulter l'État bénéficiaire pour savoir quel type d'assistance il considère la mieux adaptée pour venir en aide aux populations sinistrées<sup>283</sup>.

## B. Accès

81. La question de l'accès fait partie intégrante de la fourniture de secours en cas de catastrophe. Cette question sera examinée dans la présente partie sous plusieurs angles : premièrement, l'entrée du personnel de secours dans l'État bénéficiaire, notamment la facilitation de la délivrance aux membres de ce personnel de visas d'entrée, de permis, de visas ou d'autorisations de travail et la reconnaissance de leurs compétences professionnelles; deuxièmement, l'entrée de marchandises dans l'État bénéficiaire, notamment le régime d'admission temporaire établi par la

<sup>279</sup> Accord de partenariat, op. cit., note 198, art. 72 6).

<sup>280</sup> Convention de Tampere, op. cit., note 13, art. 4 2) (« l'ampleur et le type d'assistance requise »); Accord entre les gouvernements des États membres de la Coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 4 2) (« le lieu, l'heure, la nature et l'ampleur de la catastrophe et l'état actuel de l'urgence dans la zone sinistrée » ainsi que « l'action déjà menée, une description précise de l'assistance requise et l'établissement des priorités de la demande de secours »); op. cit., note 16, art. 11 3); Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, op. cit., note 169, art. 15 1); décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 175, art. 5 1); Accord entre la Finlande et l'Estonie, op. cit., note 195, art. 6; Convention entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 3 3) (« fournira, dans la mesure du possible, des précisions sur l'assistance [attendue] et sur les missions qui seront confiées à l'unité de secours »); Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 10 2) (« Les demandes et les offres d'assistance devraient être aussi précises que possible quant aux types et aux quantités de biens, aux services et aux connaissances spécialisées disponibles ou requis, respectivement. Les États touchés pourraient aussi indiquer, parmi les types de biens et de services susceptibles d'être proposés, ceux qui ne sont pas nécessaires »).

<sup>281</sup> Voir Accord entre les gouvernements des États membres de la Coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 3 2) (« L'État prêtant assistance aide l'État demandeur en recourant à des moyens et à des mesures visant à prévenir ou éliminer les retombées de la catastrophe »). Voir également Lignes directrices, op. cit., note 191, art. 10 1) (« Pour se déterminer, l'État touché devrait sans délai évaluer les besoins. Il conviendrait d'envisager d'entreprendre des évaluations conjointes des besoins avec les Nations Unies et d'autres organisations humanitaires prêtant assistance »); Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, résolution 6 du Conseil des délégués, Birmingham (Royaume-Uni), 29-30 octobre 1993, art. 2.

<sup>282</sup> ASEAN, Accord sur la gestion des catastrophes, op. cit., note 16, art. 11 3).

<sup>283</sup> Art. II b).

Convention relative à l'admission temporaire de 1990; la facilitation du congé douanier prévue par la Convention de Kyoto révisée de 1999 et l'exonération de droits, de taxes et de restrictions à l'importation, prévue par plusieurs instruments; troisièmement, le passage en transit et la liberté de mouvement du personnel de secours, notamment son passage en transit dans les États de transit, le passage en transit et la liberté de mouvement à l'intérieur de l'État bénéficiaire et les questions concernant le survol et les droits d'atterrissage dans tous les États.

## 1. Facilitation de l'entrée du personnel de secours en cas de catastrophe

82. La facilitation de l'entrée du personnel des organisations de secours est un élément crucial pour acheminer à temps l'assistance en cas de catastrophe, car les secours ne peuvent être efficaces si le personnel compétent ne peut entrer dans l'État touché ou s'il est empêché par d'autres moyens de faire son travail en raison de l'imposition de multiples barrières réglementaires. Le principal aspect de cette facilitation est la délivrance de visas d'entrée au personnel de secours, question qui fait l'objet de dispositions dans de nombreux instruments. Même après l'admission dans l'État bénéficiaire, des mesures de facilitation supplémentaires sont souvent requises pour que le personnel de secours puisse s'acquitter de ses fonctions, en particulier la délivrance de permis (ou de visas) de travail et la reconnaissance des compétences professionnelles. En général, un régime efficace d'admission du personnel de secours lors de catastrophe prévoit une méthode accélérée permettant à tous les membres de l'équipe de secours, quels que soient leur nationalité ou leur statut, d'obtenir de façon rapide et efficace un visa ou un permis de travail et la reconnaissance de leurs compétences professionnelles, selon le droit interne de l'État touché, afin de s'acquitter de toutes les responsabilités normales qui sont associées aux secours internationaux en cas de catastrophe.

### a) Visas d'entrée

83. La délivrance de visas d'entrée au personnel de secours est largement considérée comme une question primordiale si l'on veut améliorer l'efficacité des opérations de secours dans son ensemble. D'ailleurs, depuis 1975 au moins, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge a noté que « l'obtention de visas pour les délégués et les équipes chargés des secours en cas de catastrophe reste une procédure requérant beaucoup de temps, qui souvent retarde l'envoi de délégués et d'équipes de cette nature » et a prié instamment les sociétés nationales « d'insister auprès de leurs gouvernements pour obtenir un allègement des formalités d'entrée dans le pays des délégués officiels de la Ligue ou d'équipes nationales officielles »<sup>284</sup>.

84. Plusieurs instruments contiennent des dispositions sur les visas d'entrée. La Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe de 1991 stipule que chaque État partie doit fournir au personnel chargé des secours en cas de catastrophe les documents et services d'immigration nécessaires conformément à sa législation<sup>285</sup>. De même, le projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence de 1984 prévoit que l'État bénéficiaire délivre rapidement et gratuitement des visas multiples de transit,

<sup>284</sup> Résolution du Conseil des gouverneurs de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, adoptée à sa trentre-troisième session, Genève, 28 octobre-1<sup>er</sup> novembre 1975.

<sup>285</sup> Art. VII a).

d'entrée et de sortie au personnel représentant les États ou organismes donateurs<sup>286</sup>. D'autres traités énoncent de façon un peu moins explicite les droits d'entrée accordés au personnel de secours, et précisent par exemple que l'État bénéficiaire doit faciliter l'entrée, le séjour et la sortie sur et à partir de son territoire du personnel participant à l'assistance<sup>287</sup>. Ce dernier type de disposition, bien que moins précis, pourrait en réalité être considéré comme ayant une portée plus large que le premier, puisque la facilitation du séjour du personnel de secours pourrait également comporter une assistance pour l'obtention d'un visa de travail et la reconnaissance des compétences professionnelles dont il sera question plus loin.

85. S'agissant des traités bilatéraux, les règles types relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR de 1982 disposent que « l'État bénéficiaire lève les prescriptions relatives aux visas d'entrée et de sortie, délivre les visas dans les meilleurs délais aux points d'entrée et de sortie ou délivre des visas d'entrée et de sortie multiples au personnel de secours désigné. L'État donateur lève les prescriptions relatives aux visas de sortie ou délivre ces visas dans les meilleurs délais à son personnel de secours désigné »<sup>288</sup>. Plusieurs traités bilatéraux contiennent des dispositions analogues. Par exemple, un traité conclu entre les Pays-Bas et la Belgique précise que « les personnes faisant partie d'une unité de secours sont exemptées de l'obligation d'être porteurs d'un document valable pour le franchissement de la frontière » si le commandant de l'unité est porteur d'un certificat délivré par l'organe compétent visé dans la convention, « attestant la portée et la nature de l'assistance à fournir »<sup>289</sup>. Suivant une autre disposition du traité, en cas d'urgence particulière, la frontière peut être franchie en dehors des points de passage officiels<sup>290</sup>. Plusieurs autres traités bilatéraux entre États de nombreuses régions du monde contiennent des dispositions semblables<sup>291</sup>.

<sup>286</sup> A/39/267/Add.2-6/1984/96, Add.2, annexe, art. 7 2) a).

<sup>287</sup> Accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de l'ASEAN, 2005, art. 14. Voir aussi Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8 5) (« L'État qui requiert l'assistance facilite l'entrée et le séjour sur son territoire national, ainsi que la sortie de son territoire national, au personnel [...] nécessair[e] pour l'assistance »); Convention relative à l'aviation civile internationale, 1944, par. 8.8 et 8.9; Convention visant à faciliter le trafic maritime international, 1965, par. 5.11 et 5.12; Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, art. 7 b); Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, 2000, art. 4 3); 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, art. 9 (« Les États parties réduisent ou éliminent, si possible et en conformité avec leur législation nationale, les obstacles réglementaires à l'utilisation des ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours en cas de catastrophe, y compris [...] [les] dispositions réglementaires limitant les mouvements des personnels qui exploitent les équipements de télécommunication ou qui sont indispensables à leur utilisation efficace »).

<sup>288</sup> UNITAR, *Policy and Efficacy Studies*, n° 8 (numéro de vente: E.82.XV.PE/8), annexe A, règle 15.

<sup>289</sup> Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 6 2) et 3).

<sup>290</sup> *Ibid.*, art. 6 4).

<sup>291</sup> Voir, par exemple, Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 4; Accord entre la République du Mozambique et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud concernant la coordination des services de recherche et de sauvetage, 2002, art. 2 2); Convention de 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à

86. S'agissant du droit interne, la délivrance de visas au personnel de secours en cas de catastrophe varie souvent selon l'organisation à laquelle le demandeur est affilié. Bien qu'il soit assez courant que la législation nationale autorise l'admission de certaines personnes en vertu des privilèges et immunités rattachés à leur appartenance à une organisation intergouvernementale<sup>292</sup>, très peu de législations nationales, selon les recherches, facilitent expressément l'admission du personnel des organisations non gouvernementales en cas de catastrophe. Ce type de personnel ne se voit souvent accorder qu'une dérogation expresse à l'obligation de permis

---

l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 6; Convention de 1977 entre la France et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou accident grave, art. 4; Accord de coopération et d'assistance mutuelle en cas d'accident de 1995 entre la Finlande et l'Estonie, art. 9; Accord entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et le Gouvernement de la République de Namibie sur la coordination des services de recherche et de sauvetage, art. 7; Accord de coopération pour la prévention et les secours en cas de catastrophe naturelle de 1987 entre le Mexique et le Guatemala, art. V; Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de l'intervention en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 9; Accord de coopération pour la prévention, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe conclu entre l'Espagne et l'Argentine en 1988, art. XIII. La question des visas d'entrée du personnel chargé des secours en cas de catastrophe est également traitée dans diverses déclarations et résolutions, de même que dans des lignes directrices. Voir la résolution 57/150 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2002 (« Demande instamment à tous les États, en accord avec les dispositions applicables sur leur territoire en matière de sécurité publique et de sûreté nationale, de simplifier ou limiter, selon qu'il convient, les formalités douanières et administratives relatives à l'entrée, au transit, au séjour et à la sortie des équipes internationales de recherche et de sauvetage en milieu urbain ainsi que de leur matériel et équipement »); Résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge sur les mesures destinées à accélérer les secours internationaux, 1977 (voir note 20 ci-dessus), Recommandation E (« Il est recommandé à tous les gouvernements de supprimer les modalités de visas de transit, d'entrée et de sortie pour les personnels de secours agissant à titre officiel comme représentants d'organismes de secours reconnus à l'échelon international »); Projet de lignes directrices internationales pour les opérations d'aide humanitaire, 1991, art. 21 (« En particulier, pour accélérer, faciliter et protéger les opérations d'aide humanitaire, l'État qui reçoit l'aide [...] lève ou simplifie les formalités habituelles de visas pour le personnel de l'État ou de l'organisation qui fournit l'aide afin d'autoriser ce personnel à entrer sur son territoire et à en sortir sans délai »); et Directives mises à jour 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, 2006, par. 60 (« Les États touchés informent les ministères et les organes administratifs locaux de l'arrivée imminente de [travailleurs humanitaires] étrangers et facilitent leur déploiement en [...] levant les formalités de visas »). Voir également Règles et pratiques recommandées des sociétés nationales des Balkans, 2004, par. B III) 12); et Association du droit international, Projet d'accord-type relatif aux actions de secours humanitaires, 1980, art. 14 (« L'État receveur accordera au personnel étranger de l'organisation toutes facilités administratives en ce qui concerne l'entrée au territoire et l'accueil au pays »).

<sup>292</sup> Par exemple, la loi relative à l'immigration de 1971 de Fidji dispose que « ne sont pas tenues d'être titulaires d'un permis [d'entrée] [...] c) les personnes bénéficiant de privilèges et d'immunités accordés par Fidji en vertu d'une loi en vigueur relative aux privilèges et immunités diplomatiques ou consulaires [et] les personnes faisant partie du personnel ou du ménage des personnes auxquelles ces privilèges et immunités ont été octroyés ». Lois de Fidji, chap. 88, art. 7 1) c). Voir plus bas un exposé sur les privilèges et immunités.

d'entrée<sup>293</sup>, selon une procédure qui peut manquer de transparence<sup>294</sup>. Au moins un État a conclu des accords avec les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales pour accélérer la délivrance de visas et alléger les conditions d'admission en cas de catastrophe<sup>295</sup>.

**b) Permis ou visas de travail**

87. Même lorsque le personnel de secours en cas de catastrophe est autorisé à entrer dans l'État qui requiert l'aide, le statut qui lui est conféré ne l'autorise pas toujours à travailler sur le territoire de cet État<sup>296</sup>. Si les membres des missions diplomatiques, des consulats et des organismes et institutions des Nations Unies reçoivent parfois des visas officiels leur permettant de travailler, le personnel non gouvernemental ne bénéficie pas toujours de ce privilège. En fait, l'étude de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) sur la pratique en Asie du Sud-Est, en Afrique australe et en Amérique centrale signale un certain nombre de cas où les visas délivrés au personnel de secours en cas de catastrophe sont uniquement des visas de tourisme<sup>297</sup>. De même, après la tempête tropicale Stan au Guatemala, en octobre 2005, il a été signalé que certaines organisations de secours n'ont pu employer qu'un personnel international limité parce que ce personnel ne se voyait délivrer que des visas de tourisme<sup>298</sup>. En conséquence, la présente section portera sur les dispositions concernant expressément la possibilité pour le personnel de secours de travailler dans l'État bénéficiaire une fois que cet État l'a admis sur son territoire.

88. Plusieurs instruments demandent expressément aux États bénéficiaires de délivrer des permis de travail au personnel de secours en cas de catastrophe. Le Projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence de 1984 fait obligation à l'État bénéficiaire de « renonc[er] à exiger les permis de

<sup>293</sup> Voir, par exemple, la loi sur l'immigration de 1971 de Fidji, art. 7 3) (ibid.) (« Le Ministre peut, à sa discrétion, déterminer par ordonnance qu'une personne ou une catégorie de personnes peut être exemptée de l'obligation de détenir un permis spécifié par la présente loi selon les conditions définies par le Ministre »).

<sup>294</sup> Par exemple, selon une étude de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC), « en cas de catastrophe naturelle, le Gouvernement s'était montré disposé à réduire les mesures bureaucratiques pour faciliter l'entrée et les déplacements du personnel étranger sur le territoire », mais « en raison de la nature ponctuelle de ces arrangements les voies officielles étaient parfois écartées au profit d'arrangements individuels moins transparents entre le personnel et les fonctionnaires du gouvernement » (« Indonesia: laws, policies, planning and practices on international disaster response », IFRC, juillet 2005, p. 24).

<sup>295</sup> Tracy-Lynn Field, « International disaster response law research report: Southern African region », janvier 2003, p. 12 et 13 (à propos de l'Afrique du Sud).

<sup>296</sup> C'est particulièrement le cas du personnel à temps plein des organismes de secours, mais peut s'appliquer même aux bénévoles, car certains États semblent inclure l'aide bénévole en cas de catastrophe dans le « travail », largement défini, et exigent que le personnel de secours obtienne un visa ou un permis de travail plutôt qu'un simple visa de tourisme pour effectuer du travail de secours.

<sup>297</sup> Études de cas en Asie du Sud, en Afrique australe et en Amérique centrale, *in* IFRC, Étude sur le droit international des interventions lors de catastrophe, Genève, 2003, p. 117.

<sup>298</sup> « Legal issues from the international response to Tropical Storm Stan in Guatemala », Étude de cas commandée par le Projet sur le droit international des interventions lors de catastrophe, IFRC, avril 2007, p. 33. Voir aussi « Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response », IFRC, juillet 2005, p. 24.

travail qui pourraient être requis en vertu de sa législation »<sup>299</sup>. Le projet d'accord type relatif aux interventions de secours humanitaires de l'Association du droit international stipule que « le Gouvernement de (l'État receveur) déliv[r]era au personnel de l'organisation des cartes de service attestant cette qualité. Ces cartes de service pourron[t] aussi [ê]tre déliv[r]ées sous forme de cachet appo[sé] sur les cartes déliv[r]ées par l'organisation »<sup>300</sup>. Les règles et pratiques recommandées des sociétés nationales des Balkans recommandent aux gouvernements de « veiller à la reconnaissance juridique de la compétence professionnelle et à la délivrance de permis de travail »<sup>301</sup>.

89. Certains instruments, bien que ne mentionnant pas expressément les permis de travail, contiennent des dispositions suffisamment larges pour les prendre en compte. Par exemple, la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile stipule que « [l]'État bénéficiaire accordera, dans le cadre de ses lois nationales, *tous les privilèges, immunités, et facilités*, nécessaires à l'accomplissement de l'assistance »<sup>302</sup>. De même, un traité entre l'Espagne et l'Argentine prévoit implicitement que les équipes de secours en cas de catastrophe peuvent s'acquitter de leurs tâches sans permis de travail : « Les États contractants s'engagent à ne pas soumettre à d'autres formalités que celles qui sont prévues dans le présent Accord l'entrée *et le séjour* sur le territoire de l'État requérant [...] des unités d'intervention de l'État requis »<sup>303</sup>. La résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut du droit international en 2003 semble englober les permis de travail dans la disposition suivante : « [l]orsque des visas *ou des autorisations* sont nécessaires, ils doivent être fournis rapidement et gratuitement »<sup>304</sup>.

90. Les législations nationales contiennent également des dispositions concernant les permis de travail délivrés au personnel de secours en cas de catastrophe. Par exemple, les directives relatives à l'immigration de Fidji stipulent que « toute personne employée temporairement ou périodiquement par des organisations charitables approuvées par le Secrétaire permanent est autorisée à travailler à Fidji sans obtenir le permis prescrit par la loi »<sup>305</sup>. Une loi de la province chinoise de Taïwan dispose que le Ministre de l'intérieur délivre des permis de travail « aux organisations civiles bénévoles qui fournissent une assistance aux services de

<sup>299</sup> A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annexe, art. 7 2) e).

<sup>300</sup> Projet d'accord type, art. 15 1). Reproduit dans le rapport de la cinquante-neuvième Conférence de l'Association du droit international (Belgrade, 17-23 août 1980).

<sup>301</sup> Règles et pratiques recommandées des sociétés nationales des Balkans, Réunion sur le droit international des interventions lors de catastrophe (Belgrade, 20-26 septembre 2004), part. III, par. 14.

<sup>302</sup> Art. 4 5) (les italiques sont de nous).

<sup>303</sup> Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, Espagne-Argentine, 1988, art. XII (les italiques sont de nous).

<sup>304</sup> Sect. VII, par. 1 (les italiques sont de nous).

<sup>305</sup> « Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response », IFRC, juillet 2005 (citation des Directives relatives à l'immigration de 1971 (telles qu'amendées en 1984), Lois de Fidji, chap. 88, sect. 3). Voir aussi la loi de l'immigration de Fidji, Lois de Fidji, chap. 88, art. 7 1) c), autorisant le Ministre à permettre expressément à un groupe de personnes n'y étant autrement pas autorisées d'« entrer, de séjourner *ou de travailler* » à Fidji (les italiques sont de nous).

prévention des catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe »<sup>306</sup>. D'autres États ou régions ont mis sur pied des régimes ad hoc<sup>307</sup>.

91. Pour conclure, un permis de travail spécifique est une composante importante de l'admission du personnel de secours international en cas de catastrophe dans les États bénéficiaires et il ne faut pas supposer que toutes les dispositions relatives à l'entrée de ce personnel l'autorisent nécessairement à travailler dès son entrée sur le territoire. Cet aspect commence à être précisé dans un certain nombre d'instruments concernant les catastrophes, qui traitent la question des permis de travail dans une disposition distincte de celles qui concernent les visas d'entrée.

### c) Reconnaissance des compétences professionnelles

92. Même si l'État bénéficiaire délivre au personnel international de secours des autorisations de travail sous forme de permis ou de visas de travail, d'autres barrières réglementaires peuvent subsister. Les spécialistes qui participent aux secours en cas de catastrophe – médecins, infirmières, chauffeurs et pilotes notamment – sont généralement assujettis à des régimes de délivrance de licence variant selon les pays, et plusieurs conventions régionales traitent de la reconnaissance des certificats et des diplômes étrangers. Par exemple, la convention régionale sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur en Asie et dans le Pacifique stipule que « les États contractants conviennent de prendre toutes mesures possibles pour rendre effective la reconnaissance en vue de l'exercice d'une profession [...] des diplômes, titres ou grades de l'enseignement supérieur conférés par les autorités compétentes des autres États contractants »<sup>308</sup>. Ce type de convention n'est cependant pas spécifique aux secours en cas de catastrophe et ne traite pas, par exemple, du besoin d'accélérer la reconnaissance dans ce cas.

93. Certains instruments concernant les catastrophes traduisent ce régime fragmenté en régime général de reconnaissance accélérée des compétences en cas de catastrophe. Par exemple, la Convention de Tampere dispose que « les États parties réduisent ou éliminent, si possible et en conformité avec leur législation nationale, les obstacles réglementaires [...] La réduction des obstacles réglementaires peut prendre la forme des mesures suivantes [...] reconnaissance de l'homologation à l'étranger [...] des licences d'exploitation »<sup>309</sup>. De même, le projet de convention

<sup>306</sup> Loi de 2000 sur la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe (province chinoise de Taiwan), art. 50.

<sup>307</sup> Par exemple, à la suite du tsunami de 2004 en Asie, Sri Lanka aurait introduit une procédure accélérée de délivrance de visas au personnel international de secours, qui permet d'obtenir un visa de travail en fournissant la désignation de la personne, la description et la durée du projet, une photocopie du passeport, le curriculum vitae et la description de poste. Voir « Legal Issues from the international response to the tsunami in Sri Lanka », IFRC, juillet 2006, p. 14.

<sup>308</sup> Convention régionale sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur en Asie et dans le Pacifique de 1983, art. 5. Voir aussi la Convention de 1997 sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne du Conseil de l'Europe/UNESCO; la Convention régionale de 1981 sur la reconnaissance des études et des certificats, diplômes, grades et autres titres de l'enseignement supérieur dans les États d'Afrique; et la Convention de 1978 sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur dans les États arabes.

<sup>309</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, 18 juin 1998, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906, art. 9 1) et 9 3) d).

sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence de 1984 prévoit que l'État bénéficiaire « reconnaît la validité des diplômes universitaires, certificats d'aptitude professionnelle et autres attestations et brevets dont le personnel de secours est titulaire et qui sont nécessaires à l'accomplissement des fonctions qu'il a été convenu de lui confier »<sup>310</sup>. Le modèle d'accord sur le statut des ressources militaires et de la protection civile annexé aux Directives d'Oslo stipule que « le gouvernement de l'État touché convient d'accepter en franchise de taxes et de droits la validité des certificats fournis sur demande par le chef de l'opération [de ressources militaires et de protection civile], en ce qui concerne les compétences techniques et professionnelles de ses membres exerçant une profession ou une occupation semblable dans le cadre de l'opération »<sup>311</sup>. Les règles et pratiques recommandées des sociétés nationales des Balkans recommandent que les gouvernements « veillent à ce que soit octroyée [...] la reconnaissance juridique des compétences professionnelles »<sup>312</sup>. Selon une recommandation du Conseil de l'Europe, « le personnel médical et ambulancier de l'État requis devrait être habilité à donner des soins d'urgence dans l'État demandeur »<sup>313</sup>.

## 2. Admission des marchandises : douanes, droits et tarifs

94. La plupart des États exigent le dédouanement et le paiement de tarifs et autres droits et taxes à l'égard des marchandises qui entrent sur leur territoire. L'imposition de telles procédures et barrières financières aux biens et fournitures de secours humanitaires (y compris l'aide et les matériaux utilisés par les travailleurs humanitaires), qui sont souvent la source de retards et de frais, est l'un des principaux problèmes qui préoccupent les donateurs d'assistance humanitaire, notamment les États tiers et les organisations internationales<sup>314</sup>.

95. La facilitation et la simplification de ces procédures internes et l'exonération de taxes et autres conditions financières font l'objet de dispositions dans un certain nombre d'accords, de conventions internationales et de textes déclaratifs. Des procédures spéciales ont été élaborées pour faciliter le cas échéant le dédouanement des biens et la levée des tarifs et autres barrières à l'importation les concernant. En particulier, un certain nombre d'États appliquent un régime juridique distinct à « l'admission temporaire » de marchandises sur leur territoire et ont adopté des procédures accélérées pour l'importation (et l'exportation) des biens utilisés pour les secours. Les exemptions de droits et de taxes d'importation (et d'exportation) et l'exonération ou la simplification des restrictions non financières sont aussi assez fréquentes.

<sup>310</sup> A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annexe, art. 7 2) d).

<sup>311</sup> 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, novembre 2006, annexe I, par. 35.

<sup>312</sup> Règles et pratiques recommandées des sociétés nationales des Balkans, Réunion sur le droit international des interventions lors de catastrophe (Belgrade, 20-26 septembre 2004), partie III, par. 14.

<sup>313</sup> Recommandation Rec(2002)3 du Comité des ministres aux États membres sur la coopération transfrontalière en matière de protection civile et d'entraide en cas de désastre naturel et technologique survenant dans les zones frontalières (adoptée par le Comité des ministres le 6 mars 2002, lors de la 786<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres), par. 13.

<sup>314</sup> David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, IFRC, 2007, p. 98.

**a) Admission temporaire**

96. Aux termes de l'article 2 de la Convention relative à l'admission temporaire (la « Convention d'Istanbul »), « [c]haque Partie contractante s'engage à accorder l'admission temporaire<sup>315</sup> [...] aux marchandises (y compris les moyens de transport) faisant l'objet [...] [de] la [...] Convention [...] [et] l'admission temporaire est accordée en suspension totale des droits et taxes à l'importation et sans application des prohibitions ou restrictions à l'importation de caractère économique ». De plus, la convention contient des règles spéciales concernant les marchandises importées dans un but humanitaire<sup>316</sup>. Elle exige que ces marchandises bénéficient de l'admission temporaire<sup>317</sup>, sous réserve des conditions suivantes : a) les marchandises importées dans un but humanitaire doivent appartenir à une personne établie en dehors du territoire d'admission temporaire et être envoyées à titre de prêt gratuit; b) le matériel médico-chirurgical et de laboratoire<sup>318</sup> doit être destiné à des hôpitaux ou à d'autres établissements sanitaires qui, se trouvant dans des circonstances exceptionnelles, en ont un besoin urgent, pour autant que ce matériel ne soit pas disponible en quantité suffisante dans le territoire d'admission temporaire; c) les envois de secours doivent être destinés à des personnes agréées par les autorités compétentes du territoire d'admission temporaire<sup>319</sup>. Plusieurs accords bilatéraux appliquent de façon expresse le régime juridique d'admission temporaire au matériel, aux moyens d'aide d'urgence et aux marchandises, à condition qu'elles soient destinées aux opérations visées par l'accord<sup>320</sup>.

<sup>315</sup> Aux fins de la Convention relative à l'admission temporaire (Istanbul, 26 juin 1990), on entend par « admission temporaire » « le régime douanier qui permet de recevoir dans un territoire douanier en suspension des droits et taxes à l'importation, sans application des prohibitions ou restrictions à l'importation de caractère économique, certaines marchandises (y compris les moyens de transport) importées dans un but défini et destinées à être réexportées, dans un délai déterminé, sans avoir subi de modification, exception faite de leur dépréciation normale par suite de l'usage qui en est fait » [art. 1 a)].

<sup>316</sup> Ibid., annexe B.9.

<sup>317</sup> Ibid., art. 2.

<sup>318</sup> Voir aussi l'annexe B.2 à la Convention concernant l'admission temporaire du matériel professionnel, qui incorpore les dispositions de la Convention douanière relative à l'importation temporaire de matériel professionnel, de 1961.

<sup>319</sup> Convention relative à l'admission temporaire, art. 3.

<sup>320</sup> Voir Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 2) (« ces objets [...] seront, sur le territoire de la Partie contractante requérante, réputés placés sous le régime de l'admission temporaire »); Convention de 1980 entre l'Allemagne et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 5 2); Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 2); Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 1); Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 1); Accord de coopération de 1988 pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, Espagne-Argentine, art. XIV. Voir, en outre, Accord type de 1996 sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophe et de situation d'urgence (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies), art. 3.3.2 (admission temporaire de l'équipement).

i) *Identification des marchandises*

97. La Convention relative à l'admission temporaire prévoit l'établissement d'un inventaire des marchandises, qui est accepté en lieu et place d'un document douanier et de la constitution d'une garantie pour le matériel médico-chirurgical et de laboratoire. De même, bien que « [l']admission temporaire des envois de secours [soit] accordée sans qu'il soit exigé de document douanier et sans constitution de garantie [...] les autorités douanières peuvent exiger le dépôt d'un inventaire relatif auxdites marchandises »<sup>321</sup>. D'autres accords prescrivent des conditions analogues, par exemple la présentation d'une déclaration répertoriant les composants de médicaments et les substances psychotropes, avec leurs nomenclatures et leurs quantités, au point d'entrée<sup>322</sup> ainsi qu'au point de sortie après l'achèvement de la mission<sup>323</sup>, et l'emballage, la classification, le marquage et l'inspection appropriés des expéditions destinées à l'assistance humanitaire<sup>324</sup>.

ii) *Obligation de réexportation*

98. L'admission temporaire de marchandises importées à des fins humanitaires est accordée sous réserve de leur réexportation<sup>325</sup>. En vertu de la Convention relative à l'admission temporaire, le délai de réexportation du matériel médico-chirurgical et de laboratoire est établi « en tenant compte des besoins », tandis que le délai de réexportation des envois de secours est de 12 mois au moins à compter de la date d'admission temporaire<sup>326</sup>. Plusieurs accords exigent expressément la réexportation

<sup>321</sup> Convention relative à l'admission temporaire, Istanbul, 26 juin 1990, annexe B.9, art. 4.

<sup>322</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, 1998, art. 10 3) (à présenter par le chef de l'équipe d'assistance).

<sup>323</sup> Ibid., (« un certificat attestant les médicaments et substances psychotropes utilisés, signé par le chef et le médecin de l'équipe d'aide et certifié par le représentant de l'organe compétent de la Partie requérante doit être présenté aux organes de contrôle douanier de la Partie requise après l'achèvement de la mission »). Voir aussi Accord relatif à l'entrée en franchise de colis et du matériel de secours, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord-Inde, 1964, art. II 2).

<sup>324</sup> Voir Projet de lignes directrices internationales pour les opérations d'aide humanitaire, 1991, art. 16 a); et Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, 2007, art. 17 3).

<sup>325</sup> Convention relative à l'admission temporaire, Istanbul, 26 juin 1990, annexe B.9, art. 4. Voir également Accord de 1989 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, art. 3 3) (« une fois l'opération terminée, les véhicules, le matériel de secours et les divers équipements doivent quitter le pays dans les meilleurs délais »). Non seulement la réexportation est-elle exigée, mais certains textes en font un droit. Voir Lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 17 1) d) (« les États touchés devraient [...] autoriser la réexportation de tout équipement ou bien non utilisé que l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance possède et désire conserver »); et David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, IFRC, 2007, p. 104.

<sup>326</sup> Convention relative à l'admission temporaire, Istanbul, 26 juin 1990, annexe B.9, art. 5.

du matériel et des fournitures médicales<sup>327</sup>, des véhicules<sup>328</sup> et de l'équipement et des biens non utilisés au cours de la mission, sauf lorsqu'ils ne peuvent être réexportés<sup>329</sup>, auquel cas une procédure différente est établie<sup>330</sup>.

<sup>327</sup> Accord de 1998 entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 10 3) (« les médicaments et substances psychotropes non utilisés au cours de la mission seront emportés en dehors du territoire de l'État requérant »); Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 4); Accord de 1995 relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, Finlande-Estonie, art. 9; Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art 5 4); Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art.7 3) et 5) (« Au terme de leur intervention, les personnels, les équipements, les moyens de secours et de fonctionnement qui n'auraient pas été distribués doivent regagner le territoire de l'État d'envoi par un point de passage autorisé ») Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de l'intervention en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 10; Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 4) et 5); Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe conclu entre l'Espagne et l'Argentine en 1988, art. XIV (« La réexportation [...] sera autorisée sans retard »); Convention de 2001 relative à la protection et à la défense civile, Espagne-France, art. 10 2); Accord de 1987 relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Maroc, art. 2 7) (« devront être retournés [...] à l'issue des opérations [...] ou bien au moment où les autorités compétentes du pays sur le territoire duquel a lieu l'intervention estimeront que la présence des services de secours de l'autre Partie n'est plus nécessaire »); Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Portugal, de 1992, art. 3 6); Accord de 2000 entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la coopération aux fins de la prévention des catastrophes et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, art. 11. Voir, en outre, Lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 17 1) d) et 17 4), qui élargissent l'obligation jusqu'à inclure « la responsabilité de l'enlèvement ou de l'élimination de tous les biens non désirés et non utilisés dans les opérations de secours et de relèvement initial, surtout si ces biens constituent une menace pour la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement ».

<sup>328</sup> Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile de 1992, Espagne-Portugal, art. 3 6).

<sup>329</sup> Accord de 1995 relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, art. 9 (« sauf celui qui a été détruit »).

<sup>330</sup> Voir, par exemple, Convention de 1988 relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, Autriche-République fédérale d'Allemagne, art. 7 3) (« Si des circonstances particulières ne permettent pas la réexportation, leur nature et leur quantité ainsi que le lieu où ils se trouvent seront notifiés à l'autorité responsable de l'intervention, laquelle en informera le service douanier compétent. Dans ce cas, la législation nationale de l'État d'intervention s'appliquera »); Accord de 1987 relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Maroc, art. 2 7) (« Les véhicules et matériels de secours non retournés dans leur pays d'origine sans motif justifié seront soumis aux dispositions en matière douanière de la législation interne de chaque pays »).

iii) *Articles nécessaires seulement*

99. Plusieurs accords bilatéraux limitent expressément les articles que les équipes de secours peuvent emporter avec elles au matériel et autres articles nécessaires aux opérations d'urgence<sup>331</sup>.

b) **Facilitation du dédouanement**

100. Le dédouanement rapide des marchandises destinées aux secours humanitaires, dans le but de garantir l'efficacité de l'assistance, est une autre prescription commune à plusieurs des instruments pertinents. La Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers de 1973, révisée en 1999 (la « Convention de Kyoto révisée »), dispose que « le dédouanement des envois de secours pour l'exportation, le transit, l'admission temporaire et l'importation doit être effectué en priorité »<sup>332</sup> et de préférence sans égard au pays d'origine<sup>333</sup>. 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 fait obligation à l'État bénéficiaire de « faciliter l'entrée et le séjour sur son territoire, et la sortie de son territoire, du personnel participant aux secours et des équipements, moyens et matériel utilisés dans le cadre des secours »<sup>334</sup>.

<sup>331</sup> Convention de 1988 relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, Autriche-République fédérale d'Allemagne, art. 7 2); Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 3); Convention de 1980 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, Allemagne-Belgique, art. 5 3); Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 3); Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 2) (« Les équipes de secours ne doivent pas apporter des biens autres que les équipements, moyens de secours et de fonctionnement nécessaires à la bonne réussite d'une opération de secours »); Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 3); et Accord de 2000 entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la coopération aux fins de la prévention des catastrophes et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, art. 11.

<sup>332</sup> Annexe spécifique J 5), art. 2. Voir aussi Accord de 2000 entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la coopération aux fins de la prévention des catastrophes et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, art. 11; et Règles types relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR de 1982, annexe A, règle 5 (« la priorité absolue est accordée aux moyens de secours »).

<sup>333</sup> Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, révisée en 1999, Annexe spécifique J 5), art. 5.

<sup>334</sup> *ASEAN Document Series 2005*, p. 157, art. 14 b). Voir aussi Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8 5); 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, art. 9 4); Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, art. V; Convention de 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 7 1); Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 2); Convention de 1980 entre l'Allemagne et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 5 2); Accord de 1995 de coopération et d'assistance mutuelle en cas d'accident entre la Finlande et l'Estonie, art. 9 (« Chaque Partie garantit que, dans les cas où les équipes de secours de l'autre Partie traversent les frontières nationales, les formalités de douane et de police sont remplies rapidement et sans complications inutiles »); Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 2); Accord de 1987

101. L'État bénéficiaire est encouragé à adopter des mesures, dans le cadre de sa législation nationale<sup>335</sup>, pour faciliter le dédouanement rapide<sup>336</sup> des marchandises, par exemple en autorisant une procédure simplifiée prévoyant la production d'une déclaration de marchandises simplifiée<sup>337</sup> ou d'une déclaration provisoire ou incomplète à compléter dans un délai prescrit<sup>338</sup>, et la production et l'enregistrement ou le contrôle de la déclaration de marchandises et des pièces justificatives avant l'arrivée des marchandises<sup>339</sup> et leur main levée à l'arrivée; en permettant le dédouanement en dehors des heures de bureau désignées ou ailleurs que dans les bureaux de douane et l'exonération de tous frais à cet égard<sup>340</sup>, en ne procédant à l'inspection et/ou à la visite aléatoire des marchandises que dans des

---

sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 1); et Déclaration de principes relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, résolution 26 adoptée à la XXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, septembre 1969, art. 5.

<sup>335</sup> Voir Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, art. 7 3) (« chaque Partie prend les mesures juridiques ou administratives nécessaires pour faciliter »); Directives mises à jour 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 de 2006, par. 60.

<sup>336</sup> Voir Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, art. 7 3 b); Accord de 1987 relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Maroc, art. 2 3) (« Reconnaissant que l'efficacité des secours dépend de la rapidité de l'intervention, les deux Parties [...] »); et Protocole de 1992 de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Portugal, art. 3 3) et 4).

<sup>337</sup> Voir Accord de 1998 entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 10 2) (« La visite et le contrôle douaniers de l'équipement et du matériel de secours sont effectués en priorité selon une procédure simplifiée, sur production des avis délivrés par les organes compétents des Parties, dans lesquels sont spécifiées la composition des équipes de secours et la liste des équipements et matériels de secours exportés et importés »); Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de l'intervention en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 10; Accord de 1987 relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Maroc, art. 2 3) (« Les deux Parties [...] s'engagent à réduire au strict minimum les formalités »); Projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), art. 20 2); Lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 17 1) c); Projet de lignes directrices internationales pour les opérations d'aide humanitaire, 1991, art. 16 b); et Règles types de 1982 relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR, annexe A, règle 5.

<sup>338</sup> Voir Convention de 1990 relative à l'admission temporaire, annexe A, concernant les titres d'admission temporaire (carnets ATA, carnets CPD), intégrant les dispositions de la Convention douanière sur le carnet ATA pour l'admission temporaire de marchandises de 1961.

<sup>339</sup> Voir Accord type de 1996 sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophe et de situation d'urgence, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, art. 3.3.4.

<sup>340</sup> Voir Recommandation de 1970 du Conseil de coopération douanière en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophe, document T2-423, par. 7; et Lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 17 2) b).

circonstances exceptionnelles<sup>341</sup>; et en suspendant à l'égard des envois de secours les prescriptions relatives aux certificats consulaires d'origine et aux factures et autres prescriptions habituelles relatives aux documents commerciaux<sup>342</sup>. Certains instruments imposent en outre l'obligation d'informer les autres États et acteurs humanitaires des mesures prises pour faciliter le dédouanement des marchandises<sup>343</sup>.

102. Certains États ont adopté des lois autorisant l'entrée en franchise des envois de secours en cas de catastrophe. Par exemple, la loi sur les douanes du Viet Nam dispose que « les biens exportés et importés pour répondre à des besoins urgents peuvent être dédouanés avant le dépôt de la déclaration douanière et des documents du dossier douanier »<sup>344</sup>. Les biens relevant de la définition de cet article comprennent notamment « les biens utilisés pour faire face dans l'immédiat aux conséquences des catastrophes naturelles »<sup>345</sup>.

103. Les États qui fournissent l'assistance et les autres donateurs sont aussi encouragés à informer rapidement les destinataires de l'arrivée d'envois de secours<sup>346</sup>, à revoir les procédures applicables à l'expédition de tels envois<sup>347</sup>, à accompagner chaque envoi d'un manifeste détaillé<sup>348</sup> et à demander au destinataire d'accuser rapidement réception de l'arrivée de l'expédition<sup>349</sup>.

<sup>341</sup> Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, révisée en 1999, annexe spécifique J 5), art. 3. Voir aussi Lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 17 2) a) (lever les prescriptions en matière d'inspection ou les réduire).

<sup>342</sup> Résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures destinées à accélérer les secours internationaux, 1977 (voir note 20 ci-dessus), Recommandation B (« lorsque ces envois sont accompagnés de documents appropriés émanant d'organismes de secours reconnus »); et Règles types de 1982 relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR, annexe A, règle 5.

<sup>343</sup> Voir, par exemple, 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, art. 9 5) (qui fait obligation à l'État bénéficiaire de fournir de l'information sur les mesures prises en vue de réduire ou d'éliminer les obstacles réglementaires et sur les procédures mises à la disposition d'États parties, d'autres États, d'entités autres que des États et d'organisations intergouvernementales, en vue d'exempter les ressources de télécommunication spécifiées et utilisées pour l'atténuation des effets des catastrophes); et Règles types de 1982 relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR, annexe A, règle 5.

<sup>344</sup> Loi sur les douanes du 29 juin 2001, art. 35.

<sup>345</sup> Ibid.

<sup>346</sup> Voir aussi Règles types relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR de 1982, annexe A, règle 2 3).

<sup>347</sup> Voir Recommandation de 1970 du Conseil de coopération douanière en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophe, document T2-423, par. 2 (« d'accepter, en règle générale, lors de l'exportation, les déclarations écrites établies par les exportateurs des envois de secours comme preuve du contenu de ces envois et de l'usage auquel ils sont destinés »); Accord type sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophe et de situation d'urgence, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, 1996, art. 3 1) 2).

<sup>348</sup> Voir, par exemple, Accord de 1964 relatif à l'entrée en franchise de colis et du matériel de secours, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord-Inde, art. II.2).

<sup>349</sup> Résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures destinées à accélérer les secours internationaux, 1977 (voir note 20 ci-dessus), Recommandation H.

104. Plusieurs accords bilatéraux prévoient des procédures accélérées pour le transport transfrontière des biens destinés aux secours. Par exemple, la Convention relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave de 1988 entre la République autrichienne et la République fédérale d'Allemagne stipule que « le chef de l'équipe de secours devra simplement, lors du passage de la frontière, présenter aux agents de l'État d'intervention chargés du contrôle frontalier un document récapitulatif énumérant les objets d'équipement et les moyens de secours emportés par l'équipe. »<sup>350</sup>

**c) Exemption de droits, de taxes et de restrictions à l'importation**

*i) Restrictions financières*

105. La plupart des instruments pertinents contiennent des règles spécifiques sur les droits, taxes, tarifs, frais et autres redevances applicables à l'admission des envois de secours comme l'équipement<sup>351</sup> et les biens (notamment ceux qui sont donnés en vue d'être distribués aux victimes<sup>352</sup>, ou prêtés aux organisations humanitaires pour les secours<sup>353</sup> et les biens appartenant au personnel de secours<sup>354</sup>) sur le territoire de l'État touché<sup>355</sup>. En général, ces instruments font obligation à l'État qui reçoit l'aide de lever ou de suspendre l'application des conditions financières relatives à

<sup>350</sup> Art. 7 1). Voir aussi Convention de 2001 relative à la protection et à la défense civile, Espagne-France, art. 10 1); et Accord de 1987 relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Maroc, art. 2 3); Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 6) (« Aucun document d'importation ou d'exportation ne sera exigé ou délivré pour les objets d'équipement, moyens de secours et biens d'exploitation nécessaires aux missions de secours. Le chef d'une équipe de secours devra cependant être muni d'un état sommaire des objets d'équipement, moyens de secours et biens d'exploitation emportés, certifié, sauf cas exceptionnel, par l'autorité à laquelle est subordonnée l'équipe de secours »); Convention de 1980 entre l'Allemagne et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 5 6); Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 6); Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 1); Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 2); Accord de coopération de 1988 pour la prévention, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, Espagne-Argentine, art. XIV.

<sup>351</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence du 26 juillet 2005, art. 14 a) (« l'emploi d'équipement, y compris les véhicules et le matériel de télécommunication, les moyens et le matériel importés sur le territoire de l'État receveur aux fins de l'assistance »).

<sup>352</sup> Recommandation de 1970 du Conseil de coopération douanière en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophe, document T2-423, par. 5 (« notamment s'il s'agit de denrées alimentaires, de médicaments, de vêtements, de couvertures, de tentes, de maisons préfabriquées ou autres marchandises de première nécessité »).

<sup>353</sup> Recommandation de 1970 du Conseil de coopération douanière en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophe, document T2-423, par. 6.

<sup>354</sup> Accord type sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophe et de situation d'urgence, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, 1996, art. 3.3.1 b).

<sup>355</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence du 26 juillet 2005, art. 14a) (« et autres redevances de même nature »).

l'importation ou à l'exportation<sup>356</sup>, à condition que ces marchandises soient destinées aux secours<sup>357</sup> et soient réexportées<sup>358</sup>.

<sup>356</sup> Convention internationale de 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, révisée en 1999, annexe spécifique J 5), par. 5. La Convention contient aussi une recommandation selon laquelle « [l]es envois de secours qui constituent un don adressé à un organisme agréé et sont destinés à être utilisés ou à être distribués gratuitement par cet organisme ou sous son contrôle devraient être admis en franchise des droits et taxes à l'importation et libres de toutes prohibitions ou restrictions de caractère économique à l'importation » (par. 6). Voir Accord de 1998 entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 10 1); Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence du 26 juillet 2005, art. 14 a); Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, art. V; Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8 3); Accord de 1989 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, art. 3 3); Convention de 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 7 5); Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, 1985, art. 5 4) (« dans la mesure où ils seront consommés lors des missions de secours »); Convention de 1980 entre l'Allemagne et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 5 4); Accord de 1995 relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, Finlande-Estonie, art. 9; Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 5); Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 3); Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de l'intervention en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 10; Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 4); Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe conclu entre l'Espagne et l'Argentine en 1988, art. XIV; Accord de 1987 relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne-Maroc, art. 2 3); Accord de 2000 entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la coopération aux fins de la prévention des catastrophes et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, art. 11; Accord de 1957 relatif à l'assistance technique dans le domaine de la santé entre la Suède et l'Éthiopie, art. VIII; Accord de 1964 relatif à l'entrée en franchise de colis et du matériel de secours, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord-Inde, art. I.1; Échange de notes de 1955 constituant un accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Équateur relatif à l'entrée en franchise des approvisionnements et du matériel de secours et à leur exonération des impôts intérieurs, art. I; Accord de 1951 entre les États-Unis d'Amérique et l'Inde relatif à l'entrée en franchise et au paiement des frais de transport intérieur des approvisionnements et colis de secours, art. I. Voir aussi Recommandation de 1970 du Conseil de coopération douanière en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophe, document T2-423, par. 1 et 5; résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures destinées à accélérer les secours internationaux (voir note 20 ci-dessus), 1977, Recommandation C; accord type sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophe et de situation d'urgence, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 1996, art. 3.1.1; Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 310 (29 février 1996), annexe IV, par. 9 5); Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de

106. La question de la dérogation aux restrictions financières est traitée diversement dans les législations nationales. Par exemple, Fidji accorde une réduction ou un remboursement des droits versés ou payables par une personne ou une organisation sur les biens importés à Fidji moyennant la présentation d'une demande écrite précisant notamment les avantages que présente pour le pays la concession demandée<sup>359</sup>. En vertu de la législation indienne, « si le Gouvernement central l'estime nécessaire pour l'intérêt public, il peut, par notification dans la gazette officielle, exempter globalement [...] ou à certaines conditions [...] les marchandises d'une catégorie spécifiée de tout ou partie des droits de douane auxquels elles sont assujetties »<sup>360</sup>.

ii) *Restrictions non financières*

107. Une démarche analogue est adoptée en ce qui concerne les autres barrières non économiques à l'importation ou à l'exportation<sup>361</sup>, comme les interdictions ou les restrictions<sup>362</sup>, les barrières réglementaires<sup>363</sup>, les exigences relatives à la

---

catastrophe, 1995, annexe I, par. 3; Lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 17 1) a); Résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut du droit international, 2 septembre 2003, sect. VII, par. 1; Association du droit international, résolution sur le droit international médical et humanitaire, 1976, partie II, par. 2; et règles types relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR de 1982, annexe A, règle 6.

<sup>357</sup> Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8 3).

<sup>358</sup> Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 3) (s'ils sont « réexportés immédiatement après l'opération »).

<sup>359</sup> Loi sur les tarifs douaniers (amendement) (Fidji), 24 décembre 2001, art. 10.

<sup>360</sup> Loi sur les douanes (Inde), 1962, art. 25 1). Voir aussi art. 76 a) (prévoyant la création de « zones économiques spéciales comprenant des aires spécifiquement délimitées où les marchandises admises seront considérées, aux fins des droits douaniers, comme en dehors du territoire douanier de l'Inde défini dans la [législation indienne] »); et la circulaire douanière n° 68/2003 du 30 juillet 2003 intitulée « Operationalisation of the Provision of Chapter X A of the *Customs Act*, 1962 – Issuance of Special Economic Zone Rules and Regulations ».

<sup>361</sup> Association du droit international, résolution sur le droit international médical et humanitaire de 1976, partie II, par. 2 (« Les articles et fournitures destinés à l'usage des services du personnel et les objets de la mission seront exonérés des restrictions à l'importation [...] »).

<sup>362</sup> Convention internationale de 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, révisée en 1999, annexe spécifique J 5), par. 5; Convention de 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 7 3); Convention de 1980 entre l'Allemagne et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 5 4) et 5); Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 5) (« Les interdictions et les restrictions relatives à la circulation transfrontière des marchandises ne seront pas applicables aux marchandises exemptes de taxes »); Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 5); Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 6); lignes directrices de 2007 relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, art. 17 1) b) (« les exempter de toute restriction à l'exportation, au transit ou à l'importation »).

<sup>363</sup> Voir résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures destinées à accélérer les secours internationaux, 1977 (voir note 20 ci-dessus), Recommandation D (« il est recommandé aux gouvernements bénéficiaires éventuels, dans la mesure compatible avec les

délivrance des permis ou à l'immatriculation<sup>364</sup>, ainsi que la fourniture de garanties<sup>365</sup>. Par exemple, la Convention de Tampere stipule :

« Les États parties réduisent ou éliminent, si possible et en conformité avec leur législation nationale, les obstacles réglementaires à l'utilisation des ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours en cas de catastrophe, y compris la fourniture d'assistance en matière de télécommunication. »<sup>366</sup>

108. Plusieurs traités bilatéraux autorisent en outre de façon expresse la levée des restrictions à l'importation (et à la réexportation ultérieure) des fournitures médicales, notamment les stupéfiants, sous réserve notamment des conditions suivantes : que ces marchandises ne soient transportées que pour répondre à un besoin médical urgent, qu'elles ne puissent être utilisées que par le personnel médical qualifié agissant conformément à la législation de l'État contractant dont l'équipe d'urgence ressort<sup>367</sup> ou que le chef de l'équipe d'assistance déclare le

---

normes minimales d'hygiène et de protection de la santé animale, de ne pas exiger les certificats de fumigation normalement nécessaires et de lever les restrictions à l'importation de denrées alimentaires, lorsque ces dispositions risquent de gêner l'introduction d'articles de secours essentiels pour la protection des victimes de catastrophes »); et règles types relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR de 1982, annexe A, règle 7 (« L'État receveur et l'État qui fournit l'assistance assouplissent, dans la mesure compatible avec les normes d'hygiène et de protection de la santé animale, les prescriptions normales concernant la fumigation et les interdictions et restrictions touchant l'importation et l'exportation de denrées alimentaires pour ce qui concerne les envois de secours désignés »).

<sup>364</sup> Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, 1995 annexe 1, par. 3.

<sup>365</sup> Voir Convention de 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 7 5) (« l'admission sans procédure formelle et sans constitution de garantie, aux fins d'utilisation temporaire en exemption de droits »); Recommandation de 1970 du Conseil de coopération douanière en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophe, document T2-423, par. 6 (« dans toute la mesure possible, de ne pas exiger la constitution d'une garantie en se contentant de l'engagement [...] de réexporter ce matériel »).

<sup>366</sup> 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, art. 9 1). La Convention fournit plus loin des exemples d'« obstacles réglementaires » notamment les dispositions réglementaires limitant l'importation ou l'exportation d'équipements de télécommunication, l'utilisation des équipements de télécommunication ou du spectre des fréquences radioélectriques, les mouvements des personnels qui exploitent les équipements de télécommunication ou qui sont indispensables à leur utilisation efficace et le transit des ressources de télécommunication en direction ou en provenance du territoire d'un État partie ou à travers ce territoire, ainsi que les retards dus à l'administration de dispositions réglementaires de ce type [art. 9 2)].

<sup>367</sup> Convention de 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 7 4); Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 5); Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 5); Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 4); Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de l'intervention en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 10; Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 6); et Convention de 2001 relative à la protection et à la défense civile, Espagne-France, art. 10 3).

contenu et la nature des médicaments importés<sup>368</sup>. L'importation de ces marchandises est également en général exemptée *inter se* du champ d'application des conventions internationales interdisant l'importation des stupéfiants<sup>369</sup> (dans la mesure où ces conventions sont d'application)<sup>370</sup>.

109. À l'échelon national, des États ont intégré à leur droit interne des dérogations pour l'importation de biens destinés aux secours. Par exemple, en Indonésie, un décret de 1997 du Ministre des finances autorise l'importation par les organismes nationaux religieux, caritatifs, sociaux et culturels qui en ont obtenu l'autorisation spécifique, de nombreux articles, notamment de marchandises nécessaires à la construction ou à la réparation d'édifices religieux, d'hôpitaux, de cliniques et d'écoles; de biens appartenant à leur patrimoine; de matériel chirurgical, d'appareils médicaux et de pansements utilisés par les organismes sociaux; de denrées alimentaires, de médicaments et de vêtements destinés à être distribués gratuitement à la population<sup>371</sup>. La loi népalaise sur le bien-être social de 1992, qui prescrit généralement une procédure d'autorisation préalable et un délai d'attente de 45 jours pour l'importation de marchandises par les organisations et institutions sociales, prévoit cependant qu'« aucune autorisation préalable ne sera requise des institutions internationales créées en vertu d'accords internationaux auxquels le Gouvernement de Sa Majesté adhère aux fins des secours d'urgence »<sup>372</sup>.

### 3. Transit et liberté de circulation

110. Pour assurer l'efficacité des missions de secours en cas de catastrophe, il est impératif de leur garantir une totale liberté de circulation. Cette affirmation générale comporte plusieurs aspects spécifiques, dont le transit dans les États de transit, le transit et la liberté de circulation à l'intérieur de l'État bénéficiaire de l'aide, et les questions liées aux droits de survol et d'atterrissage. Ces questions sont traitées

<sup>368</sup> Voir, par exemple, Accord de 2000 entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la coopération aux fins de la prévention des catastrophes et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, art. 11.

<sup>369</sup> Voir Convention unique sur les stupéfiants de 1961 amendée par le Protocole de 1972, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 976, n° 14152; Convention sur les stupéfiants et les substances psychotropes du 21 février 1971, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1019, n° 14596; Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1582, n° 27627.

<sup>370</sup> Convention de 1988 entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 7 4); Convention de 1980 entre l'Allemagne et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, art. 5 5); Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark-République fédérale d'Allemagne, art. 5 5); Convention de 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Belgique, art. 5 5); Accord de 1987 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France-Suisse, art. 7 4); Convention de 1984 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, art. 7 6); et Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe conclu entre l'Espagne et l'Argentine en 1988, art. XIV.

<sup>371</sup> « Indonesia: laws, policies, planning and practices on international disaster response », IFRC, juillet 2005, p. 21 et 22, contenant une citation du décret n° 144/KMK.05/1997 du Ministre des finances de l'Indonésie, art. I. Voir aussi décret n° 569/KMK.05/1998 du Ministre des finances de l'Indonésie relatif à la procédure d'exemption des importations de marchandises destinées aux organismes internationaux, art. 3.

<sup>372</sup> Népal, loi sur le bien-être social, 2049 (1992), art. 16.

l'une après l'autre dans la présente section<sup>373</sup>. Dans cette étude, la question du transit des biens est toujours analysée en relation avec celle de la liberté de circulation du personnel, car ces deux questions font l'objet de la même disposition dans la majorité des instruments<sup>374</sup>.

#### a) Transit dans les États de transit

111. Un grand nombre d'instruments consacre des dispositions spécifiques à la question du transit dans ou par les États de transit à destination de l'État bénéficiaire. Par exemple, les parties à l'avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (1984) « [a]ccordent le droit de transit sur leur territoire ou à travers celui-ci aux envois, au matériel et au personnel de secours de l'État ou de l'organisme donateur ainsi qu'à leurs véhicules en route vers l'État bénéficiaire ou en revenant »<sup>375</sup>. Plusieurs autres instruments franchissent un pas de plus, en demandant aux États de transit de « faciliter » le transit par leur territoire, ou de « fournir tout l'appui nécessaire »<sup>376</sup>, sans toutefois indiquer, dans la plupart des cas, ce que recouvre cette obligation<sup>377</sup>. Dans sa

<sup>373</sup> Certains instruments traitent d'aspects multiples du transit (à destination, à l'intérieur et en provenance d'un État) dans une même disposition. Voir par exemple, le paragraphe 3 de l'article 7 de la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (1990), qui dispose que chaque Partie prend les mesures juridiques ou administratives nécessaires pour faciliter « l'acheminement rapide du personnel, des cargaisons, des produits et du matériel [...] à destination, à l'intérieur et en provenance de son territoire »; l'alinéa 7 du paragraphe a) de l'article 4 de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (2000) : « En cas de catastrophe ou de menace de catastrophe, [...] Les États parties s'engagent à faciliter le transit des unités de protection civile par voie aérienne, terrestre, maritime ou fluviale ».

<sup>374</sup> Voir cependant, à titre d'exemple, l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 16 (liberté de circulation du personnel) et les alinéas b) et c) du paragraphe 1 de l'article 17 (transit des biens) des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (2007).

<sup>375</sup> A/39/267/Add. 2-E/1984/96/Add. 2 (al. a) du paragraphe 1 de l'article 20 de l'annexe.

<sup>376</sup> Ainsi, l'article 5 de l'Accord entre les gouvernements des États membres de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme (1988) dispose que « [l]e gouvernement de l'État de transit fournit tout l'appui nécessaire lors du passage de l'assistance par son territoire, conformément à sa législation nationale, au droit international et à la pratique ».

<sup>377</sup> Voir, par exemple, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986) dont l'article 9 dispose que « [c]haque État partie, à la demande de l'État qui requiert l'assistance ou de la partie qui fournit l'assistance, s'efforce de faciliter le transit sur son territoire, à destination et en provenance de l'État qui requiert l'assistance, du personnel ayant dûment fait l'objet d'une notification, ainsi que du matériel et des biens utilisés pour l'assistance; l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (1991), qui prévoit à l'article 22 que « [à] la demande de l'État requérant ou de l'État d'envoi, les États participants prennent toutes les mesures nécessaires pour faciliter le transit par leur territoire du personnel, du matériel et des biens engagés dans une mission de secours, dont le passage a été dûment notifié, à destination ou en provenance de l'État requérant » et à l'alinéa d) de l'article 9 que « [l]e conseil d'administration [...] établit et maintient des systèmes visant à faciliter la circulation des ressources en provenance d'un État participant ou en transit dans cet État, en tenant compte des exigences des services d'immigration et des douanes »; l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (2005) dont le paragraphe 1 de l'article 16 dispose qu'« [à] la demande de la Partie concernée, chaque Partie

résolution 43/131 du 8 décembre 1988, l'Assemblée générale « [p]rie instamment les États situés à proximité de zones victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, particulièrement dans le cas de régions difficiles d'accès, de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'assistance humanitaire »<sup>378</sup>. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale dispose, pour sa part, que « [l]es États situés à proximité de zones sinistrées sont instamment priés de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'aide humanitaire »<sup>379</sup>. Certaines dispositions règlent expressément la question des visas de transit pour le personnel de la mission de secours qui passe par un État de transit<sup>380</sup>. De même, certains instruments énoncent une obligation positive d'assurer la sécurité et la protection des opérations de secours en transit<sup>381</sup>.

**b) Transit et liberté de circulation dans l'État bénéficiaire**

112. La liberté de circuler dans l'État bénéficiaire est essentielle si l'on veut fournir une aide efficace en cas de catastrophe, car il ne suffit pas que les frontières de l'État bénéficiaire aient été franchies pour que l'accès à la zone sinistrée soit acquis. Un acteur prêtant assistance peut réussir à entrer dans l'État bénéficiaire sans cependant parvenir à la zone sinistrée elle-même. Parfois, cette situation peut

---

s'emploie à faciliter le transit par son territoire du personnel, du matériel, des équipements et des biens engagés ou utilisés dans une mission de secours, dont le passage a été dûment notifié, à destination de la partie requérante ou bénéficiaire »; les Directives révisées sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe – Directives révisées d'Oslo (révision I, intervenue le 27 novembre 2006) dont le paragraphe 63 prévoit que « [l]es États de transit, en particulier ceux qui ont une frontière avec l'État touché, faciliteront la circulation des ressources militaires et de protection civile demandées par celui-ci de la même manière qu'ils facilitent la circulation des secours et du personnel »; la Déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, adoptée en vertu de la résolution XXVI de la vingt-unième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Istanbul, septembre 1969), prévoit à son paragraphe 5 que « tous les États sont priés d'exercer les droits découlant de la souveraineté et de la législation nationales de manière à faciliter le transit, l'admission et la distribution des secours offerts par les organisations internationales de caractère impartial et humanitaire au profit des populations civiles des régions dévastées, quand un désastre met en péril leur existence et leur bien-être ».

<sup>378</sup> Par. 6 de la résolution 43/131 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988. Voir aussi le paragraphe 7 de la résolution 45/100 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990.

<sup>379</sup> Par. 7 de l'annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale.

<sup>380</sup> Voir, par exemple, la résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures propres à accélérer les secours internationaux (1977) (voir la note 20 ci-dessus), dont la Recommandation E se lit comme suit : « Il est recommandé à tous les gouvernements de supprimer les formalités de visas de transit, d'entrée et de sortie pour les personnels de secours agissant à titre officiel comme représentants d'organismes de secours reconnus à l'échelon international »; le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, dont le paragraphe 2 de l'annexe I se lit comme suit : « Les gouvernements hôtes devraient faciliter l'entrée rapide sur leur territoire du personnel chargé des secours, en particulier en levant les exigences de visa de transit, d'entrée et de sortie, ou en faisant en sorte que ces visas soient accordés rapidement ».

<sup>381</sup> Voir l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 20 de l'annexe à l'avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (1984) figurant dans le document A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2.

s'expliquer par des restrictions directement imposées par l'État bénéficiaire pour des raisons politiques ou de sécurité. À d'autres moments, des obstacles pratiques d'ordre logistique – ponts effondrés, routes inondées et impraticables, ou simplement manque d'infrastructures permettant d'acheminer un volume important de biens de première nécessité<sup>382</sup> – peuvent entraver l'accès à la zone sinistrée de l'acteur prêtant assistance. Dans le premier cas, certains instruments internationaux mettent à la charge de l'État bénéficiaire une obligation de ne pas restreindre indûment l'accès à la zone sinistrée. Dans le second cas, un certain nombre d'instruments énoncent une obligation positive aux termes de laquelle les États bénéficiaires doivent faciliter le transit de diverses manières. Ces volets sont tour à tour analysés dans cette section.

i) *Obligation de ne pas restreindre indûment l'accès à la zone sinistrée*

113. Un grand nombre d'instruments indiquent l'existence d'une obligation, incombant à l'État bénéficiaire, de ne pas restreindre indûment l'accès des secours à la zone sinistrée. Ainsi, le Règlement type de l'UNITAR pour les opérations de secours en cas de catastrophe de 1982 (UNITAR Model Rules for Disaster Relief Operations) prévoit que « l'État bénéficiaire garantit au personnel de secours désigné la liberté d'accès et de circulation à l'intérieur des zones frappées par la catastrophe dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions expressément convenues »<sup>383</sup>. Le projet d'accord type de l'Association de droit international relatif aux actions de secours humanitaires dispose que : « L'organisation, son personnel, ses véhicules, navires, aéronefs et matériels joui[ssent] de la liberté de mouvement requise pour son bon fonctionnement, notamment dans la zone des opérations et entre celle-ci et les points d'accès [au] territoire (national) »<sup>384</sup>. La résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire dispose que « [l]es États affectés doivent permettre au personnel humanitaire d'avoir accès pleinement et librement à toutes les victimes et assurer la liberté de circulation et la protection du personnel, des biens et des services fournis »<sup>385</sup>. Des dispositions similaires figurent dans d'autres

<sup>382</sup> Par exemple, dans une étude de la pratique européenne récente, la Commission européenne indique que « Toutes les autorités compétentes en matière de protection civile des États membres ne possèdent pas leurs propres moyens de transport aérien sur lesquels elles peuvent compter en permanence. Dans certains cas, il n'existe pas de procédure d'utilisation de moyens militaires nationaux pour le transport des moyens de secours relevant de la protection civile. Il est souvent long et fastidieux d'organiser la location d'avions commerciaux. Les États membres peuvent parfois se trouver en concurrence pour l'utilisation des mêmes moyens. De plus, dans certains cas les coûts de transport sont disproportionnés par rapport à la valeur financière des secours » (Commission européenne, proposition de décision du Conseil instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte), COM(2006)29 final, 2006, p. 7).

<sup>383</sup> UNITAR, *Policy and Efficacy Studies*, n° 8 (numéro de vente : F.82.XV.PE/8), annexe A, règle 16.

<sup>384</sup> Art. 9, reproduit dans le rapport de la cinquante-neuvième Conférence de l'Association de droit international tenue à Belgrade du 17 au 23 août 1980.

<sup>385</sup> Par. 3 de l'article VII. Voir aussi le paragraphe 1 de l'article VII : « Les missions d'assistance humanitaire doivent être exemptées de toute mesure de réquisition, de restriction aux importations, aux exportations et au transit et de droits de douane sur les biens de secours et les services ».

déclarations<sup>386</sup>. En revanche, il n'y a pas trace de dispositions analogues dans les traités multilatéraux ou bilatéraux<sup>387</sup>.

114. À l'échelon national, différentes approches sont suivies. En réalité, plusieurs législations nationales restreignent la liberté de circulation lors de catastrophe. La loi sud-africaine sur la gestion des catastrophes (*South African Disaster Management Act*) stipule que si l'état d'urgence a été déclaré pour cause de catastrophe nationale, le chef du département compétent peut « adopter des règlements ou des directives [...] portant [...] réglementation de la liberté de circulation des personnes et des biens à destination, en provenance ou à l'intérieur de la zone sinistrée ou menacée »<sup>388</sup>. On trouve des dispositions semblables dans d'autres législations étatiques ou subétatiques<sup>389</sup>. La loi japonaise sur la lutte contre les catastrophes dispose ainsi que « [s]i une catastrophe naturelle s'est produite ou est imminente, le maire de la ville ou le chef du village peut, s'il le juge nécessaire pour écarter la menace à la vie ou à l'intégrité physique, déclarer que l'accès à une zone est restreinte ou interdite à tout individu autre que les personnes engagées dans

<sup>386</sup> Les Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies (1995) dont le paragraphe 2 invite les États Membres de l'Organisation des Nations Unies à reconnaître et garantir le droit des organisations humanitaires d'avoir accès aux populations en danger dans les situations d'urgence complexes; l'Accord type sur le statut des ressources militaires et de la protection civile (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, révision I, novembre 2006, annexe I, par. 9 stipulant que « [l]e gouvernement de l'État touché reconnaît à la mission du personnel militaire et de protection civile et à ses membres, ainsi qu'à ses véhicules, navires, aéronefs et matériels, la liberté de circuler dans la zone sinistrée de cet État et dans toute autre zone dont la visite est nécessaire à l'accomplissement de leur mission ». Il convient également de mentionner les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles du Comité permanent interorganisations et les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui contiennent, les uns et les autres, des dispositions garantissant la liberté de circulation des victimes de catastrophe; voir le document A/HRC/4/38/Add.1 (23 janvier 2006), partie D.2 et les commentaires de l'American Society of International Law intitulés « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations », *Studies in Transnational Legal Policy*, n° 32, Washington, 2000 (al. d) du paragraphe 2 du principe 6).

<sup>387</sup> Toutefois, certains traités bilatéraux contiennent des dispositions relatives à la facilitation de l'accès et aux droits de survol et d'atterrissage (voir ci-dessous, par. 116 à 120).

<sup>388</sup> Par. 2 de l'article 27 de la loi sud-africaine sur la gestion des catastrophes (2002). Il est néanmoins précisé au paragraphe 3 de l'article 27 que ce pouvoir ne s'exerce que dans des buts bien précis, notamment en vue de secourir et de protéger les populations, de leur apporter une aide d'urgence, de protéger les biens, de prévenir ou d'atténuer les perturbations, de limiter la destruction et d'autres effets causés par les catastrophes.

<sup>389</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 2 de l'article 31 de la loi de la province chinoise de Taiwan sur la prévention et l'intervention en matière de catastrophe (2002); l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 21 de la loi de l'État du Gujarat (Inde) sur la gestion des catastrophes (2003) stipulant que le responsable du service national des secours peut « interdire ou restreindre la circulation routière à destination, en provenance et à l'intérieur de la zone sinistrée et ainsi, interdire ou restreindre à toute personne l'entrée, la sortie ou la circulation à l'intérieur de cette zone »; aux termes de l'alinéa a) de l'article 4 de la loi népalaise sur l'organisation et le fonctionnement des secours en cas de catastrophe naturelle (1982), « Le Gouvernement de Sa Majesté peut prendre une décision obligeant les ressortissants et organismes étrangers à demander son autorisation avant d'entrer dans toute zone touchée par une catastrophe naturelle pour quelque raison que ce soit ».

les opérations de secours, ou peut intimer à tout individu n'appartenant pas aux équipes de secours l'ordre de quitter les lieux »<sup>390</sup>.

115. D'autres lois nationales facilitent davantage l'accès de la zone sinistrée au personnel de secours. Par exemple, la loi hongroise commande à la police de « prendre des mesures pour faciliter la circulation sur les routes nationales des unités participant à la lutte contre les catastrophes et les situations d'urgence [et] de veiller à ce que les équipes de secours et l'aide nationale et internationale puissent circuler en toute sécurité »<sup>391</sup>. La loi mongole inscrit l'accès à la zone sinistrée au nombre des droits reconnus au personnel des opérations de secours en cas de catastrophe<sup>392</sup>. La loi tchèque prévoit que les propriétaires, les usagers et les gérants de biens immobiliers sont tenus « de laisser les agents des services de secours accéder aux domaines et bâtiments sous leur contrôle »<sup>393</sup>.

ii) *Facilitation de l'accès*

116. Certaines dispositions relatives à la liberté de circulation vont au-delà de la simple restriction de la possibilité, pour un État bénéficiaire, d'entraver la liberté de circulation et exigent même de lui qu'il prenne des mesures positives pour faciliter cette circulation. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale présente à cet égard un intérêt particulier : elle stipule que le Coordonnateur des secours d'urgence serait chargé de : « [f]aciliter activement, y compris par la négociation si nécessaire, l'accès des organisations opérationnelles aux zones sinistrées, pour permettre la fourniture rapide d'une aide d'urgence, en obtenant le consentement de toutes les parties concernées, au moyen de modalités telles que la mise en place, si nécessaire, de couloirs temporaires pour l'acheminement des secours, la désignation de zones et de journées de tranquillité et d'autres mesures analogues »<sup>394</sup>. D'autres instruments invitent les États à faciliter le transit et la liberté de circulation sans spécifier les modalités d'application de cette obligation<sup>395</sup>. Plusieurs instruments règlent la

<sup>390</sup> Art. 63 de la loi japonaise sur la lutte contre les catastrophes (juin 1997). Voir aussi l'article 76 de cette loi sur les restrictions imposées à la circulation en cas de catastrophe.

<sup>391</sup> Ordonnance n° 48/1999 (XII.15) du Ministre hongrois de l'intérieur relative aux tâches de protection en cas de catastrophe assignées aux services relevant de son département (al. c) et d) du paragraphe 3 de l'article 15).

<sup>392</sup> Par. 2 de l'article 30 de la loi mongole sur la protection en cas de catastrophe. Voir aussi l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 14 de la loi sri-lankaise n° 13 sur la gestion des catastrophes (2005), qui inscrit l'entrée dans la zone sinistrée au nombre des obligations incombant aux organismes de secours en cas de catastrophe, mais dont l'application est limitée aux organismes désignés par le Conseil national pour la gestion des catastrophes.

<sup>393</sup> Al. c) du paragraphe 2 de l'article 25 de la loi tchèque sur le système intégré de sauvetage (2000).

<sup>394</sup> Al. d) du paragraphe 35 de l'annexe de la résolution.

<sup>395</sup> Voir, par exemple, la décision 2001/792/CE des Communautés européennes, en date du 23 octobre 2001, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (*Journal officiel*, vol. 44, n° L 297), dont l'alinéa h) de l'article 4 dispose que (« la Commission prend des mesures destinées à faciliter le transport des ressources nécessaires à l'intervention de secours et aux autres actions de soutien »); aux termes de l'alinéa h) de l'article 21 du Projet de directives internationales applicables aux opérations d'aide humanitaire (*Draft international guidelines for humanitarian assistance operations*) de 1991 (« les deux États garantissent la liberté d'accès et la liberté de circulation à l'intérieur de la zone des opérations d'aide humanitaire et en facilitent l'exercice au personnel désigné par l'État ou l'organisme prêtant assistance afin de lui permettre d'accomplir sa mission ») (italiques ajoutées).

question de la facilitation de l'accès en offrant des places dans les vols des compagnies aériennes nationales ou d'autres facilités. Ainsi, un traité bilatéral entre les États-Unis et la Chine prévoit que « [l]e Gouvernement chinois permettra *et facilitera* l'entrée des représentants des États-Unis en Chine et leur sortie de ce pays », énonçant plus précisément l'obligation selon laquelle le Gouvernement chinois « fournira les moyens de transport automobile nécessaires pour que les représentants des États-Unis puissent voyager librement à travers la Chine, sans subir de retard »<sup>396</sup>. De même, un traité bilatéral entre la Suisse et les Philippines dispose que « les autorités compétentes de l'État requérant s'engagent [...] [à] faciliter le transport rapide à destination de la zone sinistrée des services d'assistance, de leurs chiens, matériels et secours »<sup>397</sup>.

117. Le règlement type de l'UNITAR pour les opérations de secours en cas de catastrophe prévoit que « [l]'État bénéficiaire et l'État qui lui prête assistance prennent toutes les mesures possibles pour que leurs compagnies aériennes accordent la priorité au transport du personnel et des biens de la mission de secours désignée » et « prennent toutes les mesures possibles pour que leurs compagnies aériennes transportent, gratuitement ou au tarif minimum, le personnel et les biens de la mission de secours désignée »<sup>398</sup>. Le règlement type recommande en outre à l'État bénéficiaire et à l'État qui lui prête assistance d'assurer le transport gratuit des envois de secours ou de prélever des taxes « ne dépassant pas le taux que l'État applique au transport de ses propres biens »<sup>399</sup>. Les Principes et règles régissant les secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors de catastrophes disposent que « Les sociétés nationales devraient s'évertuer à obtenir, des services officiels ou privés de transport existant dans leurs pays, des possibilités d'assurer le transport rapide, si possible gratuitement ou à tarif réduit, de tous les secours, y compris ceux en transit, destinés aux victimes de catastrophes »<sup>400</sup>. La résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures propres à accélérer les secours internationaux recommande « à tous les gouvernements d'autoriser leurs compagnies aériennes nationales, qu'elles soient ou non membres de l'IATA, à accorder le transport gratuit ou à défaut le transport au tarif minimum pour les envois de secours et le personnel de secours partout où cela est raisonnablement possible. Les gouvernements destinataires éventuels, notamment, devraient donner aux compagnies aériennes nationales la consigne d'accorder un tel traitement au personnel de secours et aux envois de secours à destination de leur pays, et même de différer à cette fin le transport de passagers ou de fret commercial régulier » (Recommandation J, voir note 20 ci-dessus). Le Plan du Gouvernement australien pour l'assistance en cas de catastrophe à l'étranger (*Australian Government Overseas Disaster Assistance Plan*) prévoit que « les ressources envoyées vers un pays touché par une catastrophe par des ONG à la suite d'une demande d'assistance

<sup>396</sup> Al. a) et b) de l'article V de l'Accord, accompagné d'un échange de notes, relatif à la fourniture de secours par les États-Unis au peuple chinois (1947).

<sup>397</sup> Par. 2 de l'article 8 de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines sur la coopération en cas de catastrophe naturelle ou d'urgence majeure (6 décembre 2001).

<sup>398</sup> UNITAR, *Policy and Efficacy Studies*, n° 8 (numéro de vente : E.82.XV.PE/8), annexe A, règle 8.

<sup>399</sup> Ibid., par. 2 de la règle 11.

<sup>400</sup> Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe (par. 9.4), également publiés dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 817, 29 février 1996, annexe IV.

présentée par une organisation analogue, peuvent être transportées par le Gouvernement du Commonwealth compte tenu des « places disponibles », pour autant que cet envoi ait reçu l'aval de l'agence de gestion des catastrophes du pays bénéficiaire »<sup>401</sup>.

iii) *Droits de survol et d'atterrissage*

118. Les droits de survol et d'atterrissage font généralement l'objet de dispositions spécifiques dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe. Alors même que ces questions sont susceptibles de se poser dans l'un ou l'autre des contextes abordés aux sections a) et b) ci-dessus (c'est-à-dire dans l'État de transit ou dans l'État bénéficiaire), les dispositions y relatives ne font généralement pas cette distinction, et sont plutôt rédigées en des termes généraux applicables en tout lieu<sup>402</sup>.

119. Aux termes de l'annexe 9 de la Convention relative à l'aviation civile internationale « [I]es États contractants faciliteront sur leur territoire l'entrée, la sortie et le transit des aéronefs qui effectuent des missions de secours accomplies par des organisations internationales reconnues par les Nations Unies ou pour le compte de ces organisations, ou par les États eux-mêmes ou pour leur compte »<sup>403</sup>. L'annexe souligne en outre que « [c]es vols seront entrepris aussi rapidement que possible lorsque l'accord de l'État bénéficiaire aura été obtenu » et que le personnel et les articles arrivant dans le cadre d'une mission de secours « seront admis sans délai »<sup>404</sup>. Un certain nombre de traités bilatéraux consacrent des dispositions semblables aux droits de survol et d'atterrissage en cas de catastrophe. Mais, concernant le traitement des questions de transit et de liberté de circulation, ces traités se bornent pratiquement tous à reproduire une telle disposition sans aborder les questions de transport terrestre dans l'État de transit ou dans l'État bénéficiaire analysées dans les deux sections précédentes<sup>405</sup>. Un grand nombre de résolutions

<sup>401</sup> Par. 6.1.2 du Plan du Gouvernement australien pour l'assistance en cas de catastrophe à l'étranger (avril 1998).

<sup>402</sup> Voir, cependant, l'article 10 de l'annexe A du Règlement type de l'UNITAR pour les opérations de secours en cas de catastrophe, qui stipule que (« l'État bénéficiaire autorise le survol et l'atterrissage des avions transportant le personnel et les biens de la mission de secours ») (italiques ajoutées).

<sup>403</sup> Par. 8.8 de l'annexe 9 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (1944). Voir aussi le paragraphe 8.10, aux termes duquel (« En cas d'urgence, les États contractants faciliteront l'entrée, le transit et le départ des aéronefs utilisés pour combattre ou prévenir la pollution des mers ou pour effectuer d'autres opérations nécessaires en vue de garantir la sécurité en mer, la sécurité de la population ou la protection du milieu marin »).

<sup>404</sup> Ibid., par. 8.8 et 8.9.

<sup>405</sup> Voir, par exemple, l'article 8 de la Convention entre la République d'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (1988); l'article 6 de l'Accord entre le Danemark et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes) (1985); l'article 6 de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (1981); l'article 6 de la Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (1977); le paragraphe 5 de l'article 5 de la Convention entre le Gouvernement de la République du Mozambique et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud sur la coordination des services de recherche et de sauvetage (2002); l'article 8 de la Convention entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle dans la lutte

consacre également une disposition aux droits de survol et d'atterrissage, stipulant entre autres que « l'autorisation de survol et de transit devrait intervenir sans retard, assortie d'une « dispense de tous droits d'atterrissage et de frais connexes »<sup>406</sup>, et qu'« il serait souhaitable que ces autorisations soient valables pour toute la durée des secours d'urgence »<sup>407</sup>.

## C. Statut

120. D'importantes questions se posent à propos du statut des agents engagés dans les opérations de secours en cas de catastrophe et des organisations dont ils relèvent. Dans cette section, il sera d'abord question des moyens d'identification des opérations de secours en cas de catastrophe, notamment l'utilisation d'un signe internationalement reconnu, la délivrance de cartes d'identité aux membres des équipes de secours et la communication d'une liste des participants aux autorités de l'État bénéficiaire. Ensuite, l'examen portera sur la question des privilèges, immunités et facilités, y compris ceux qui sont reconnus à des représentants d'État, à des organisations intergouvernementales et à leur personnel, et à des organisations non gouvernementales internationales.

### 1. Identification

121. Pour être efficace, le personnel des opérations de secours en cas de catastrophe doit être facilement reconnaissable pour les victimes, pour les agents de l'État bénéficiaire et pour d'autres équipes de secours. À cet égard, on distingue généralement trois types de dispositions sur l'identification dans les instruments relatifs aux catastrophes. Tout d'abord, certaines dispositions autorisent l'utilisation

---

contre les catastrophes et les accidents (1984); les paragraphes 4 et 5 de l'article 2 de la Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours portugais et espagnols (1980) (annulée et remplacée par le Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile, conclu le 9 mars 1992 entre le Royaume d'Espagne et la République portugaise); le paragraphe 5 de l'article 5 de l'Accord entre le Gouvernement de la République sud-africaine et le Gouvernement de la République de Namibie relatif à la coordination des services de recherche et de sauvetage (2000); l'article 15 de l'Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe (1988). Les paragraphes 1.16 et 1.17 du Protocole entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan en vue de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire d'Ouzbékistan en Afghanistan (2001) créent des obligations complémentaires pour l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement : si l'Organisation est tenue de notifier à l'avance les plans de survol et d'atterrissage de ses avions et d'informer toutes les organisations internationales et les organisations non gouvernementales des règlements régissant l'espace aérien ouzbek, le Gouvernement doit pour sa part accorder les mêmes droits de survol et d'atterrissage à tous les fournisseurs d'aide humanitaire.

<sup>406</sup> Art. 14 du Projet de directives internationales applicables aux opérations d'aide humanitaire (*Draft international guidelines for humanitarian assistance operations*), 1991.

<sup>407</sup> Recommandation L de la résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur les mesures propres à accélérer les secours internationaux (1977) (voir note 20 ci-dessus). Voir aussi le paragraphe 2 de l'annexe I du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe (1995), qui stipule que (« les gouvernements devraient accorder aux aéronefs transportant du personnel et des secours internationaux l'autorisation de survoler leur territoire et d'y atterrir pendant toute la durée de la phase d'urgence »).

d'un signe internationalement reconnu que doit porter le personnel chargé des secours ou qui doit être apposé sur son matériel. Ensuite, une autre catégorie de dispositions traite de l'identité spécifique de chaque membre des équipes de secours, en général grâce à l'utilisation de cartes d'identité. Enfin, d'autres dispositions règlent la question de l'identification en exigeant de l'acteur prêtant assistance qu'il communique une liste de son personnel à l'État bénéficiaire. Ces catégories de disposition seront successivement étudiées dans les paragraphes qui suivent.

**a) Signe distinctif ou emblème des opérations de secours en cas de catastrophe**

122. Plusieurs instruments prévoient l'utilisation d'un signe distinctif permettant d'identifier les opérations de secours en cas de catastrophe, leur personnel et leur matériel. L'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence dispose que « [l]e personnel militaire et les agents de protection civile qui participent aux opérations de secours sont autorisés à porter un uniforme permettant de les identifier pendant qu'ils accomplissent leur mission »<sup>408</sup>. La Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, telle qu'elle a été prorogée par le Protocole facultatif de 2005<sup>409</sup>, exige que le personnel, les véhicules, navires et aéronefs utilisés dans l'acheminement de l'aide humanitaire d'urgence portent une « identification appropriée à moins qu'il n'en soit décidé autrement par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies »<sup>410</sup>. L'avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (1984) dispose que « [l]es États ou les organismes donateurs qui emploient un signe distinctif internationalement reconnu devraient en faire usage pour permettre l'identification de leurs envois de secours, de leur matériel, de leurs véhicules, de leur personnel et des sites où ils opèrent, selon que de besoin » tandis que ceux qui n'emploient généralement pas un tel signe devraient faire usage du signe distinctif international de la défense civile<sup>411</sup>.

123. Le Projet de directives internationales applicables aux opérations d'aide humanitaire (Directives Max Planck) souligne qu'« [u]n signe distinctif internationalement reconnu peut être utilisé à titre indicatif pour permettre d'identifier les envois, les services et le personnel de l'aide humanitaire » et que « [l]es règles régissant l'utilisation du drapeau et de l'emblème de l'ONU d'une part, et des emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'autre part, doivent être respectées »<sup>412</sup>. Les Règles et pratiques recommandées par les sociétés nationales des Balkans invitent les gouvernements à « permettre l'identification des biens et des services de secours et les agents du personnel humanitaire,

<sup>408</sup> Art. 15, *ASEAN Document Series 2005* (Recueil des textes de l'ASEAN), p. 159.

<sup>409</sup> Voir l'analyse relative à la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé, aux paragraphes 204 à 209 ci-dessous.

<sup>410</sup> Par. 1 de l'article 3 de la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2051, n° 35457.

<sup>411</sup> A/39/267/Add. 2-E/1984/96/Add. 2 (par. 1 et 2 de l'article 12 de l'annexe). En outre, aux termes du paragraphe 3 de l'article 12 de l'avant-projet de convention, tous les acteurs « prennent les mesures nécessaires pour superviser l'emploi de ces signes et éviter toute utilisation abusive ».

<sup>412</sup> Peter MacAlister-Smith, art. 13 du Projet de directives internationales applicables aux opérations d'aide humanitaire (Draft international guidelines for humanitarian assistance operations), (Institut Max Planck de droit public comparé et de droit international, Heidelberg, Allemagne), 1991.

conformément à la loi, notamment l'utilisation de l'emblème de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge »<sup>413</sup>. Le projet d'accord-type de l'Association de droit international relatif aux actions de secours humanitaires dispose que : « [l]e personnel de l'organisation portera la tenue de service/un signe distinctif visible »<sup>414</sup>.

124. En ce qui concerne le droit interne, la loi mongole dispose que « l'agent de protection contre les catastrophes portera un uniforme assorti du grade et de l'insigne correspondant à son rang »<sup>415</sup>. La loi hongroise sur la protection civile prévoit que « la tenue de l'agent du service de la protection civile, ainsi que tout véhicule, matériel technique ou équipement utilisés dans le cadre de la protection civile portent le signe distinctif international de la protection civile, en l'occurrence "Service de la protection civile de la République de Hongrie" »<sup>416</sup>. De même, la loi panaméenne oblige l'Institut national de la protection civile à se doter d'un signe distinctif permettant de l'identifier, et donne une description précise de celui-ci<sup>417</sup>. Le droit des États-Unis connaît une règle semblable<sup>418</sup>.

## b) Cartes d'identité

125. Certains instruments règlent la question de l'identification en préconisant l'utilisation de cartes d'identité. Les dispositions concernées sont rédigées de trois manières différentes. Premièrement, certaines dispositions sont formulées de telle sorte que l'obligation de porter sur soi des pièces d'identité valables incombe aux membres mêmes du personnel chargé des secours. Ainsi, le traité bilatéral entre l'Espagne et l'Argentine sur la coopération en cas de catastrophe prévoit que les membres des équipes de secours « doivent être munis de pièces d'identité valables dans l'État requis [c'est-à-dire dans l'État dont ils proviennent] » ainsi que d'un certificat « délivré par l'organisme de coordination dudit État attestant la mission de secours, accompagné de la liste des personnes qui la composent »<sup>419</sup>.

126. Deuxièmement, certaines dispositions sont rédigées de manière à permettre la reconnaissance des pièces d'identité des agents prêtant assistance dans l'État bénéficiaire. Ainsi, la Convention entre la France et la Belgique stipule, en des termes que l'on retrouve dans nombre de traités bilatéraux, que « [l]e chef d'une équipe de secours devra seulement être porteur d'un certificat attestant la mission de secours, le type d'unité et le nombre de personnes qui en font partie. Ce certificat

<sup>413</sup> Règles et pratiques recommandées par la réunion des sociétés nationales des Balkans sur le droit des interventions internationales en cas de catastrophe (par. 15 de la 3<sup>e</sup> partie), Belgrade, du 24 au 26 septembre 2004.

<sup>414</sup> Par. 2 de l'article 15, reproduit dans le rapport de la cinquante-neuvième Conférence de l'Association de droit international, tenue à Belgrade du 17 au 23 août 1980.

<sup>415</sup> Art. 32 de la loi mongole sur la protection contre les catastrophes (2003).

<sup>416</sup> Art. 32 de la loi hongroise sur la protection civile.

<sup>417</sup> Art. 33 de la loi de 1995 portant création de l'Institut national de la protection civile (Panama)

<sup>418</sup> Sec. 204 de la loi fédérale américaine sur la protection civile intitulée *Federal Civil Defense Act* (1950).

<sup>419</sup> Art. 13 de l'Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophes, conclu en 1988 entre l'Espagne et l'Argentine. Voir aussi le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994 (telle qu'elle a été prorogée par le Protocole facultatif de 2005) : (« chaque membre du personnel des Nations Unies et du personnel associé porte sur lui des documents d'identification appropriés »). Voir l'analyse relative à la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé, aux paragraphes 204 à 209 ci-dessous.

sera délivré par l'autorité à laquelle l'unité est subordonnée. Les personnes faisant partie de l'équipe de secours sont exemptées de l'obligation du passeport et du permis de séjour »<sup>420</sup>. Bien que ces dispositions figurent dans un article dont l'objet est le franchissement de la frontière, les termes employés (notamment l'expression « devra seulement être porteur [...] » et la dérogation à l'obligation de se faire délivrer un permis de séjour) donnent à penser qu'en règle générale, le certificat est le seul document exigé du personnel des missions de secours et qu'une fois sur le territoire de l'État bénéficiaire, il sert également de pièce d'identité.

127. Enfin, en vertu de certaines dispositions, l'État bénéficiaire doit s'employer à faciliter l'identification des membres des missions de secours en leur délivrant des cartes d'identité. Ainsi, aux termes de la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, « [l']État qui prête assistance et l'État qui en bénéficie font tout leur possible pour délivrer aux membres des missions de secours des pièces d'identité ou d'autres moyens permettant de les identifier comme tels »<sup>421</sup>. De même, l'Accord type sur le statut des ressources militaires et de la protection civile annexé aux Directives d'Oslo, dispose que « [l]e chef de la mission du personnel militaire et de protection civile délivre à tous les membres du personnel recrutés sur le plan local une carte d'identité, qui porte les renseignements suivants : nom et prénom, date de naissance, service (le cas échéant), dates de délivrance et d'expiration et une photo »<sup>422</sup>.

### c) Liste du personnel

128. En dernier lieu, certains instruments règlent la question de l'identification en faisant obligation au chef de la mission de secours de soumettre une liste de son personnel à l'État bénéficiaire. Ainsi, le traité bilatéral entre le Chili et l'Argentine prévoit que l'État prêtant assistance envoie à l'État bénéficiaire, par la voie diplomatique, une liste indiquant le lieu et la date d'entrée de son équipe, les noms, titres, fonctions et matricules des membres qui la composent, le nom des organismes dont ils relèvent et un descriptif du matériel d'appui technique qu'ils

<sup>420</sup> Par. 2 de l'article 4 de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (1981). La Convention ajoute, au paragraphe 3 de son article 4 que « si, dans un cas particulièrement urgent, le certificat prévu au paragraphe 2 du présent article ne peut être présenté, il suffira de toute autre attestation appropriée indiquant que la frontière doit être franchie pour accomplir une mission de secours ».

<sup>421</sup> Al. b) de l'article VII.

<sup>422</sup> 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, Révision 1, novembre 2006, annexe I, par. 31 et 32. Voir aussi le paragraphe 33 : (« Les membres du personnel militaire et de la protection civile déployés en tant que ressources militaires et de la protection civile des Nations Unies sont identifiés au moyen de signes appropriés »); aux termes du paragraphe 6, (« Le gouvernement de l'État touché reconnaît à la mission du personnel militaire et de la protection civile le droit de hisser le drapeau national ou autre identification appropriée dans son quartier général, ses camps et autres locaux, ainsi que sur ses véhicules et navires. Le personnel militaire et de la protection civile déployé sous le contrôle du Bureau de la coordination des affaires humanitaires en qualité d'experts en mission des Nations Unies portera une identification appropriée »); et en vertu du paragraphe 29 des Directives (« les membres étrangers du personnel militaire et de protection civile participant aux missions de secours en cas de catastrophe se déploieront [...] vêtus de l'uniforme de leur pays »).

transportent<sup>423</sup>. Le Plan du Gouvernement australien pour l'assistance en cas de catastrophe à l'étranger (Australian Government Overseas Disaster Assistance Plan) prévoit que le personnel chargé des secours doit présenter une liste d'informations semblable au Centre national de coordination de la gestion des situations d'urgence « afin de permettre au chef de la mission australienne de [...] délivrer toute pièce d'identité qui serait nécessaire »<sup>424</sup>.

## 2. Privilèges, immunités et facilités

129. Diverses conventions internationales accordent des privilèges et des immunités à certaines entités et à certaines catégories de personnes, comme les représentants diplomatiques et consulaires des États<sup>425</sup> et les organisations intergouvernementales et leur personnel<sup>426</sup>. Ces privilèges et immunités varient en fonction du bénéficiaire, mais comprennent généralement des facilités d'entrée sur le territoire et d'obtention de permis de travail, la liberté de mouvement et de circulation sur le territoire, dans le respect de la législation nationale, l'inviolabilité des locaux, des archives et des communications, l'exemption de service national, l'exonération de droits de douane et de taxes, l'immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de poursuites et d'autres facilités dont les missions diplomatiques et consulaires et les organisations internationales ont besoin pour remplir leurs fonctions. En outre, la personnalité juridique est reconnue aux organisations internationales dans le droit interne des États de sorte que ces organisations ont la capacité de conclure des contrats, d'acquérir des biens et de les céder et d'engager des actions en justice. Les conventions susmentionnées ont été largement ratifiées et il est généralement admis qu'au moins certaines des règles pertinentes qu'elles énoncent font partie intégrante du droit coutumier<sup>427</sup>.

130. Les règles générales décrites ci-dessus peuvent être pertinentes dans les situations visées par la présente étude. Ainsi, par exemple, les organisations internationales qui participent à des opérations de secours en cas de catastrophe et leur personnel bénéficieront, dans ce contexte particulier, des privilèges et

<sup>423</sup> Par. 1 de l'article 5 de l'Accord entre la République du Chili et la République d'Argentine sur la coopération en cas de catastrophe (1997).

<sup>424</sup> Par. 6.3.2 et 6.3.3 du Plan du Gouvernement australien pour l'assistance en cas de catastrophe à l'étranger (avril 1998).

<sup>425</sup> Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961); Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963); Convention sur les missions spéciales (1969). Si, dans cette dernière convention, la « mission spéciale » est définie en termes généraux comme « une mission temporaire, représentant un État et envoyée par celui-ci auprès d'un autre État avec le consentement de ce dernier pour traiter avec lui de questions déterminées ou pour accomplir auprès de lui une tâche déterminée » [art. 1 a)], il est bien précisé dans les *travaux préparatoires* que l'objet de la Convention est de régler le phénomène de la diplomatie ad hoc (voir A/CN.4/166, in *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, par. 11 à 19 et 61 à 119, et par. 2 et 3 du commentaire de la Commission se rapportant à l'article 1, *Annuaire ... 1967*, vol. II, p. 371).

<sup>426</sup> Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946); Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947); Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique (1959).

<sup>427</sup> Au sujet des privilèges et immunités reconnus par les conventions de Vienne de 1961 et 1963, voir Cour internationale de Justice, *Personnel diplomatique et consulaire (États-Unis c. Iran)*, arrêt du 24 mai 1980, *C.I.J. Recueil 1980*, p. 31 et 32, par. 62 (voir aussi par. 86). Il est également bien établi que d'autres personnes (comme les représentants de l'État, en particulier les chefs d'État et de gouvernement) jouissent eux aussi de certains privilèges et immunités en vertu du droit international.

immunités accordés par les conventions pertinentes. Toutefois se pose la question de savoir s'il est nécessaire d'adapter aux particularités des opérations de secours les privilèges et immunités habituellement reconnus en vertu du droit international. Cela soulève deux questions subsidiaires auxquelles une réponse a été donnée dans plusieurs instruments internationaux et nationaux. La première (*ratione materiae*) consiste à déterminer si les privilèges et immunités habituellement accordés doivent ou non être complétés par d'autres facilités juridiques répondant plus exactement aux besoins propres aux opérations de secours en cas de catastrophe. Cet aspect de la question a déjà été abordé longuement dans d'autres parties de la présente étude traitant des visas, de l'entrée et des permis de travail et de la liberté de mouvement du personnel humanitaire, des droits de douane et taxes afférents aux articles de secours, aux communications, etc. Le second aspect de la question (*ratione personae*) est de savoir si les privilèges et immunités doivent ou non être accordés à des organisations et des personnes qui participent à des opérations de secours mais qui en temps normal n'en bénéficient pas<sup>428</sup>.

**a) Représentants d'un État participant à des opérations internationales de secours en cas de catastrophe**

131. La question des privilèges, immunités et facilités accordés aux représentants d'un État qui participent aux opérations de secours menées à la suite d'une catastrophe sur le territoire d'un autre État est traitée par des dispositions spécifiques dans plusieurs traités multilatéraux. Ces dispositions font généralement obligation à l'État bénéficiaire de l'aide d'accorder les privilèges, immunités et facilités nécessaires à la conduite des opérations de secours. Certains instruments se

<sup>428</sup> Divers instruments s'appliquant à ce domaine contiennent des dispositions générales en vertu desquelles l'État qui reçoit une assistance est invité à faciliter la mise en œuvre de l'aide humanitaire par les organisations compétentes [voir, par exemple : par. 6 de l'annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale; par. 6 de la Déclaration de principes relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre (résolution 26 adoptée par la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge en septembre 1969); sect. 27 2) o) de la loi sud-africaine relative à la gestion des situations de catastrophe (loi n° 57 de 2002)] et à garantir la protection du personnel qui dispense l'aide. Bien que les privilèges, immunités et autres facilités relèvent certainement du cadre général de la coopération qui est demandée à l'État bénéficiaire de l'assistance, on s'intéressera essentiellement, dans la présente section, aux dispositions des instruments internationaux et nationaux qui traitent spécialement de la question des privilèges, immunités et facilités.

Plus précisément, le champ d'étude se limitera aux privilèges, immunités et facilités reconnus au plan international, et les dispositions accordant l'immunité de poursuites aux fonctionnaires et employés nationaux participant à des opérations de secours ne seront pas examinées [on trouvera un exemple de ces dispositions au paragraphe 74 de la loi indienne relative à la gestion des situations de catastrophe (loi n° 53 du 23 décembre 2005)].

On notera enfin que dans certaines législations nationales, il est prévu que les personnes jouissant de privilèges et d'immunités reconnus en vertu du droit international (comme le personnel diplomatique) ne peuvent pas être obligées à apporter leur aide personnelle dans des opérations de secours en cas de catastrophe et que les biens qui sont couverts par des privilèges et immunités ne peuvent pas être réquisitionnés pour les besoins des secours [voir, par exemple : par. 26 du chapitre II (Exceptions) de la partie II (droits et obligations des personnes morales et des personnes physiques dans les situations d'urgence) de la loi tchèque relative au dispositif de secours intégré et portant amendement de certaines lois (28 juin 2000); art. 72 b) et 74 de la loi équatorienne sur la sécurité nationale 1987-1988; art. 19 2) de la loi turque sur l'état d'urgence (loi n° 2935 du 27 octobre 1983)]. Ces dispositions n'entrent pas dans le champ couvert par la présente section.

bornent à énoncer ce principe général. Par exemple, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile prévoit qu'en cas de catastrophe ou de menace de catastrophe :

L'État bénéficiaire accordera, dans le cadre de ses lois nationales, tous les privilèges, immunités et facilités nécessaires à l'accomplissement de l'assistance et assurera la protection des personnes et des biens de l'unité de protection civile de l'État solidaire<sup>429</sup>.

132. D'autres traités multilatéraux contiennent toutefois des dispositions plus détaillées, énonçant notamment des règles relatives à l'identification des bénéficiaires des privilèges et immunités ainsi que l'obligation qui leur incombe en contrepartie de respecter les lois de l'État bénéficiaire. Par exemple, l'article 8 de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique de 1986 prévoit que l'État qui requiert l'assistance accorde l'immunité d'arrestation, de détention et de juridiction et l'exemption d'impôts, de droits ou d'autres taxes au personnel de la partie qui fournit l'assistance (qui a été dûment notifié à l'État qui requiert l'assistance et accepté par lui) dans le cadre de l'exercice de ses fonctions d'assistance. L'État bénéficiaire accorde aussi l'exemption d'impôts, de droits ou d'autres taxes, ainsi que l'immunité de saisie, de saisie-arrêt ou de réquisition, sur le matériel et les biens utilisés aux fins de l'assistance<sup>430</sup>. La Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe de 1998<sup>431</sup> prévoit que l'État partie demandeur :

accorde, dans les limites permises par sa législation nationale, aux personnes autres que ses ressortissants et aux organisations autres que celles qui ont leur siège ou sont domiciliées sur son territoire, qui agissent aux termes de la présente Convention et qui ont été dûment notifiées à l'État partie demandeur et acceptées par lui, les privilèges, immunités et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions<sup>432</sup>.

La Convention fait donc obligation à l'État demandeur (obligation limitée par la référence qui est faite à la législation nationale) d'accorder les privilèges, immunités et facilités nécessaires à ceux qui fournissent l'aide. Dans la même disposition est ensuite donnée une liste non exhaustive des privilèges et immunités à accorder, qui comprend notamment l'immunité d'arrestation, de détention et de juridiction pour les actes directement liés à la fourniture d'assistance en matière de télécommunication, l'exonération d'impôts, de taxes ou autres droits et l'immunité de saisie, de saisie-arrêt ou de réquisition des équipements, du matériel et des biens

<sup>429</sup> Par. 5) de l'article 4 de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (22 mai 2000).

<sup>430</sup> Par. 2 et 3. Il est à noter que lorsqu'ils signent, ratifient, acceptent, approuvent ou adhèrent à la Convention, les États peuvent déclarer qu'ils ne se considèrent pas liés par les obligations énoncées aux paragraphes 2 et 3 (par. 9 et 10). Il est également précisé que l'État qui requiert l'assistance n'est pas obligé d'accorder à ses ressortissants ou à ses résidents les privilèges et immunités prévus (par. 6) et que les bénéficiaires de ces privilèges et immunités sont tenus de respecter les lois et règlements (par. 7). Il est en outre prévu une clause de sauvegarde visant à préserver les droits et obligations relatifs aux privilèges et immunités accordés en vertu d'autres accords internationaux ou des règles du droit coutumier (par. 8).

<sup>431</sup> Art. 5 (Privilèges, immunités et facilités).

<sup>432</sup> Art. 5 1).

utilisés aux fins de l'assistance en matière de télécommunication. Il est également fait référence au devoir qui incombe à l'État partie demandeur de fournir, dans la mesure de ses capacités, des installations et des services sur place pour la gestion appropriée et efficace de l'assistance en matière de télécommunication et de garantir la protection du personnel participant à la fourniture de l'assistance ainsi que celle des équipements et du matériel utilisés à cette fin.

133. On trouve également des dispositions relatives aux privilèges, immunités et facilités dans des conventions régionales. Par exemple, aux termes de l'Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accident impliquant des dommages dus aux rayonnements de 1963, « [l']État requérant accorde, en ce qui concerne l'assistance, les facilités, privilèges et immunités nécessaires pour assurer l'exercice diligent des fonctions visées dans le présent Accord »<sup>433</sup>. L'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de 2005 prévoit que la partie requérante ou bénéficiaire, conformément à ses lois et réglementations nationales, accorde à l'entité qui fournit l'assistance les exemptions et facilités nécessaires à cette fin<sup>434</sup>. Selon la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe de 1991, l'État qui reçoit l'aide s'emploie à fournir, dans la mesure de ses capacités, les installations et services nécessaires sur place à la gestion appropriée et efficace de l'assistance et fait 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>435</sup>. En outre, le personnel humanitaire n'est pas soumis à la juridiction pénale, civile et administrative de l'État bénéficiaire de l'aide pour les actes liés à la fourniture de l'aide<sup>436</sup>.

134. Les dispositions pertinentes des conventions régionales peuvent elles aussi être plus détaillées. Par exemple, l'article 21 de l'accord portant création de l'Organisme

<sup>433</sup> Art. VI. Il y est de surcroît fait référence aux privilèges et immunités à accorder à l'Agence internationale de l'énergie atomique : « En ce qui concerne l'assistance fournie par l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'État requérant applique l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence ».

<sup>434</sup> *ASEAN Document Series 2005*, p. 152, art. 14. Plus particulièrement, la partie requérante ou bénéficiaire de l'assistance accorde à l'entité qui fournit l'assistance l'exemption de taxes, d'impôts et autres droits de même nature sur l'importation et l'utilisation des équipements, y compris les véhicules et le matériel de télécommunication, installations et matériels amenés sur le territoire de la partie requérante ou bénéficiaire de l'assistance aux fins de la fourniture de l'assistance, et facilite l'entrée et le séjour sur son territoire ainsi que la sortie de son territoire du personnel participant aux opérations d'assistance et des équipements, installations et matériels utilisés dans le cadre de l'assistance. La partie bénéficiaire est également appelée à coopérer avec le centre de coordination de l'aide humanitaire de l'ASEAN pour la gestion des situations d'urgence, afin de faciliter la mise en place des exemptions et des facilités nécessaires à la fourniture de l'assistance.

<sup>435</sup> Art. IV.

<sup>436</sup> Art. XI. Il est précisé dans cet article que l'exemption ne s'applique pas aux actes n'ayant pas de lien avec la fourniture de l'aide ni, dans les procédures civiles ou administratives, à la faute intentionnelle ou à la faute lourde. Il y est également indiqué que le personnel humanitaire a le devoir de respecter les lois et réglementations de l'État bénéficiaire et des États qu'il peut être amené à traverser et qu'il s'abstient de mener des activités politiques ou d'une autre nature qui seraient incompatibles avec lesdites lois et avec les dispositions de la Convention. Enfin, il est prévu, dans le même article, que c'est aux tribunaux de l'État bénéficiaire qu'il revient d'instruire les poursuites judiciaires engagées contre des membres du personnel humanitaire ou contre l'État qui fournit l'assistance.

caraiïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe de 1991 affirme le principe selon lequel l'État requérant doit accorder au personnel de l'État d'envoi et au personnel qui agit en son nom les privilèges, immunités et facilités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions d'assistance, mais il dresse aussi une liste des privilèges et immunités spécifiques à accorder, en des termes semblables à ceux qui sont utilisés dans la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

135. Les accords bilatéraux relatifs aux opérations de secours en cas de catastrophe ont eux aussi tendance à intégrer des dispositions sur les privilèges, immunités et facilités. Par exemple, les règles types de l'UNITAR dans les opérations de secours en cas de catastrophe prévoient que l'État bénéficiaire de l'assistance, dans ses relations avec l'État qui fournit l'assistance, accorde au personnel humanitaire désigné les facilités nécessaires afin de garantir la prompt exécution de ses fonctions d'assistance<sup>437</sup>. En contrepartie, le personnel humanitaire a l'obligation de collaborer en tout temps avec les autorités compétentes de l'État bénéficiaire de l'aide afin de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les facilités accordées<sup>438</sup>. De même, dans son projet d'accord-type relatif au droit international médical et humanitaire, l'Association de droit international recommande elle aussi de prévoir, dans les accords bilatéraux conclus entre un État qui reçoit l'aide et l'entité qui l'offre (en particulier si elle représente un État) des dispositions sur les privilèges et immunités. Le projet d'accord-type propose des articles sur l'inviolabilité des locaux et du courrier de l'organisation (art. 4), l'exonération de droits de douane et d'accises (art. 5) ainsi que sur les facilités d'entrée sur le territoire à accorder au personnel étranger de l'organisation et les mesures visant à assurer sa sécurité (art. 14)<sup>439</sup>.

136. Si certaines conventions bilatérales sont formulées dans des termes assez généraux<sup>440</sup>, la plupart sont détaillées et prévoient des facilités juridiques spéciales portant, par exemple, sur l'entrée sur le territoire, la renonciation aux demandes

<sup>437</sup> UNITAR, *Policy and Efficacy Studies* n° 8 (numéro de vente: E.82.XV.PE/8), annex A, règle 14.

<sup>438</sup> Ibid.

<sup>439</sup> Reproduit dans le rapport de la cinquante-neuvième conférence de l'Association du droit international (Belgrade, 17 au 23 août 1980). Voir aussi 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, novembre 2006, par. 30, et annexe I.

<sup>440</sup> Voir, par exemple, le paragraphe c) de l'article V (« représentants des États-Unis ») de l'Accord, accompagné d'un échange de notes, relatif à la fourniture de secours par les États-Unis au peuple chinois de 1947, qui prévoit pour le personnel participant aux opérations de secours des privilèges et immunités identiques à ceux dont jouit le personnel diplomatique des États-Unis en Chine (« Les représentants des États-Unis et les biens de la mission et de son personnel jouiront en Chine des mêmes privilèges et immunités que ceux dont bénéficient le personnel de l'ambassade des États-Unis en Chine et les biens de l'ambassade et de son personnel »). Dans ce type de dispositions, il est parfois fait référence à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961. Par exemple, dans son article II, l'Accord entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de la République du Bélarus relatif à la coopération visant à faciliter la fourniture d'assistance de 1996 prévoit que les fonctionnaires du Gouvernement des États-Unis qui se trouvent en République du Bélarus pour les besoins de la mise en œuvre des programmes d'assistance des États-Unis bénéficient d'un statut équivalant à celui dont jouit le personnel administratif et technique, en vertu de la Convention de Vienne de 1961. Il est ensuite précisé qu'aucune disposition de l'Accord ne saurait être interprétée comme limitant la portée des privilèges et immunités habituellement reconnus au personnel.

d'indemnisation, la protection des communications, ou certaines exonérations de taxes et immunités pour l'État qui fournit l'assistance, son personnel et les équipements, les articles de secours et le matériel opérationnel. Par exemple, dans un accord entre l'Argentine et l'Espagne, il est prévu que les membres des équipes de secours d'urgence qui participent aux opérations d'assistance en cas de catastrophe bénéficient de l'immunité de juridiction administrative, civile et pénale de l'État requérant pour les activités menées dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire de cet État<sup>441</sup>. L'Accord entre le Gouvernement de la République populaire du Bangladesh et les États-Unis d'Amérique relatif à un don destiné à des opérations de secours et de relèvement prévoit que tous les employés du Gouvernement des États-Unis et les membres de leur famille, ainsi que les organismes publics ou privés liés par contrat à l'Agency for International Development ou financés par celle-ci au Bangladesh et les membres de leur personnel et leur famille (autres que des ressortissants ou résidents permanents du Bangladesh) qui ont un rapport avec l'administration ou l'octroi du don seront exemptés d'impôts sur le revenu, de taxes de sécurité sociale et des autres taxes analogues perçues conformément à la législation du Bangladesh ainsi que du paiement des droits de douane et des droits d'importation et d'exportation sur leurs effets personnels, les matériels et les fournitures<sup>442</sup>.

137. Certaines conventions bilatérales contiennent à la fois un énoncé détaillé des facilités juridiques spécifiques à accorder et une clause résiduelle qui garantit que le personnel participant à des opérations de secours bénéficie de toutes les facilités nécessaires. Ainsi, dans l'accord de coopération en cas de situation d'urgence qu'elles ont conclu, la Suisse et les Philippines se sont entendues pour prendre toutes les mesures voulues pour garantir l'efficacité de l'assistance et sa nécessaire promptitude et cet énoncé général est suivi de dispositions détaillées relatives au transport, aux cartes d'identité, à l'entrée sur le territoire, à l'entreposage, l'utilisation et la réexportation des équipements, aux déplacements sur le territoire, etc.<sup>443</sup>

138. L'importance de l'octroi de privilèges, d'immunités et de facilités aux organisations fournissant une aide humanitaire est également reconnue dans des instruments internationaux non contraignants. Par exemple, la déclaration de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle prévoit qu'un pays membre qui demande une assistance prend les arrangements administratifs internes qui s'imposent pour faciliter l'entrée des

<sup>441</sup> Art. XVIII de l'Accord de coopération en matière de préparation aux catastrophes, de prévention et d'assistance mutuelle conclu entre l'Espagne et l'Argentine en 1988. Voir aussi l'article 8 de l'Accord de coopération en cas de catastrophe conclu entre la République d'Argentine et la République du Chili en 1997, qui prévoit que le personnel participant à une opération de secours en cas de catastrophe bénéficie, sur le territoire de l'État requérant, de l'inviolabilité personnelle, de l'immunité de juridiction administrative, civile et pénale, de l'exonération de droits de douanes et de taxes pour ses effets personnels pendant la durée de l'opération et de l'exemption d'inspection de ses bagages sans raisons valables. Il y est également indiqué que le personnel qui participe à une opération de secours a le devoir de se conformer aux lois de l'État bénéficiaire.

<sup>442</sup> Art. VIII, par. 8.2 (Impôts et questions connexes) de l'Accord relatif à un don destiné à des opérations de secours et de relèvement, signé à Dacca le 30 mai 1972.

<sup>443</sup> Accord conclu en 2001 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines sur la coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence grave (par. 1 et 2 de l'article 8).

navires, des aéronefs, du personnel autorisé, des fournitures et des équipements nécessaires en exemption des taxes perçues par l'État et de tous autres droits, aux fins des opérations de sauvetage et de secours<sup>444</sup>. Les règles et pratiques recommandées par les sociétés nationales des Balkans invitent les gouvernements à veiller à ce que les facilités nécessaires soient accordées dans le cadre des opérations de secours et à ce que les dispositions relatives au personnel humanitaire ainsi qu'aux privilèges et immunités qui lui sont reconnus par contrat soient respectées<sup>445</sup>.

139. Des principes similaires concernant la reconnaissance d'immunités, de privilèges et de facilités ont été énoncés par des organisations privées qui ont étudié la question des opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Par exemple, l'Institut de droit international, dans sa résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire, a indiqué que les États devaient faciliter l'organisation, la fourniture et la distribution de l'aide humanitaire dispensée par d'autres États et organisations et leur accorder, entre autres choses, les immunités nécessaires. L'Institut a également appelé les États à adopter des lois et des réglementations et à conclure des conventions bilatérales ou des traités multilatéraux prévoyant les facilités susmentionnées dans le cadre de l'aide humanitaire<sup>446</sup>.

140. Enfin, la question des privilèges et immunités reconnus aux membres étrangers du personnel de secours en cas de catastrophe a également été examinée sous l'empire du droit interne. Il convient de noter d'emblée que les États parties à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ont généralement adopté, au niveau interne, des lois d'application des obligations internationales qui leur incombent, et qu'en pratique, les principaux privilèges et immunités sont parfois étendus au personnel étranger des opérations de secours en cas de catastrophe<sup>447</sup>. Ce dernier bénéficierait en tout cas des privilèges et immunités reconnus dans les lois spéciales régissant les secours en cas de catastrophe, lorsqu'il en existe; ces

<sup>444</sup> Art. VI de la Déclaration de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle (Manille, 26 juin 1976).

<sup>445</sup> Règles et pratiques recommandées, réunion des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge des Balkans sur le droit international des interventions lors de catastrophe (Belgrade, 20-26 septembre 2004), sect. III, par. 9 et 13.

<sup>446</sup> Sect. VII, par. 1 et 2. Voir aussi le Projet de lignes directrices internationales sur les opérations d'aide humanitaire de 1991 qui énumère les devoirs incombant à l'État bénéficiaire de l'assistance, notamment le devoir d'accorder à l'État ou à l'organisation qui fournit l'assistance et à son personnel désigné les privilèges, la protection et les facilités nécessaires à la conduite d'opérations d'aide humanitaire efficaces [art. 21 i)].

<sup>447</sup> Dans une étude sur le Népal, il a, par exemple, été indiqué qu'« un gouvernement désireux de fournir ce type d'appui aurait déjà une mission diplomatique établie dans le pays, il est donc probable que la procédure serait qu'une demande directe soit adressée par cette mission au Gouvernement népalais afin que celui-ci autorise ces activités. Si la demande était approuvée, les membres du personnel concernés seraient vraisemblablement couverts par la loi sur les privilèges et immunités des États étrangers et du personnel diplomatique (*Foreign States and Diplomatic Personnel's Privileges and Immunities Act*) de 1970 »; voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Nepal: laws, policies, planning and practices on International Disaster Response » (« Népal : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe »), juillet 2005, p. 20.

privilèges et immunités sont cependant généralement plus limités que ceux qui sont en principe reconnus aux membres du personnel diplomatique<sup>448</sup>.

**b) Les organismes intergouvernementaux engagés dans les opérations de secours en cas de catastrophe et leur personnel**

141. Comme indiqué plus haut, les conventions internationales générales reconnaissant des privilèges et immunités à l'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées et l'AIEA sont interprétées comme étant applicables, en particulier, à ces organisations et à leur personnel lorsqu'ils sont engagés dans une mission de secours en cas de catastrophe. Dans un rapport datant de 1971 sur le statut juridique des équipes de secours fournies, en cas de catastrophe, par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général a déterminé les situations dans lesquelles les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies seraient applicables aux équipes de secours et à leurs membres<sup>449</sup>. Certains accords internationaux contiennent des dispositions spécifiques indiquant que les privilèges et immunités qu'ils prévoient demeurent applicables dans le contexte particulier des opérations de secours en cas de catastrophe<sup>450</sup>.

<sup>448</sup> Dans une étude portant sur Fidji, il a été noté que la mesure dans laquelle le personnel des services de secours temporaires pourrait bénéficier des dispositions sur les privilèges et immunités reconnus au personnel diplomatique « devrait d'avance être précisée par le ministre compétent. Toutefois, tous ceux qui participent aux opérations de secours en vertu de la loi sur la gestion des catastrophes bénéficieront d'immunités minimales en application de la loi »; Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Fidji : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 18. En vertu de ladite loi, « une personne qui joue un rôle ou exerce une responsabilité dans le cadre du Plan national de gestion des catastrophes, du Plan d'appui institutionnel ou de tous règlements applicables durant les situations d'urgence n'est pas tenue responsable d'un préjudice ou d'une perte subi par toute autre personne, à moins que cette perte ou ce préjudice ne résulte d'une négligence ou d'un manquement délibéré » (ibid., p. 16 et 17).

<sup>449</sup> Le Secrétaire général a notamment distingué les cas où l'équipe de secours constitue un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, ceux où elle est dotée d'un statut juridique distinct par rapport à l'Organisation, et ceux où les membres de l'équipe peuvent être considérés comme des « experts en mission pour l'Organisation ». Il a également noté que, au cas où les dispositions de la Convention ne seraient pas applicables, par exemple lorsque le pays bénéficiaire n'y est pas partie, ce dernier pourrait néanmoins prendre des dispositions nécessaires pour accorder à l'équipe et à ses membres des privilèges et immunités analogues à ceux conférés par la Convention. Il a donné l'exemple de l'Équipe suédoise de cadres techniques (qui n'était pas un organe de l'ONU) mise à la disposition du Pérou et à laquelle le Gouvernement de ce pays avait alors accordé des privilèges et immunités (E/4994, par. 16 à 19, reproduit dans *l'Annuaire juridique des Nations Unies*, 1971, p. 190 et 191).

<sup>450</sup> En règle générale, ces dispositions prennent la forme d'une clause de réserve que traduit l'expression « sans préjudice de ». Voir, par exemple, l'article 6 de l'Accord type entre les Nations Unies et les gouvernements sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophe et de situation d'urgence, approuvé par le Comité technique permanent de l'Organisation mondiale des douanes à ses cent cinquante-septième et cent cinquante-huitième sessions en avril 1996 : « Aucune disposition du présent Accord n'est réputée lever, expressément ou implicitement, une immunité contre les poursuites ou actions judiciaires ou tout autre privilège, exemption ou autre immunité dont l'ONU et son personnel bénéficient ou pourraient bénéficier en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946 ».

142. Les dispositions sur les privilèges et immunités figurant dans les conventions multilatérales relatives aux secours internationaux en cas de catastrophe sont parfois libellées en des termes tels qu'elles couvrent aussi bien les organisations intergouvernementales que leur personnel<sup>451</sup>. C'est notamment le cas de la Convention de Tampere qui reconnaît les privilèges et immunités aux « organisations autres que celles qui ont leur siège ou sont domiciliées sur [le] territoire de [l'État partie demandeur], qui agissent aux termes de la présente Convention et qui ont été dûment notifiées à l'État partie demandeur et acceptées par lui »<sup>452</sup>. De même, les exonérations et facilités accordées en vertu de l'article 14 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 bénéficient à toute « entité prêtant assistance », expression 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 ». Il ressort de la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe que « [l]es organisations gouvernementales internationales qui fournissent une assistance en cas de catastrophe, peuvent, avec le consentement de l'État bénéficiaire de l'assistance, se prévaloir, *mutatis mutandis*, des dispositions de la présente Convention »<sup>453</sup>. La Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé<sup>454</sup> stipule que « [l]'État hôte et l'Organisation concluent dès que possible un accord sur le statut de l'opération et de l'ensemble du personnel engagé dans celle-ci », accord qui comprendrait, de manière générale, des dispositions sur les privilèges et immunités du personnel en question<sup>455</sup>.

143. Les conventions multilatérales qui ont créé des organismes internationaux spécialisés dans la fourniture et la coordination des secours en cas de catastrophe réglementent généralement les privilèges et immunités à accorder à ces organismes. Un exemple classique est celui de la Convention et Statut établissant une Union internationale de secours, en vertu de laquelle chacune des parties contractantes s'est engagée à « accorder à l'Union [i]nternationale de [s]ecours et aux organisations agissant pour son compte [...] dans toute la mesure permise par sa législation, toutes les immunités, facilités et franchises les plus favorables pour leur

<sup>451</sup> C'est aussi vrai de certains instruments sans force obligatoire mentionnés plus haut, de source tant publique que privée, dans lesquels sont souvent évoqués, de manière générale, les opérations de secours entreprises aussi bien par un État que par une « organisation » (voir, par exemple, la résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire, 2003).

<sup>452</sup> Art. 5. Il convient de noter que cet article indique, dans son paragraphe 8, qu'« aucune disposition du présent article ne doit préjuger des droits et obligations relatifs aux privilèges et immunités accordés conformément à d'autres accords internationaux, dont la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ou au droit international ».

<sup>453</sup> Art. XVI.

<sup>454</sup> Le champ d'application de la Convention a été étendu au personnel engagé dans les opérations d'aide humanitaire d'urgence, y compris les secours en cas de catastrophe, en vertu d'un protocole facultatif adopté en 2005 (annexé à la résolution 60/42 de l'Assemblée générale). Sur la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé, voir les paragraphes 204 à 209 ci-dessous.

<sup>455</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2051, n° 35457, art. 4.

installation, la circulation de leur personnel et de leur matériel et leurs opérations de secours, ainsi que pour la publicité de leurs appels »<sup>456</sup>.

144. Dans certains cas, les privilèges et immunités des organisations internationales s'occupant des secours en cas de catastrophe semblent être accordés par les États membres sur une base volontaire uniquement : c'est le cas, par exemple, des privilèges et immunités reconnus au Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC) en vertu de son Acte constitutif<sup>457</sup>. Il arrive aussi que les États membres s'engagent à accorder des privilèges et immunités à ce type d'organismes internationaux en des termes plus absolus. Les dispositions pertinentes peuvent, une fois de plus, être très détaillées et précises quant aux privilèges et immunités à accorder en plus de ceux qui sont généralement reconnus en la matière. En vertu de l'Accord instituant l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, celui-ci est doté de la personnalité juridique internationale et de la capacité juridique nécessaire à l'exercice de ses fonctions et à la réalisation de ses objectifs; ses biens et avoirs jouissent sur le territoire des États membres de l'immunité de juridiction (sauf renonciation à s'en prévaloir), et ils sont à l'abri de toute forme de saisie par mesure exécutive ou législative et ne peuvent être l'objet de restriction, réglementation, contrôle ou moratoire d'aucune sorte; ses archives sont inviolables et ses communications officielles se voient accorder un traitement non moins favorable que celui accordé par chaque État à d'autres organisations internationales<sup>458</sup>. Une autre disposition de cet accord traite des exonérations d'impôts et de droits de douane au bénéfice de l'Organisme, de ses avoirs, biens, revenus, opérations et transactions, ainsi qu'au titre des traitements et émoluments versés à son personnel et à des experts en mission qui ne sont pas ressortissants de l'État membre concerné<sup>459</sup>.

145. Pour ce qui est des accords types relatifs aux opérations de secours en cas de catastrophe, le modèle de règles établi par l'Association de droit international concerne toute entité fournissant des secours, dont les organisations internationales. En revanche, le règlement type de l'UNITAR pour les opérations de secours en cas de catastrophe contient des dispositions spécifiques sur les privilèges et immunités reconnus aux organisations de secours, une distinction étant établie entre différentes catégories d'organisations, parmi lesquelles l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique et toutes les autres organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales<sup>460</sup>.

<sup>456</sup> Art. 10 de la Convention et Statut établissant une Union internationale de secours (1927).

<sup>457</sup> Aux termes de l'article 15 de la nouvelle Convention constitutive du Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (2003) (« Chaque État membre est libre d'accorder des avantages fiscaux et douaniers ainsi que des privilèges et immunités diplomatiques, conformément au droit international et à son droit interne. Le Centre est un organisme régional du Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) et ses privilèges et immunités seront déterminés en conséquence »).

<sup>458</sup> Art. 26 de l'Accord instituant l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe de 1991 (Privilèges et immunités de l'Organisme), adopté dans le cadre de la Communauté des Caraïbes (CARICOM).

<sup>459</sup> Ibid., art. 28 (Exonération d'impôts et de droits de douane).

<sup>460</sup> UNITAR, *Policy and Efficacy Studies*, n° 8 (numéro de vente : E.82.XV.PE/8), annexe B, règle 14.

146. Les accords bilatéraux conclus entre les États et les organisations intergouvernementales (en particulier, l'Organisation des Nations Unies et ses institutions) pour la fourniture d'une assistance technique ou la création de bureaux nationaux contiennent généralement des dispositions spécifiques portant sur la reconnaissance et le statut juridique de l'organisation considérée dans le pays, et sur l'octroi de privilèges et immunités à l'organisation, ses biens et son personnel. Les dispositions en question sont généralement fondées sur la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies ou de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Elles accordent notamment des facilités concernant l'entrée sur le territoire et l'obtention de permis de travail au bénéfice du personnel, la liberté de déplacement et de circulation, l'inviolabilité des locaux, des archives et des communications, la dispense de la signification à personne, l'exonération de droits de douane et d'impôts, ainsi que l'immunité d'arrestation ou de détention et l'immunité de juridiction. Cette pratique est illustrée par les accords conclus par Fidji respectivement avec l'Organisation des Nations Unies, l'UNICEF et le PNUD<sup>461</sup>, par les accords unissant l'Indonésie à l'ONU, l'UNICEF et l'OMS<sup>462</sup>, respectivement, et par l'accord passé entre l'Ouzbékistan et l'Organisation des Nations Unies<sup>463</sup>.

147. Dans certains cas, la délivrance d'un « certificat » est prévue dans les accords bilatéraux pour garantir que les privilèges et immunités sont accordés aux organisations participant à des opérations de secours. Ainsi, par exemple, l'Accord type établi, en coopération avec le secrétariat de l'Organisation mondiale des douanes entre les Nations Unies et le gouvernement d'un État Membre sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophes et de situations d'urgence contient un « certificat type de l'ONU » par lequel l'organisation émettrice certifie qu'une organisation, une personne ou une équipe donnée participent à une opération de secours des Nations Unies, entreprise à la demande du gouvernement, et prie les autorités compétentes « à accorder au détenteur du document les facilités, privilèges et immunités en vigueur et à faciliter par tous les moyens appropriés l'exécution de la mission dont il est chargé »<sup>464</sup>.

<sup>461</sup> Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Fidji : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 7.

<sup>462</sup> Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Indonesia: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Indonésie : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 8 et 9.

<sup>463</sup> Voir l'article 3 du Protocole entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan en vue de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire d'Ouzbékistan en Afghanistan (2001) (le personnel d'organisations internationales et celui d'organisations non gouvernementales internationales, même lorsqu'ils sont reconnus poursuivre des programmes authentiquement humanitaires en Afghanistan dans le cadre du Protocole, ne sont en rien assimilés à des employés ou des agents de l'Organisation des Nations Unies).

<sup>464</sup> Annexe à l'Accord type entre les Nations Unies et le gouvernement d'un État Membre sur les mesures destinées à accélérer l'importation, l'exportation et le transit des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours lors de catastrophe et de situation d'urgence. Le certificat précise également qu'au titre de sa participation à une opération de secours des Nations Unies, son porteur « est habilité à bénéficier des mesures de facilitation

148. Les dispositions des accords bilatéraux sur les privilèges et immunités peuvent, encore une fois, être très détaillées. Ainsi, l'Accord de base entre le Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda et l'Organisation panaméricaine de la santé reconnaît à celle-ci « la capacité juridique et des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions et la réalisation de ses objectifs d'institution internationale ». L'Accord reconnaît également le principe de l'indépendance et de la liberté d'action de l'Organisation. L'Organisation, ses biens, ses avoirs, ses bureaux et ses dossiers jouissent de l'immunité à l'égard de toute action juridique et administrative et sont exonérés de toutes taxes et de tous impôts; sa correspondance jouit des mêmes privilèges et immunités que ceux accordés au courrier et à la valise diplomatiques; le personnel et toutes autres personnes travaillant pour l'Organisation bénéficient de facilités pour leur entrée dans le pays, ainsi que de privilèges et immunités. Des dispositions spéciales s'appliquent à l'identification des personnes bénéficiaires de l'accord et à la prévention de tout abus des privilèges, immunités et facilités accordés<sup>465</sup>.

149. En droit interne, des privilèges, immunités et facilités sont généralement reconnus aux organisations intergouvernementales qui s'occupent des secours en cas de catastrophe au travers des lois d'application des conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées et de l'AIEA, ou des conventions spéciales présentées dans les paragraphes précédents<sup>466</sup>.

---

douanière appliquées par la douane aux points d'entrée et/ou de sortie aux envois de secours et/ou aux articles en la possession du personnel de secours participant aux opérations de secours des Nations Unies ».

<sup>465</sup> Art. VI de l'Accord de base entre le Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda et l'Organisation panaméricaine de la santé, représentée par le Bureau sanitaire panaméricain, Bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé, signé à Washington le 29 octobre 1982 et à Antigua le 11 mai 1983. D'autres exemples de dispositions détaillées sur les privilèges et immunités reconnus aux organisations internationales dans les accords bilatéraux figurent aux articles VII, VIII et XIII de l'Accord de coopération entre le Gouvernement royal du Cambodge et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (1994); l'Accord entre le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Gouvernement de la République de l'Ouganda (1994); et à la section H de l'article VI de l'Accord entre le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel et l'Organisation météorologique mondiale sur le programme de renforcement des services agrométéorologiques et hydrologiques des pays du Sahel et création d'un centre de formation, de recherche et d'applications en agrométéorologie et hydrologie opérationnelle.

<sup>466</sup> Voir, par exemple, la loi de Singapour sur les privilèges et immunités des organisations internationales, aux termes de laquelle le Président peut, par voie d'ordonnance, déclarer que toute organisation reconnue comme étant une organisation dont sont membres ce gouvernement ou un ou plusieurs gouvernements d'États étrangers souverains jouit de privilèges et d'immunités, ainsi que de la capacité juridique reconnue aux personnes morales; des privilèges et immunités peuvent aussi être accordés, suivant la même procédure, aux fonctionnaires et autres membres du personnel de l'organisation. Il est indiqué dans l'étude de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur Fidji qu'une organisation qui a obtenu une déclaration ministérielle établissant qu'elle est une « organisation dont sont membres deux ou plusieurs États ou gouvernements » est reconnue comme étant une organisation internationale bénéficiant des privilèges et immunités reconnus dans la loi sur les privilèges et immunités diplomatiques (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Fidji : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 18).

**c) Les organisations non gouvernementales engagées dans les opérations de secours en cas de catastrophe et leur personnel**

150. En principe, les organisations non gouvernementales ne bénéficient pas de privilèges et immunités en droit international et c'est à titre exceptionnel qu'un État fait profiter une organisation non gouvernementale étrangère de ces privilèges et immunités.

151. Il n'en demeure pas moins que les dispositions pertinentes de certains instruments internationaux sur les secours en cas de catastrophe ont été interprétées de manière à inclure les organisations non gouvernementales parmi les bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités. Cela a été suggéré, par exemple, au sujet de l'article 5 de la Convention de Tampere<sup>467</sup> ou de l'article 14 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<sup>468</sup>. Une interprétation similaire pourrait être donnée à l'article 10 de la Convention et Statut établissant une Union internationale de secours, à la lumière de l'article 5 de cet instrument, qui stipule que parmi les organisations appelées à collaborer avec l'Union (et qui jouissent donc des privilèges et immunités prévus à l'article 10) figurent les sociétés nationales de la Croix-Rouge et toutes autres organisations publiques ou privées qui seraient en mesure d'exercer, en faveur de la population sinistrée, les mêmes activités. En outre, les organisations non gouvernementales qui participent à la fourniture de l'aide humanitaire d'urgence dans le cadre d'opérations des Nations Unies, menées sur le territoire d'un État partie à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994 et à son Protocole facultatif de 2005, peuvent être qualifiées de « personnel associé » aux fins de la Convention<sup>469</sup>. À ce titre, elles entrent dans le champ de l'accord qui doit intervenir entre l'État hôte et l'ONU notamment sur le statut de « l'ensemble du personnel » engagé dans l'opération<sup>470</sup>, et bénéficieraient ainsi de tous les privilèges et immunités prévus dans l'accord dont l'application leur est étendue.

152. Dans certains cas, les dispositions de l'instrument règlent expressément la situation des organisations non gouvernementales. Ainsi, aux termes de l'article XVI de la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, « les États et les organisations internationales gouvernementales qui fournissent une assistance, peuvent inclure des personnes physiques ou morales privés, ou des organisations internationales non gouvernementales dans leurs missions de secours, ces personnes jouissent alors de la protection accordée par la présente Convention ».

<sup>467</sup> David Fisher, *Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents*, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007, p. 40.

<sup>468</sup> Une « entité prêtant assistance » est définie à l'article 1 de l'Accord, comme englobant, en plus des États et des organisations internationales, « toute autre entité ou personne qui offre ou prête de l'assistance à une partie bénéficiaire ou une partie requérante en cas de situation d'urgence liée à une catastrophe ».

<sup>469</sup> Sur l'application de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (1994) et de son Protocole facultatif de 2005, voir les commentaires sur la protection des catégories de personnel de secours autres que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, aux paragraphes 210 à 214 ci-dessous.

<sup>470</sup> Voir l'article 4 de la Convention, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2051, n° 35457.

153. Le règlement type de l'UNITAR pour les opérations de secours en cas de catastrophe<sup>471</sup> a également vocation à s'appliquer dans ce contexte, bien que la difficulté – relevée dans le commentaire – de préciser quels privilèges et immunités seraient accordés par l'État semble être particulièrement marquée dans le cas des organisations non gouvernementales.

154. Des privilèges et immunités analogues à ceux reconnus aux organisations intergouvernementales sont parfois négociés au niveau bilatéral, en particulier en ce qui concerne la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Les accords sur le statut juridique des opérations conclus par la Fédération avec les États bénéficiaires reconnaissent généralement à celle-ci le statut d'organisation internationale dans le pays hôte, jouissant de privilèges et immunités fondés sur les dispositions de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Par exemple, l'Accord de 1997 sur le statut juridique de la Fédération internationale et de sa délégation au Népal accorde à la Fédération des facilités, privilèges et immunités, dont la liberté de circulation, sauf restriction imposée par le Gouvernement, l'inviolabilité des locaux, des avoirs et des archives, la liberté des transactions financières, l'exonération d'impôts et de droits de douane et la liberté des communications, ainsi que des immunités et une exonération fiscale reconnues aux membres des délégations et aux représentants de la Fédération durant l'exercice de leurs fonctions officielles<sup>472</sup>. De semblables accords sur le statut juridique ont été conclus par la Fédération avec divers pays d'Asie du Sud, d'Afrique australe et d'Amérique centrale<sup>473</sup>.

155. Des privilèges et immunités sont parfois reconnus à d'autres organisations internationales non gouvernementales. Ainsi, en vertu d'un accord de coopération conclu avec l'Équateur, les membres du personnel étranger du Comité de coordination des organisations du service volontaire (organisation non gouvernementale italienne qui s'occupe de programmes de coopération technique et économique) se sont vu octroyer le statut de fonctionnaires internationaux et bénéficient à ce titre d'exonérations de droits de douane pour leurs biens à usage tant professionnel que personnel; le Comité lui-même a été doté de la personnalité juridique en droit équatorien et bénéficie d'avantages juridiques pour ce qui est de l'importation de biens<sup>474</sup>.

<sup>471</sup> UNITAR, *Policy and Efficacy Studies*, n° 8 (numéro de vente : E.82.XV.PE/8), annexe B, règle 14 2).

<sup>472</sup> Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Fidji : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 10 et 11.

<sup>473</sup> Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *International Disaster Response Laws, Principles, and Practice: Reflections, Prospects, and Challenges*, Genève, 2003 (chap. 7), p. 116 et 117.

<sup>474</sup> Voir l'Accord de base entre le Gouvernement équatorien et le Comité de coordination des organisations du service civil volontaire, signé à Quito le 1<sup>er</sup> décembre 2000 (reproduit dans le *Journal officiel* de la République de l'Équateur n° 241 du 10 janvier 2001, p. 6 à 9). Il est également prévu dans l'Accord que le personnel concerné est tenu de respecter les lois du pays et de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures de celui-ci. Le Comité a lui-même des obligations concernant ses activités et son statut.

156. Hormis les cas d'application des accords décrits plus haut<sup>475</sup>, les organisations internationales non gouvernementales ne jouissent généralement pas de privilèges et immunités en droit interne<sup>476</sup>. Certaines législations internes sur les secours en cas de catastrophe prévoient, néanmoins, un nombre limité de privilèges et immunités en faveur des organisations non gouvernementales étrangères<sup>477</sup>. Ainsi, une loi indonésienne récemment promulguée prévoit que le chef du conseil exécutif est habilité à conclure avec des organisations ou des particuliers étrangers (y compris des organisations non gouvernementales, des entreprises, des universités et des particuliers étrangers, qui offrent des subventions en vue de la réhabilitation et de la reconstruction) un mémorandum d'accord contenant des dispositions sur « les facilités et les privilèges accordés aux donateurs ou parrains »<sup>478</sup>. Dans l'exécution de leurs programmes, les organisations et les particuliers étrangers visés peuvent

<sup>475</sup> Dans son étude sur Fidji, la Fédération précise que le Gouvernement fidjien considère que tant la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge que le Comité international de la Croix-Rouge seraient couverts par la loi sur les privilèges et immunités diplomatiques (dont le champ d'application est, en principe, limité aux organisations intergouvernementales). Cette situation s'explique par le fait que les deux entités ont conclu avec Fidji des accords de statut juridique, qui prévoient des privilèges, immunités et facilités semblables à ceux que l'on trouve dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Fidji : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 18 et 19).

<sup>476</sup> Il ressort, par exemple, de l'étude de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le Népal que les organisations ou entités qui sont entrées dans le pays sous le régime de la loi sur la protection sociale (loi n° 2049 du 2 novembre 1992) « ne jouissent d'aucun privilège ni d'aucune immunité et sont entièrement soumises à la législation nationale du Népal. Toutefois, il a été signalé que le Gouvernement demeurerait compétent pour inspecter, contrôler et suivre les activités des organisations non gouvernementales, et peut donc user du pouvoir d'accélérer les procédures ou d'accorder des privilèges, le cas échéant » (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Népal : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 19 et 20).

<sup>477</sup> Ainsi, dans son étude sur Fidji, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge fait remarquer que si les membres étrangers du personnel de secours des organisations non gouvernementales ne relèvent pas d'arrangements spécifiques passés avec le Gouvernement fidjien ni ne jouissent du large éventail de privilèges et immunités reconnus aux organisations internationales et aux missions diplomatiques, il leur est cependant reconnu une immunité limitée pour ce qui est de certaines obligations découlant de la loi nationale sur la gestion des catastrophes, aux termes de laquelle, « une personne qui joue un rôle ou exerce une responsabilité dans le cadre du Plan national de gestion des catastrophes, du Plan d'appui institutionnel ou de tous règlements applicables durant les situations d'urgence n'est pas tenue responsable d'un préjudice ou d'une perte subi par toute autre personne, à moins que cette perte ou ce préjudice ne résulte d'une négligence ou d'un manquement délibéré ». L'étude indique toutefois que la question de savoir si cette immunité a reçu application ou quelle est la portée qui lui sera reconnue par un tribunal n'a pas été examinée. Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Fiji: laws, policies, planning and practices on international disaster response » (Fidji : lois, politiques, plans et pratiques concernant l'intervention internationale en cas de catastrophe), juillet 2005, p. 16 et 17.

<sup>478</sup> Voir les paragraphes 6 et 7 i) de l'article 2 du décret n° 69 (2005) du Président de la République d'Indonésie sur la participation d'organisations et de particuliers étrangers au financement de la réhabilitation et de la reconstruction de la région, et du repeuplement de la province de Nanggroe Aceh Darussalam et de la province de l'île de Nias au nord de Sumatra. La définition de l'expression « organisation ou particulier étrangers » figure à l'article 1 du décret.

également obtenir des facilités en Indonésie, ils peuvent notamment être dispensés des formalités d'immigration et des conditions imposées à la main-d'œuvre, leur matériel, leurs biens et services peuvent échapper aux prescriptions techniques et ils peuvent bénéficier d'avantages fiscaux en matière de dédouanement, de droits d'accise et d'impôts<sup>479</sup>.

## D. Secours en cas de catastrophe

157. L'organisation d'opérations de secours en cas de catastrophe est un processus complexe, qui revêt de multiples aspects. On trouvera dans la présente section une analyse de chacun d'entre eux, notamment l'échange préalable d'informations entre l'État bénéficiaire et l'État, l'organisation ou l'interlocuteur désigné prêtant assistance, la question du matériel et des moyens de communication, la coordination des activités de secours, l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile, le problème de la qualité des secours, la protection du personnel de secours, le coût des interventions, les normes et règles en vigueur, la responsabilité lors d'une catastrophe et l'indemnisation, le règlement des différends et l'achèvement des opérations d'assistance.

### 1. Échange d'informations

158. Il est indispensable, pour la réussite des secours internationaux que l'information circule lorsqu'une intervention est déclenchée à l'issue d'une catastrophe, ce que prévoient d'ailleurs nombre des instruments établissant des mécanismes de prévention des catastrophes et de planification préalable<sup>480</sup>. Si cette

<sup>479</sup> D'autres questions posées ont trait à la reconnaissance d'une personnalité juridique distincte aux organisations non gouvernementales, pour leur permettre, par exemple, d'ouvrir des comptes bancaires qui leur soient propres. Voir David Fisher, *Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents*, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007, p. 125 et 126.

<sup>480</sup> Lors de la première Conférence internationale sur les communications en cas de catastrophe organisée par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe à Genève en 1990, l'importance du rôle des télécommunications dans le cadre des secours en cas de catastrophe a été mise en évidence pour la première fois (Rapport sur la Conférence internationale sur les communications en cas de catastrophe, Bureau du Coordonnateur des Nations Unies, Genève, 1990, document 90/4GE.91-00046). Voir aussi GIGnos Consulting, « Evaluation of OCHA's emergency telecommunications project » (Bureau de la coordination des affaires humanitaires, janvier 2003), p. 10. Les participants à la deuxième Conférence internationale sur les communications en cas de catastrophe, qui s'est déroulée à Tampere (Finlande) du 20 au 22 mai 1991, ont adopté la Déclaration de Tampere sur les communications dans les situations de catastrophe, dans laquelle ils ont demandé qu'une convention internationale sur les communications en cas de catastrophe soit rédigée selon les termes définis dans la déclaration et négociée au plus tard en 1993. Les auteurs de résolutions ultérieures ont continué d'exhorter les gouvernements à appuyer l'adoption d'une convention sur les télécommunications d'urgence (voir, par exemple, la résolution 644 adoptée par la Conférence mondiale des radiocommunications à Genève, en 1997, sur les moyens de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours, et la Déclaration de La Valette et la résolution 19 sur les ressources de télécommunication pour l'atténuation de l'effet des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe adoptées par la Conférence mondiale de développement des télécommunications à La Valette, en 1998). C'est ainsi que la Convention de Tampere a été adoptée en 1998, à l'occasion d'une conférence intergouvernementale à laquelle participaient notamment 76 pays et diverses organisations intergouvernementales et non gouvernementales (Conseil de partenariat euro-

question est implicite dans la plupart des accords, certains instruments imposent expressément d'échanger des informations en rapport avec l'application de l'accord concerné<sup>481</sup> ou énoncent spécifiquement l'obligation d'échanger continuellement des informations pendant la phase d'intervention en cas de catastrophe<sup>482</sup>, qu'ils distinguent de l'obligation qu'a l'État requérant de fournir des renseignements lorsqu'il sollicite l'assistance d'un autre État, d'une organisation internationale ou d'une autre entité.

159. Les informations peuvent être échangées soit avec un État prêtant assistance ou avec une entité<sup>483</sup> ou un interlocuteur<sup>484</sup> désignés, comme le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe<sup>485</sup>. L'obligation peut être mutuelle, auquel cas un État qui obtiendrait des informations revêtant de l'importance pour un État touché serait tenu de les lui communiquer<sup>486</sup>. Certains accords prévoient en outre qu'il faut informer le public<sup>487</sup>. La communication

---

atlantique et Comité d'étude des télécommunications civiles, « CEP [Civil Emergency Planning] Consequences of the Tampere Convention », document de travail EAPC(CCPC)WP(2202)03, 5 mars 2002, p. 2). Cette convention a été avalisée par la suite dans de nombreuses résolutions, notamment la résolution 54/233 de l'Assemblée générale du 25 février 2000 (par. 9), la résolution 36 adoptée lors de la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT tenue à Minneapolis (États-Unis d'Amérique) du 12 octobre au 6 novembre 1998 (« Prie instamment les États Membres d'œuvrer à la signature de la Convention de Tampere [...] et, en priorité, à la ratification, l'acceptation, l'approbation de ladite Convention ou bien encore à l'adhésion à celle-ci, [et] exhorte en outre les États Membres parties à la Convention de Tampere à prendre toutes les mesures concrètes d'application de ladite convention et à travailler en étroite collaboration avec le coordonnateur des opérations, comme le prévoit ladite convention »), la résolution 2002/32 du Conseil économique et social du 26 juillet 2002 (par. 7), la résolution 34 adoptée par la Conférence mondiale de développement des télécommunications à Istanbul (Turquie) en 2002, et la déclaration sur une liaison de télécommunications permanente adoptée lors de la huitième session ministérielle de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) du Conseil de l'Europe, tenue à Athènes les 21 et 22 février 2000 (« Les ministres y ont recommandé aux États membres de l'Accord de signer et de ratifier la Convention de Tampere »).

<sup>481</sup> Voir, par exemple, l'Accord conclu entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sur la coopération à travers les frontières, op. cit., note 202, art. 6 1) (selon lequel « les États parties doivent se communiquer les informations importantes au regard de l'Accord »).

<sup>482</sup> Par exemple, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (2000) stipule que l'État bénéficiaire « fournira toutes les informations nécessaires et disponibles relatives à la situation considérée afin d'assurer le bon déroulement de l'assistance » [art. 4 a) 1)]. Voir aussi l'Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 4 4), et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, op. cit., note 169, art. 6.

<sup>483</sup> Voir, par exemple, la révision du Règlement sanitaire international de l'OMS, op. cit., note 175, art. 6 2), et la Convention internationale relative à la pollution par les hydrocarbures, op. cit., note 170, art. 5 2).

<sup>484</sup> Accord de coopération entre le Royaume d'Espagne et la République argentine, op. cit., note 147, art. XVII (selon lequel « les organes de coordination se communiquent tous les renseignements dont ils disposent au sujet des opérations de secours au cours desquelles les événements visés dans l'article se sont produits »).

<sup>485</sup> Avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, op. cit., note 11, art. 6 3).

<sup>486</sup> Ibid., art. 6 2).

<sup>487</sup> Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, op. cit., note 177, art. 9 1) (« Les parties veillent à ce que des informations appropriées soient données au public dans les zones susceptibles d'être touchées par un accident industriel résultant d'une activité dangereuse »). Voir aussi la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (25 juin 1998) (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2161, p. 447).

d'informations peut aussi être soumise à d'autres conditions, liées notamment à la spécificité<sup>488</sup> et à la confidentialité<sup>489</sup>.

## 2. Matériel et autres moyens de communication

160. Dès 1968 au moins, l'Assemblée générale a été consciente de l'importance des communications s'agissant de l'efficacité des opérations de secours en cas de catastrophe. C'est en effet à cette date qu'elle a demandé que soient prises « des dispositions préalables pour parer aux catastrophes naturelles, notamment [...] l'installation [...] de moyens de communication rapide »<sup>490</sup>. La question des télécommunications en cas de catastrophe est particulièrement complexe car les installations de télécommunication font partie de l'infrastructure matérielle de l'État bénéficiaire et risquent donc d'être détruites lors d'une catastrophe. Ainsi, dans le sillage du passage de l'ouragan Stan au Guatemala en octobre 2005, on a constaté que dans de nombreux cas, les moyens de communication les plus courants (téléphone et radio) ne fonctionnaient plus, et les routes étaient coupées à la suite de glissements de terrain et du fait que les ponts avaient été détruits<sup>491</sup>. En conséquence, toute disposition concernant les télécommunications doit non seulement être acceptable sur le plan politique mais aussi possible en pratique, compte tenu de tout ce qui est susceptible d'arriver lorsqu'une catastrophe se produit.

### a) Faciliter les télécommunications en cas de catastrophe

161. En cas de catastrophe, les réseaux de télécommunication doivent avant toute chose permettre à l'ensemble des acteurs clefs de communiquer effectivement, ce qui peut renforcer l'efficacité des secours. Deux types de dispositions ont été répertoriés : d'une part, celles qui sont censées établir, pour le personnel de secours, un droit substantiel de communiquer efficacement ou, pour l'État bénéficiaire, un devoir général de « faciliter » les communications dans le cadre des opérations de

<sup>488</sup> Par exemple, la révision du Règlement sanitaire international de l'OMS, op. cit., note 175, art. 6 2) (« Après une notification, l'État partie continue de communiquer en temps voulu à l'OMS les informations de santé publique exactes et suffisamment détaillées dont il dispose, si possible y compris la définition des cas, les résultats de laboratoire, la source et le type de risque, le nombre des cas et des décès, les facteurs influant sur la propagation de la maladie et les mesures sanitaires utilisées; et indique, si nécessaire, les difficultés rencontrées et l'aide dont il a besoin pour faire face à l'éventuelle urgence de santé publique de portée internationale ») et la Convention internationale relative à la pollution par les hydrocarbures, op. cit., note 170, art. 5 2).

<sup>489</sup> Voir la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, op. cit., note 196, art. 6, l'avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, op. cit., note 11, art. 6 4) (« Le destinataire d'informations données à titre confidentiel à l'occasion de l'assistance devrait veiller, dans toute la mesure possible, à ce qu'elles ne soient pas divulguées et à ce qu'elles ne soient pas utilisées abusivement »), et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, op. cit., note 169, art. 8.

<sup>490</sup> Résolution 2435 (XXIII) du 19 décembre 1968, par. 1. Voir aussi la résolution 2717 (XXV) du 15 décembre 1970, par. 5 d), dans laquelle l'Assemblée a invité le Secrétaire général à présenter des recommandations sur l'application de la technique à la prévention et à la limitation des catastrophes naturelles.

<sup>491</sup> « Legal issues from the international response to tropical storm Stan in Guatemala », op. cit., note 298, p. 39.

secours; d'autre part, celles qui portent plus spécifiquement sur les moyens de faciliter ces communications. Elles sont étudiées ci-après.

i) *Dispositions générales codifiant le droit de communiquer plus efficacement dans le cadre des opérations de secours ou le devoir de faciliter lesdites communications*

162. Certains textes se rapportant aux communications dans le cadre des opérations de secours codifient le droit qu'a le personnel de secours de communiquer par téléphone ou par d'autres moyens. Ainsi, dans l'accord bilatéral qu'ont conclu l'ONU et le Pakistan concernant l'Opération de secours des Nations Unies au Pakistan oriental (ONUSPO), il est précisé que le personnel de l'Opération et le personnel associé jouissent en toute liberté du droit de communiquer, par radio, téléphone ou d'autres moyens, dans le cadre de leurs fonctions<sup>492</sup>. De même, l'accord bilatéral type proposé par l'Association de droit international stipule que « dans la zone des opérations (la zone sinistrée), l'organisation aura le droit de communiquer par radio, téléphone, télégraphe ou par tout autre moyen et d'établir les facilités nécessaires pour maintenir lesdites communications à l'intérieur de ses installations ou entre ces installations et ses unités de service »<sup>493</sup> (non souligné dans le texte).

163. D'autres instruments abordent la question des télécommunications en cas de catastrophe du point de vue opposé, c'est-à-dire en imposant l'obligation de faciliter les télécommunications. Ainsi, pour ce qui est des traités bilatéraux, il est dit dans l'Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence ou de crise majeure qu'ont conclu en 2001 le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines que les autorités compétentes de l'État requérant doivent s'employer à aider les unités d'aide à utiliser les systèmes de télécommunication existants ou des fréquences spéciales, voire les deux, ou encore à établir un système de télécommunication d'urgence<sup>494</sup>. De même, selon l'accord qu'ont signé le Danemark et l'Allemagne, des dispositions spéciales seront prises au sujet de l'exploitation de l'équipement radio dont les équipes de secours sont dotées

<sup>492</sup> Accord sur une déclaration de principes entre l'Organisation des Nations Unies et le Pakistan, document SG/1763/IHA 93 (17 novembre 1971), art. F (où il est dit également que « l'ONU peut à cette fin établir au Pakistan oriental un système de radiocommunications relié à son propre réseau radiophonique, qu'elle exploitera conformément aux accords, conventions et règlements internationaux en vigueur »). Voir également le Protocole entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan visant à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire de l'Ouzbékistan vers l'Afghanistan (2001), par. 1.23 (selon lequel « le Gouvernement doit aider l'ONU et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales authentiques à faire agréer et enregistrer le matériel de transmissions qu'utilise leur personnel humanitaire, y compris les radios HF et VHF, les téléphones par satellite et les téléphones mobiles, ainsi qu'à avoir accès à des fréquences radiophoniques pour pouvoir assurer la sécurité et le bon déroulement des opérations humanitaires en Afghanistan »).

<sup>493</sup> Projet d'accord type, op. cit., note 22, art. 6. En outre, bien que ce texte n'ait pas directement trait aux catastrophes, on peut mentionner le traité de 1980 régissant les relations entre le CICR et le Nicaragua, dont l'article 9 stipule « qu'il sera loisible à la délégation de communiquer par voie postale, télégraphique, radiotélégraphique (téléc) et radiotéléphonique avec les bureaux centraux du Comité à Genève, d'autres organismes internationaux connexes et les administrations ou des entreprises privées ».

<sup>494</sup> Art. 8 2).

ou qui est mis à leur disposition<sup>495</sup>. De nombreux autres traités bilatéraux comportent des dispositions similaires<sup>496</sup>.

164. Plusieurs résolutions laissent aussi supposer qu'il existe une obligation de faciliter les communications en cas de catastrophe. Ainsi, dans sa résolution relative aux mesures propres à accélérer les secours internationaux, la Conférence internationale de la Croix-Rouge a recommandé « aux gouvernements destinataires éventuels de prendre d'avance les mesures nécessaires pour que le personnel d'organismes de secours reconnus soit autorisé à avoir accès à toutes les installations disponibles de télex, de télégraphe, de téléphone et de radio, selon les besoins des opérations de secours, pour leurs communications intérieures et extérieures<sup>497</sup> ». De la même manière, dans ses conclusions, la Conférence mondiale de développement des télécommunications a recommandé aux administrations de veiller à ce que les opérateurs de télécommunication se penchent comme il se doit sur la question des télécommunications en cas de catastrophe<sup>498</sup>. En ce qui concerne le droit interne, on trouve parfois des dispositions analogues, comme c'est le cas au Pérou, où la législation prévoit qu'en cas de catastrophe naturelle, les médias privés et publics diffusent gratuitement des programmes d'information sur les mesures que la population doit prendre en matière de protection civile<sup>499</sup>.

ii) *Dispositions concernant spécifiquement les mesures concrètes propres à faciliter les communications dans le cadre des opérations de secours*

165. Si la définition du droit qu'a le personnel de secours de pouvoir communiquer en cas de catastrophe ou du devoir qu'ont les États bénéficiaires de faciliter ces communications constitue un bon point de départ, il ne semble guère possible de faire prévaloir ce droit ni ce devoir sans mesures pratiques d'accompagnement plus spécifiques. À cet égard, au moins quatre approches distinctes ont été adoptées. La première comporte les mesures les plus énergiques, à savoir établir un système spécialement consacré aux communications en cas de catastrophe. Dans la deuxième, certains instruments proposent que les communications en cas de catastrophe, lorsqu'elles passent par les réseaux de communication existants, soient prioritaires. Dans la troisième, on a répertorié certaines dispositions qui visent à supprimer les obstacles d'ordre réglementaire qui peuvent avoir une incidence sur

<sup>495</sup> Accord sur l'assistance mutuelle entre le Danemark et la République fédérale d'Allemagne, op. cit., note 142, art. 10 3).

<sup>496</sup> Voir, par exemple, la Convention sur l'assistance mutuelle conclue entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique, op. cit., note 140, art. 10 3), la Convention sur l'assistance mutuelle entre la France et l'Allemagne, op. cit., note 140, art. 10 3), l'Accord sur l'assistance mutuelle entre la France et la Suisse, op. cit., note 140, art. 14, la Convention sur l'assistance mutuelle entre les Pays-Bas et la Belgique, op. cit., note 140, art. 11 1) a), et la Convention d'assistance mutuelle entre l'Espagne et le Portugal, abolie et remplacée par le Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle, op. cit., note 405, art. 7 2) d).

<sup>497</sup> Recommandation M, op. cit., note 20,

<sup>498</sup> UIT, Recommandation 12, adoptée par la Conférence mondiale de développement des télécommunications à Istanbul en 2002, recommandations 1 et 2.

<sup>499</sup> *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*, chap. XV, art. 91 à 95; *Prevención de los Desastres Naturales*, dans *El Peruano*, Journal officiel, vol. IX, n° 3667, p. 89515 à 89524, art. 93.

les télécommunications en cas de catastrophe. Dans le quatrième cas enfin, certaines dispositions ont pour but de faciliter les communications dans le cadre des opérations de secours en leur réservant une fréquence radiophonique.

a. Établir un système de communication réservé aux opérations de secours d'urgence

166. Pour ce qui est de faciliter les communications en cas de catastrophe naturelle, nombreuses sont les dispositions qui établissent un système de communication distinct, réservé aux opérations de secours. Ainsi, l'Accord établissant l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe prévoit que le service chargé de la coordination établira, équipera et entretiendra un système d'opérations de secours d'urgence capable d'administrer les télécommunications d'urgence et de favoriser la coordination des interventions d'urgence faisant intervenir de multiples services, fournitures et installations<sup>500</sup>. En ce qui concerne l'Union européenne, dans une décision datée du 23 octobre 2001, le Conseil a demandé à la Commission de mettre en place et de gérer un système commun de communication et d'information d'urgence, qui soit fiable et qui permette la communication et l'échange d'informations entre le centre de suivi et d'information et les points de contact désignés à cet effet par les États membres<sup>501</sup>. La Recommandation Rec(2002)3 du Conseil de l'Europe prévoit que « la constitution de réseaux permanents de télécommunication reliant les autorités nationales en charge de la gestion des risques devrait être envisagée et/ou mise en œuvre. Ces réseaux devraient être accessibles aux collectivités territoriales éventuellement concernées. Le programme Edrim (Electronic Discussion Group for Risk Management), développé dans le cadre de l'Accord EUR-OPA Risques majeurs, pourrait servir de modèle<sup>502</sup> ».

167. Plusieurs législations nationales prévoient en outre la mise en place de réseaux de communication ou de lignes téléphoniques devant être utilisés en cas de catastrophe. En République tchèque par exemple, la loi sur le système intégré de secours du 28 juin 2000 prévoit la création et l'exploitation ininterrompue d'une ligne téléphonique permanente pour les appels d'urgence, et impose aux opérateurs de télécommunication de coopérer avec le Ministère de l'intérieur pour concevoir, mettre en place et entretenir cette ligne<sup>503</sup>. De même, en Mongolie, la loi de protection contre les catastrophes du 20 juin 2003 comporte des dispositions détaillées sur les communications, en vertu desquelles un réseau de communications spécial doit être établi et utilisé pour la transmission de l'ensemble des

<sup>500</sup> Art. 11 c). Voir aussi la Convention internationale relative à la pollution par les hydrocarbures, op. cit., note 170, art. 6 2) c) (chaque partie met en place « des plans détaillés et des moyens de communications pour lutter contre un événement de pollution par les hydrocarbures »), l'Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 8 2) (au titre duquel l'État requérant mettra selon que de besoin à la disposition de l'État prêtant assistance un moyen de communiquer avec son quartier-général) et l'Accord de l'ASEAN, op. cit., note 16, art. 14 a) (exemptant le matériel de transmissions des droits et taxes d'importation).

<sup>501</sup> Décision 2001/792/CE, EURATOM, op. cit., note 128, art. 4 b).

<sup>502</sup> Recommandation Rec(2002)3, op. cit., note 255, par. 11 et 12.

<sup>503</sup> Loi tchèque sur le système intégré de sauvetage, op. cit., note 393, sect. 7, par. 6 et sect. 18, par. 1 à 4.

communications, des informations et des signaux d'alarme se rapportant aux catastrophes<sup>504</sup>.

b. Donner la priorité aux communications dans le cadre des secours

168. Plutôt que d'établir un système de télécommunications réservé aux secours en cas de catastrophe, les pays décident souvent que l'infrastructure de communication existante devra, le cas échéant, donner la priorité aux communications en lien avec une catastrophe. Plusieurs des premières conventions télégraphiques comportaient d'ailleurs des dispositions qui permettaient d'interrompre les transmissions en cas d'urgence<sup>505</sup> ou pour lancer en priorité des appels au secours<sup>506</sup>. De la même manière, les Règles types pour les opérations de secours en cas de catastrophe de l'UNITAR stipulent que l'État bénéficiaire autorisera le personnel de secours à utiliser à titre prioritaire, dans le cadre de ses fonctions, gratuitement ou à des tarifs n'excédant pas ceux que cet État applique généralement, le télex, les dépêches, le télégraphe, le téléphone et d'autres moyens de communication<sup>507</sup>. Il est aussi fréquemment stipulé dans le droit interne que les opérations de secours en cas de catastrophe pourront utiliser les télécommunications à titre prioritaire<sup>508</sup>.

c. Supprimer les obstacles d'ordre réglementaire

169. Certaines dispositions visent à faciliter les communications dans le cadre des secours en supprimant tous les obstacles d'ordre réglementaire susceptibles de les entraver. Si cette démarche peut paraître quelque peu moins directe, il arrive qu'elle soit relativement efficace, puisque les obstacles d'ordre réglementaire sont parfois le principal facteur qui nuit à l'efficacité des communications. Ainsi, lorsque la FICR a étudié ce qui s'était passé en Indonésie au moment du tsunami de 2004, elle a

<sup>504</sup> Art. 11.

<sup>505</sup> Voir, par exemple, la Convention télégraphique internationale de Paris (Convention de Paris) (1865), art. 11, et le Règlement de service télégraphique international (révision de Bruxelles) (1928), art. 36.

<sup>506</sup> Convention radiotélégraphique internationale de Berlin (Convention de Berlin) (1906), art. 9; Convention radiotélégraphique internationale (1912), art. 9; Règlement général joint en annexe à la Convention radiotélégraphique internationale (Convention de Washington) (1927), art. 11; Règlement de service télégraphique international (révision de Bruxelles) (1928), art. 35; Convention internationale des télécommunications (1932), art. 36; et Règlement des télécommunications internationales (1989), art. 5.

<sup>507</sup> Règles types, op. cit., note 23, annexe A, règle 12 (non souligné dans le texte). Cette règle prévoit en outre que l'État bénéficiaire peut autoriser le personnel de secours à établir un système de radiocommunications.

<sup>508</sup> Loi fondamentale japonaise sur les mesures de réaction en cas de catastrophe (juin 1997) (actualisant la loi n° 223, du 15 novembre 1961), sect. 79 (en cas de catastrophe, il est particulièrement important de communiquer de manière appropriée lors de l'application des mesures d'urgence, et le responsable d'un organe administratif national ou local désigné, le préfet, le maire d'une ville ou le chef d'un village peuvent, sauf si la loi en dispose autrement, utiliser à titre prioritaire les installations publiques de communication par voie électrique, ou encore utiliser les installations de ce type ou de radio mises en place par des particuliers), loi de 1997 sur la gestion des catastrophes (Lesotho), art. 4 f) (qui habilite le Ministre responsable à avoir accès, en cas de catastrophe, au matériel et aux moyens de communication radio et à les utiliser), la loi de 2002 sur la gestion des catastrophes (Afrique du Sud), art. 27 2) j) (lorsque l'état de catastrophe est déclaré, le Ministre responsable peut établir des règlements, donner des instructions ou autoriser la publication d'instructions concernant l'entretien ou l'installation de lignes de communication provisoires à destination ou en provenance de la zone sinistrée ou à l'intérieur de celle-ci).

constaté que certaines organisations avaient dû attendre avant d'obtenir des licences radio pour leur matériel<sup>509</sup>. De la même manière, au Népal, le droit interne interdit à des particuliers, des institutions, des organisations étrangères ou des organisations non gouvernementales internationales d'exploiter leurs propres systèmes de télécommunications sans avoir obtenu au préalable une licence auprès de la Direction des télécommunications, et aucune exception n'est prévue en cas de catastrophe ou d'autres situations d'urgence<sup>510</sup>.

170. En ce qui concerne les dispositions qui visent spécifiquement à supprimer les obstacles d'ordre réglementaire, la Conférence mondiale de développement des télécommunications a adopté une résolution relative aux communications en cas de catastrophe, dans laquelle elle a instamment engagé les gouvernements à prendre toutes les mesures pratiques voulues pour faciliter le déploiement rapide et l'utilisation effective du matériel de télécommunication au service des secours en cas de catastrophe *en réduisant et, autant que faire se peut, en supprimant les obstacles d'ordre réglementaire*<sup>511</sup>. Cette résolution a ensuite été approuvée par la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT tenue en 1994<sup>512</sup>. Ces deux résolutions ont débouché sur la création du Groupe de travail sur les télécommunications d'urgence, sous-groupe du Comité permanent interorganisations (CPI). Cette instance a pour vocation de renforcer l'efficacité des mesures prises par ses membres au regard des aspects réglementaires, opérationnels et techniques des télécommunications dans le cadre des secours en cas de catastrophe<sup>513</sup>. En particulier, son sous-groupe A est chargé des questions d'ordre réglementaire, comme l'utilisation transfrontière du matériel de télécommunication en cas de situation d'urgence grave<sup>514</sup>.

#### d. Harmonisation des fréquences

171. Enfin, certaines dispositions ont pour but de faciliter les communications dans le cadre des secours en cas de catastrophe en désignant une fréquence radio dédiée. Ainsi, dans l'une de ses résolutions, la Conférence mondiale des radiocommunications de 2000 a recommandé « l'identification de bandes de fréquences harmonisées à l'échelle mondiale ou régionale [...] en vue de mettre en œuvre de futures solutions évoluées pour répondre aux besoins des organismes de protection du public, y compris ceux qui s'occupent des situations d'urgence et des

<sup>509</sup> « Legal issues arising from the international response to the tsunami in Indonesia », FICR, juillet 2006, p. 20.

<sup>510</sup> « Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response », op. cit., note 298, p. 21.

<sup>511</sup> Conférence mondiale de développement des télécommunications (Buenos Aires, 1994), résolution 7 : communications en cas de catastrophe (non souligné dans le texte).

<sup>512</sup> Conférence de plénipotentiaires de l'UIT tenue à Kyoto (Japon) en 1994, résolution 36.

<sup>513</sup> Révision du mandat du Groupe de travail sur les télécommunications d'urgence, adoptée lors de la 14<sup>e</sup> séance plénière à Genève (20 et 21 février 2003). Voir aussi le document de travail EAPC(CCPC)WP(2202)03 du 5 mars 2002 du Conseil de partenariat euro-atlantique, p. 2. Le Groupe de travail rassemble les chefs des services de télécommunication de tous les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire, de la Croix-Rouge et de grandes organisations non gouvernementales, ainsi que des experts venant des secteurs privé et universitaire et des représentants de gouvernements s'intéressant particulièrement aux télécommunications d'urgence.

<sup>514</sup> Le Groupe de travail a par la suite été renommé Groupe de référence du Comité permanent interorganisations sur les technologies de l'information et des communications, mais il continue généralement d'être appelé Groupe de travail sur les télécommunications d'urgence (GIGNos Consulting, op. cit., note 480, p. 4).

secours en cas de catastrophe »<sup>515</sup>. De la même manière, dans sa recommandation n° 1, la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1979 a recommandé que les administrations identifient des fréquences susceptibles d'être utilisées en cas de catastrophe<sup>516</sup>. Dans sa résolution 10, la Conférence mondiale des radiocommunications de 2000 a demandé aux États d'assigner à la Croix-Rouge des fréquences de travail pour les télécommunications hertziennes<sup>517</sup>.

## b) Télécommunications et sécurité

172. Le lien qui existe entre les problèmes de sécurité qui se posent pour l'État bénéficiaire et les interventions de secours menées par les États et les organisations prêtant assistance est particulièrement marqué dans le secteur des télécommunications. Bien que le matériel de télécommunication de plus en plus sophistiqué des acteurs prêtant assistance favorise le bon déroulement des opérations de secours, il accentue également les problèmes qui se posent en terme de sécurité pour les États bénéficiaires, qui peuvent de ce fait refuser qu'il soit importé sur leur territoire. Ainsi, il est ressorti d'une étude menée par la FICR après le tsunami de 2004 que les organisations de secours avaient eu du mal à importer du matériel de télécommunication à cette occasion, en particulier parce que les autorités estimaient que ce matériel était de type militaire et donc susceptible de mettre en péril la sécurité du pays<sup>518</sup>. De la même manière, des études et des entretiens réalisés par la FICR en Norvège, à Sri Lanka et au Viet Nam ont révélé que certains participants avaient peiné à obtenir l'autorisation d'utiliser des téléphones par satellite dans des zones de conflit<sup>519</sup>.

173. Certaines dispositions portent directement sur ce rapport entre moyens de télécommunication en cas de catastrophe et préoccupations relatives à la sécurité nationale. Ainsi, les directives établies par l'Institut Max Planck prennent en compte les problèmes de sécurité par le biais d'une clause de sauvegarde, qui stipule que l'État bénéficiaire devra autoriser l'État ou l'organisation prêtant assistance à exploiter ses propres moyens de communications, sauf si cela doit compromettre ses intérêts de sécurité nationale<sup>520</sup>. D'autres dispositions abordent ce problème moins directement, en s'attachant à favoriser l'utilisation en cas de catastrophe de réseaux d'amateurs, qui ne seraient peut-être pas autorisés à cet effet en temps normal pour des raisons de sécurité<sup>521</sup>.

<sup>515</sup> Résolution 645 (CMR-2000) sur l'harmonisation à l'échelle mondiale des fréquences utilisées pour la protection du public et les secours en cas de catastrophe, adoptée par la Conférence mondiale des radiocommunications à Istanbul, en 2000.

<sup>516</sup> Recommandation n° 1 concernant l'utilisation de systèmes de radiocommunication spatiale en cas de catastrophe naturelle, d'épidémie, de famine et de situations d'urgence similaires, Conférence administrative mondiale des radiocommunications, Genève, 1979.

<sup>517</sup> Résolution 10 (CMR-2000) sur l'utilisation de télécommunications hertziennes bidirectionnelles par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptée par la Conférence mondiale sur les radiocommunications à Istanbul, en 2000.

<sup>518</sup> « Legal issues from the international response to the tsunami in Sri Lanka », *op. cit.*, note 307, p. 21 à 23.

<sup>519</sup> Projet sur le droit international des interventions lors de catastrophes, rapport sur les études et les entretiens réalisés en Norvège, à Sri Lanka et au Viet Nam, février à mai 2003, p. 7.

<sup>520</sup> Projet de directives internationales, *op. cit.*, note 26, art. 21 e).

<sup>521</sup> À cet égard, dans sa recommandation D-13 sur l'utilisation efficace des services d'amateurs pour l'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours en cas de catastrophe, l'UIT a recommandé « que les administrations soient invitées à inclure les services d'amateurs dans leurs plans nationaux en prévision des catastrophes et les inventaires d'information sur l'assistance fournie par les télécommunications, que les administrations soient invitées à réduire

### c) Autres questions

174. L'UIT a adopté plusieurs autres résolutions et recommandations concernant d'autres aspects des communications pendant les opérations de secours. Une résolution était notamment consacrée à l'utilisation des télécommunications pour assurer la sécurité du personnel de secours sur le terrain<sup>522</sup>, tandis que des recommandations portaient par exemple sur l'utilisation de satellites<sup>523</sup>, de systèmes hertziens fixes<sup>524</sup>, de systèmes du service fixe par satellite<sup>525</sup> et de services d'amateurs<sup>526</sup> dans le cadre de l'atténuation des effets des catastrophes et des opérations de secours, ainsi que sur la circulation transfrontalière des équipements de radiocommunication en cas de catastrophe<sup>527</sup>.

### 3. Coordination des activités de secours

175. La coordination des activités de secours dans le cadre de la coopération internationale est un facteur déterminant de leur efficacité<sup>528</sup>. C'est particulièrement vrai dans le cas de catastrophes de grande ampleur, où les secours sont dispensés par une multitude d'intervenants, gouvernementaux ou non gouvernementaux, nationaux ou internationaux. Si les interventions ne sont pas coordonnées, elles risquent de faire double emploi, d'être inutiles, voire d'aller à l'encontre du but recherché<sup>529</sup>. L'importance de la coordination était déjà reconnue en 1927, mais elle l'est encore plus aujourd'hui, alors que le nombre d'agents qui participent régulièrement aux activités de secours ne cesse de croître.

176. La coordination soulève aussi des problèmes d'ordre juridique, qui portent essentiellement sur les mécanismes de coordination. La principale question est de

---

et à éliminer si possible les obstacles à une utilisation efficace des services d'amateurs pour les radiocommunications en cas de catastrophe et que les associations de radioamateurs et de secours en cas de catastrophe soient incitées à élaborer des mémorandums d'accord entre eux et avec les administrations et à coopérer ensemble avec d'autres instances intéressées afin de concevoir et de mettre à disposition des modèles d'accord et les meilleures méthodes à appliquer en matière de télécommunication en cas de catastrophe ».

<sup>522</sup> Résolution 98 adoptée lors de la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT tenue à Minneapolis (États-Unis d'Amérique) du 12 octobre au 6 novembre 1998.

<sup>523</sup> Utilisation des infrastructures de radiodiffusion par satellite ou de Terre pour l'alerte du public, l'atténuation des effets des catastrophes et les secours en cas de catastrophe, Recommandation UIT-R BT.1774-1 (2006-2007).

<sup>524</sup> Utilisation des systèmes hertziens fixes pour l'atténuation des effets des catastrophes et les opérations de secours, Recommandation UIT-R F.1105-2 (1994-2002-2006).

<sup>525</sup> Utilisation de systèmes du service fixe par satellite en cas de catastrophe naturelle et de situation critique analogue pour l'alerte et les opérations d'alerte et de secours, Recommandation UIT-R S.1001-1 (1993-2006).

<sup>526</sup> Services d'amateurs et d'amateurs par satellite : communications en cas de catastrophe, Recommandation UIT-R M.1042-3 (1994-1998-2003-2007).

<sup>527</sup> Circulation transfrontalière à l'échelle mondiale des équipements de radiocommunication dans les situations d'urgence et pour les secours en cas de catastrophe, Recommandation UIT-R M.1637 (2003).

<sup>528</sup> De fait, le terme de « coordination » figure dans l'intitulé de plusieurs instruments. Voir, par exemple, l'Accord entre le Gouvernement de la République du Mozambique et le Gouvernement de la République sud-africaine relatif à la coordination des services de recherche et de sauvetage, signé en 2002, et l'Accord relatif à la coordination des services de recherche et de sauvetage entre le Gouvernement de la République sud-africaine et le Gouvernement de la République française, signé en 2001.

<sup>529</sup> Convention et Statut de l'Union, op. cit. note 9, art. 2 (un des principaux objectifs de l'Union était de « coordonner, s'il y [avait] lieu, les efforts faits par les organisations de secours »).

savoir où doit se trouver le centre de coordination. Le choix est vaste : l'ONU, le gouvernement de l'État bénéficiaire, le gouvernement de l'État qui prête assistance ou d'autres organisations ou entités internationales ou non gouvernementales qui participent aux secours.

**a) Panorama du système de coordination des Nations Unies**

177. La coordination des secours internationaux en cas de catastrophe est une question qui intéresse les Nations Unies depuis plus de 40 ans<sup>530</sup>. Cette activité bénéficie à la fois du soutien des États<sup>531</sup> et de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, cette dernière privilégiant la coordination entre les activités de secours des Nations Unies et les autres aides multilatérales et bilatérales<sup>532</sup>. En 1970, l'Assemblée générale a demandé pour la première fois au Secrétaire général d'envisager la création d'un « bureau permanent du Secrétariat chargé de coordonner les mesures prises en cas de catastrophe naturelle, d'épidémie, de famine et autres situations critiques »<sup>533</sup>. L'année suivante, l'Assemblée générale créait, en application de sa résolution 2816 (XXVI), le poste de coordonnateur pour les secours en cas de catastrophe et le bureau permanent correspondant.

178. Le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe s'est vu confier un rôle central dans la coordination des secours<sup>534</sup>. Le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe et les organismes du système des Nations Unies ont conclu au moins 13 mémorandums d'accord relatifs à la coordination interorganisations des secours<sup>535</sup>. À la fin des années 80, dans un nouvel effort visant à améliorer la coordination des secours en cas de catastrophe, l'Assemblée générale a proclamé les années 90 Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles<sup>536</sup> et adopté les

<sup>530</sup> C'est en 1964 que le Conseil économique et social a demandé pour la première fois au Secrétaire général d'étudier la question de la coordination des secours en cas de catastrophe (résolution 1049 (XXXVII) du Conseil économique et social du 15 août 1964). Plusieurs études y ont répondu (voir, par exemple, A/5845, A/5883, E/4554 et E/4853).

<sup>531</sup> Voir, par exemple, *Documents officiels du Conseil économique et social, cinquante et unième session*, 1786<sup>e</sup> séance (21 juillet 1971), par. 22 (Royaume-Uni) et 67 (Indonésie).

<sup>532</sup> Ibid., 1787<sup>e</sup> séance (21 juillet 1971), par. 30.

<sup>533</sup> Résolution 2717 (XXV) de l'Assemblée générale, 15 décembre 1970, par. 4 c).

<sup>534</sup> Son mandat consistait à coopérer avec toutes les organisations intéressées en vue d'assurer l'assistance la plus efficace possible; à mobiliser, orienter et coordonner les activités de secours des organismes des Nations Unies; à coordonner l'assistance fournie par l'Organisation des Nations Unies et celle des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, en particulier la Croix-Rouge internationale; à recevoir, au nom du Secrétaire général, les contributions qui lui seront offertes pour les activités de secours en cas de catastrophe menées par l'Organisation des Nations Unies, ses organismes et ses programmes lors d'une situation critique particulière; à aider les États bénéficiaires à évaluer leurs besoins en secours et autres et l'ordre de priorité de ces besoins, à communiquer ces renseignements aux donateurs éventuels et aux autres intéressés et à servir de centre pour les mesures d'assistance prises ou envisagées par toutes les sources d'aide extérieure; à travailler à la prévention des catastrophes; à diffuser des renseignements sur la coordination des secours en cas de catastrophe; à décider de mettre un terme aux opérations de secours menées sous son égide; et à adresser au Secrétaire général un rapport annuel sur les activités de secours en cas de catastrophe, qui [serait] présenté au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale (résolution 2816 (XXVI) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1971).

<sup>535</sup> Peter MacAlister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985), p. 135 et 136.

<sup>536</sup> Résolution 42/169 de l'Assemblée générale du 11 décembre 1987, par. 3 et 4.

résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles. Cette impulsion a abouti, le 19 décembre 1992, à l'adoption de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, qui reste à ce jour la déclaration fondatrice de la coordination des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe<sup>537</sup>.

179. En 1996, une section de la coordination des secours sur le terrain a été créée au sein de l'ancien Département des affaires humanitaires. Sa mission première était de constituer, d'entraîner et de maintenir opérationnelle une équipe volante capable de se déployer rapidement en cas d'urgence, et d'aider les autorités de l'État en difficulté et le coordonnateur résident des Nations Unies à évaluer rapidement les besoins prioritaires et à coordonner l'aide internationale sur place. Cette section gère plusieurs dispositifs mis au point au cours des 10 dernières années en vue d'améliorer la coordination et la coopération internationales en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence complexe, notamment l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe<sup>538</sup>, le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG)<sup>539</sup>, le centre virtuel de coordination des opérations sur le terrain<sup>540</sup> et le Partenariat humanitaire international<sup>541</sup>.

180. En 1998, dans le cadre du programme de réformes du Secrétaire général, le Département des affaires humanitaires est devenu le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH)<sup>542</sup>. Au sein de ce bureau, la Division de la coordination et des interventions apporte un soutien direct au Coordonnateur des secours d'urgence, conseiller principal du Secrétaire général pour les questions humanitaires et coordonnateur de l'intervention humanitaire internationale. La Division est également en liaison avec les coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire des Nations Unies, désignés par le Coordonnateur des secours d'urgence comme les premiers responsables des questions humanitaires sur le terrain en cas d'urgence et chargés d'apporter une aide rapide, efficace et bien coordonnée. Enfin, toujours dans le cadre de ce programme

<sup>537</sup> Pour un examen de la résolution 46/182, voir la section I ci-dessus.

<sup>538</sup> L'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe est une équipe de réserve constituée de spécialistes de la gestion des catastrophes, nommée et subventionnée par les gouvernements des États Membres et par les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire, et capable de se déployer en l'espace de quelques heures pour réaliser une évaluation rapide des besoins prioritaires et aider les autorités nationales et le coordonnateur résident des Nations Unies à coordonner l'aide internationale sur place.

<sup>539</sup> L'INSARAG est un réseau mondial de plus de 80 pays et organismes de secours en cas de catastrophe. Fondé en 1991, au lendemain du tremblement de terre de 1988 en Arménie, il est spécialisé dans la recherche et le sauvetage en milieu urbain. Il a promulgué des directives détaillées sur le déroulement de ces activités, mais aussi, de façon plus générale, sur la coordination des secours en cas de catastrophe et la coopération des intervenants.

<sup>540</sup> Ce centre a pour vocation de faciliter la prise de décisions en vue d'une intervention internationale en cas de catastrophe de grande ampleur, par le partage d'informations en temps réel entre tous les intervenants.

<sup>541</sup> Créé en 1995, ce partenariat, qui était à l'origine un accord de coopération informel entre plusieurs organismes nationaux d'aide au développement, permet d'apporter un soutien logistique aux organismes des Nations Unies, en particulier dans les situations de catastrophes soudaines.

<sup>542</sup> Son mandat a été redéfini et s'articule désormais autour de trois grands axes : la coordination des interventions humanitaires, l'élaboration de politiques et la mobilisation en faveur de causes humanitaires.

de réformes, le Secrétaire général a créé le Comité exécutif pour les affaires humanitaires. Présidé par le Coordonnateur des secours d'urgence, il se réunit une fois par mois à New York et intègre les différents piliers du système des Nations Unies (questions humanitaires, développement, politique et maintien de la paix) aux consultations sur les secours humanitaires.

**b) De multiples mécanismes de coordination**

181. La difficulté de la coordination des secours en cas de catastrophe tient en partie à l'abondance des mécanismes existants. Outre les structures des Nations Unies décrites plus haut, il existe d'autres organes de coordination chapeautés par la FICR, les gouvernements nationaux et d'autres grandes organisations internationales et non gouvernementales associées aux activités de secours en cas de catastrophe. La présente sous-partie passe en revue les mécanismes privilégiés par les instruments juridiques et dégage quatre grandes tendances.

182. Tout d'abord, et le plus souvent, les instruments privilégient les mécanismes de coordination nationaux<sup>543</sup>. Par exemple, la Convention entre la République d'Autriche et la République d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, signée en 1988, stipule clairement que « la coordination et la direction des opérations de sauvetage et de secours incombent dans tous les cas aux autorités de l'État d'intervention » et que « les instructions destinées aux équipes de secours de l'État d'envoi seront communiquées exclusivement aux chefs d'équipe, qui régleront les détails d'exécution vis-à-vis de leurs subalternes »<sup>544</sup>. Des dispositions semblables figurent dans d'autres traités bilatéraux<sup>545</sup>. La Déclaration de l'ASEAN de 1976<sup>546</sup> et le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, adopté en 1995<sup>547</sup>, mettent également l'accent sur les dispositifs de

<sup>543</sup> Voir, par exemple, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, 1991, art. III; l'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, 1998, art. 6 et 8; la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986, art. 3 a). Voir aussi la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, art. 17 et 18. Bien que l'Accord de l'ASEAN porte création d'un mécanisme de coordination régional, il précise que c'est d'abord à l'État partie qu'il incombe d'intervenir en cas de catastrophe (Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 2005, art. 20).

<sup>544</sup> Art. 9.

<sup>545</sup> Voir, par exemple, l'Accord Danemark-République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et d'accident grave (avec échanges de notes), 1985, art. 7; l'Accord Finlande-Estonie relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, 1995, art. 8; la Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et espagnols, 1959, mis à jour par l'Avenant de 1973, art. III; l'Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situations d'urgence ou de crise majeure, conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines, 2001, art. 9 1); le Protocole entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan en vue de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire d'Ouzbékistan en Afghanistan, 2001, par. 2.1 (qui prévoit que l'État désigne un ministre du Gouvernement pour aider les Nations Unies à coordonner les interventions de secours en cas de catastrophe).

<sup>546</sup> Déclaration de l'ASEAN relative à l'entraide en cas de catastrophe naturelle, Manille, 26 juin 1976, art. I.

<sup>547</sup> Annexe 1, par. 4.

coordination nationaux. La décision du Conseil européen du 23 octobre 2001 porte création d'un mécanisme international permettant de coordonner les interventions de secours relevant de la protection civile des différents États membres<sup>548</sup>, mais précise que « la direction des interventions de secours relève de la responsabilité de l'État membre demandeur »<sup>549</sup>. La différence entre le rôle de coordination du mécanisme et le rôle de direction de l'État membre bénéficiaire n'est toutefois pas très claire. Il existe aussi une pléthore de lois nationales qui prévoient la mise en place de dispositifs de coordination exclusivement nationaux, sans faire mention des dispositifs intergouvernementaux existants<sup>550</sup>. La seule exception est la loi indienne de 2005 sur la gestion des catastrophes, qui mentionne la coordination entre les organismes nationaux et internationaux, encore que cette fonction incombe manifestement en dernier ressort aux autorités centrales indiennes<sup>551</sup>.

<sup>548</sup> Union européenne, décision du Conseil 2001/792/CE du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (*Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 44, n° L 297/7, 15 novembre 2001, p. 7), art. 1 1).

<sup>549</sup> *Ibid.*, art. 5 3) et 5 4). Elle poursuit : « Les autorités de cet État membre indiquent les lignes directrices et, le cas échéant, les limites éventuelles en ce qui concerne les tâches confiées aux équipes d'intervention, sans entrer dans les détails de leur exécution, qui sont du ressort de la personne responsable désignée par l'État membre portant assistance. L'État membre demandeur peut demander aux équipes de diriger l'intervention en son nom. Dans ce cas, les équipes fournies par les États membres et par la Communauté s'efforcent de coordonner leurs interventions ».

<sup>550</sup> Voir, par exemple, le décret n° 109-96 du 9 décembre 1996, portant création de l'organisme national de coordination pour la prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme (Guatemala); la loi n° 13 de 2005 sur la gestion des catastrophes (Sri Lanka), art. 2, 12 et 21 (confiant la responsabilité de la coordination des secours en cas de catastrophe au Conseil national pour la gestion des catastrophes, sans faire mention des mécanismes de coordination internationaux); le plan d'aide australien d'avril 1998 intitulé Australian Government Overseas Disaster Assistance Plan, par. 5.5 et 5.9 (qui prévoient que les interventions de secours de l'Australie à l'étranger en cas de catastrophe seront coordonnées par le National Emergency Management Coordination Centre et le chef de mission australien, en collaboration avec les attachés de liaison chargés de la gestion des situations d'urgence, sans faire référence aux mécanismes de coordination internationaux); les dispositions relatives à la loi nationale d'urgence n° 7914 du 3 février 2000 sur la prévention des risques et les interventions d'urgence (Costa Rica), art. 19 j) et k) (donnant autorité à la Commission nationale de prévention des risques, en concertation avec le Président de la République et le Ministre des affaires étrangères, pour coordonner l'aide internationale en cas de catastrophe, y compris celle de la Croix-Rouge); le décret-loi modifiant le décret-loi n° 369 de 1974 (Chili), dans le *Journal officiel de la République du Chili*, 11 août 1975, p.1 (qui stipule que toutes les activités de coordination doivent passer par le Bureau des situations d'urgence nationales); le décret suprême 19386, dans le *Journal officiel de la Bolivie* n° 1813, art. 1 à 5 (qui portent création du Système de défense civile, chargé de faciliter la coordination et la coopération lors de la prévention des catastrophes, de la planification des secours et des interventions de secours, y compris celles menées par d'autres gouvernements, organisations intergouvernementales ou non gouvernementales); la loi de 2005 intitulée *Disaster Management Act* (Inde), art. 10 2) n) (qui habilite le National Executive Committee à coordonner les activités des ministères et administrations du Gouvernement indien, des pouvoirs publics, des organes officiels, des autres organisations gouvernementales ou non gouvernementales et de tous ceux qui jouent un rôle dans la gestion des catastrophes), et 35 2) g) (qui confie à l'administration centrale la responsabilité de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de la gestion des catastrophes, notamment par la coordination avec les organismes des Nations Unies, les organisations internationales et les gouvernements étrangers).

<sup>551</sup> La loi sur la gestion des catastrophes porte création d'autorités nationales et locales compétentes en la matière, leur attribue des fonctions de coordination dans leurs rayons d'action respectifs, puis confie à l'administration centrale la responsabilité d'assurer la coordination entre les ministères du Gouvernement indien, les organisations non gouvernementales, les organismes des

183. En deuxième lieu, certains instruments désignent une entité ou un bureau international chef de file pour la coordination. Par exemple, la Convention de Tampere nomme le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies coordonnateur des opérations au titre de la Convention<sup>552</sup>. Les Principes et Règles de secours Croix-Rouge et Croissant-Rouge lors de catastrophe mettent l'accent sur la fonction de coordination de la FICR, notant « la place éminente qu'occupe la Fédération parmi les institutions qui interviennent lors de catastrophe »<sup>553</sup>. La Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures attribue des fonctions de coordination à l'Organisation maritime internationale<sup>554</sup>. Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale donnent un pouvoir de coordination, par exemple, au Secrétaire général<sup>555</sup>, au Coordonnateur des secours d'urgence<sup>556</sup> ou au Comité permanent interorganisations<sup>557</sup>. Les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles dudit comité font également ressortir l'importance des mécanismes de coordination internationaux<sup>558</sup>.

184. En troisième lieu, certains accords définissent de nouveaux mécanismes spécialement conçus pour coordonner les activités découlant de la mise en œuvre de l'instrument considéré. Ce cas de figure est particulièrement courant dans les traités portant création d'organismes régionaux de secours en cas de catastrophe, tels que la cellule de coordination créée au sein de la Caribbean Disaster Response Agency (Organisme caraïbe d'intervention en cas de catastrophe)<sup>559</sup> et le Centre de

---

Nations Unies, les organisations internationales et les autres gouvernements. *Disaster Management Act*, 23 décembre 2005.

<sup>552</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, 18 juin 1998 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906), art. 2 (qui habilite le coordonnateur des opérations à exercer ses fonctions dans le cadre défini aux termes de la Convention).

<sup>553</sup> Op. cit., note 400, art. 4.

<sup>554</sup> Art. 12.

<sup>555</sup> La résolution 36/225 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1981 en est un des premiers exemples. Elle stipule, dans ses paragraphes 9 et 10, qu'à la suite d'une demande de secours d'un État sinistré, le Secrétaire général ou son représentant (en règle générale, le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe) convoqueront des réunions en vue d'établir un programme concerté de secours associant toutes les parties intéressées et, si nécessaire, désigneront une entité responsable chargée de conduire les opérations de secours.

<sup>556</sup> La résolution 46/182 de l'Assemblée générale, texte fondateur en matière de coordination au sein des Nations Unies, prévoit, aux termes de certaines de ses dispositions, de confier des fonctions de coordination à un coordonnateur des secours d'urgence (annexe, par. 34 et 35). De même, la résolution 48/57 répète trois fois le terme de coordination dans le même paragraphe, « [soulignant] qu'il est indispensable d'assurer une meilleure coordination au sein du système des Nations Unies et, tout en réaffirmant le mandat et les fonctions du Département des affaires humanitaires à cet égard, prie le Coordonnateur des secours d'urgence d'améliorer encore la coordination et la gestion, au Siège et sur le terrain, y compris la coordination des activités des organismes opérationnels » (par. 4).

<sup>557</sup> Ainsi, la résolution 47/168 du 22 décembre 1992 souligne « l'importance du rôle essentiel que joue le Coordonnateur des secours d'urgence, notamment avec le concours du Comité permanent interorganisations, pour assurer une meilleure préparation ainsi qu'une réaction rapide et cohérente aux catastrophes naturelles et autres situations d'urgence ».

<sup>558</sup> Op. cit., note 25, par. B.1.6 (qui stipule que les organisations et institutions internationales et les autres travailleurs humanitaires doivent assurer la coordination de leurs activités, entre eux et avec les autorités nationales et locales).

<sup>559</sup> Op. cit., note 109, art. 10 et 11.

coordination de l'aide humanitaire créé au sein du système de l'ASEAN<sup>560</sup>. Il se présente également dans une multitude de traités bilatéraux qui règlent les questions de coordination par la mise en place de commissions mixtes<sup>561</sup>.

185. Enfin, certains instruments contiennent des dispositions invitant simplement les parties concernées à « coordonner » leurs activités, sans définir les modalités précises de cette coordination<sup>562</sup>. D'autres instruments traitent de situations uniques : ainsi, les Mohonk Criteria contiennent une disposition sur la coordination entre les missions politique, humanitaire et de maintien de la paix en situation d'urgence complexe<sup>563</sup>, tandis que les Directives d'Oslo énoncent des dispositions précises sur la coordination civile et militaire en cas de catastrophe naturelle<sup>564</sup>.

186. En conséquence, la tendance la plus courante s'agissant des mécanismes de coordination des secours en cas de catastrophe est celle qui consiste à privilégier les mécanismes mis en place par le gouvernement de l'État bénéficiaire. Il existe néanmoins d'importants dispositifs internationaux, relevant notamment du BCAH, de la FICR, d'instances de coordination régionales et de commissions bilatérales de coordination. La rationalisation de ces dispositifs nationaux et internationaux se heurte souvent à des difficultés. Par exemple, une étude de la FICR sur la loi népalaise relative aux secours en cas de catastrophe concluait que, de l'avis général, la coordination et la coopération entre les organismes de secours nationaux et internationaux restait insuffisante<sup>565</sup>. Une autre étude de la FICR sur l'Asie du Sud, l'Afrique du Sud et l'Amérique centrale concluait que l'obstacle majeur à la rapidité et à l'efficacité de l'aide humanitaire résidait dans la difficulté pour les différents agents, locaux et internationaux, de mener une action concertée<sup>566</sup>.

<sup>560</sup> Op. cit., note 16, art. 20 et annexe.

<sup>561</sup> Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et d'intervention en cas d'urgence, 2000, art. 5; Accord de coopération Mexique-Guatemala pour la prévention et les secours en cas de catastrophes naturelles, 1987, art. I; Accord de coopération scientifique et technologique République de Corée-Pologne, 1993, art. 4; Accord de coopération Espagne-Argentine pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, 1988, art. XXI.

<sup>562</sup> Voir, par exemple, la révision du Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la Santé, 2005, art. 14; la résolution (72)6 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la prévention des désastres naturels et autres, l'assistance à prêter dans de tels cas et les mesures de planification à prendre en ce domaine, 1972, art. I.3; la Déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, résolution 26 adoptée par la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, septembre 1969, par. 3.

<sup>563</sup> Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, 1995, par. IV.

<sup>564</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 48 à 50. Voir l'examen de la question de l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans la section IV.D.4. ci-dessous. Bien qu'il ne soit pas codifié dans une convention, on peut également mentionner la proposition du Conseil de partenariat euro-atlantique de l'OTAN, dans une session ministérielle de décembre 1997, de créer, pour compléter les mécanismes de coordination du BCAH, un Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe. Voir le document de travail du Comité d'étude des télécommunications civiles du Conseil de partenariat euro-atlantique, intitulé « CEP [Civil Emergency Planning] Consequences of the Tampere Convention », EAPC(CCPC)WP(2002)03, 5 mars 2002, p. 5.

<sup>565</sup> « Nepal: laws, policies, planning and practices on international disaster response », FICR, juillet 2005, p. 27 (où il est expliqué que l'absence de mécanisme centralisé permettant de répertorier les moyens et les compétences dont disposent les différentes organisations, ainsi que le manque d'information sur les régions où elles opèrent posent des problèmes cruciaux).

<sup>566</sup> Rapport de la FICR sur le droit international des interventions lors de catastrophe intitulé « report on findings from South Asia, Southern Africa and Central America based on field

187. Si les mécanismes de coordination nationaux ne maîtrisent pas assez les politiques, procédures et méthodes de travail des organismes de secours internationaux pour réussir à les coordonner, on observe souvent que les mécanismes de coordination internationaux ne maîtrisent pas non plus assez les enjeux politiques et culturels locaux pour agir avec efficacité<sup>567</sup>. Il est donc indispensable d'assurer une coordination d'ensemble de ces mécanismes nationaux et internationaux afin de mettre en avant les atouts de chacun d'entre eux et de réduire autant que faire se peut leurs carences relatives. Cela étant, dans la pratique, les mécanismes de coordination nationaux et internationaux se sont souvent développés séparément.

**c) Coordination et flexibilité**

188. La coordination pose le problème très spécifique des avantages relatifs à la sécurité juridique, d'une part, et à la flexibilité, d'autre part. S'il est assez largement admis qu'il y aurait avantage à codifier une règle de droit dans plusieurs domaines abordés dans la présente étude, il n'en va pas de même pour la coordination. En effet, pour nombre d'interlocuteurs intervenant dans le domaine des secours en cas de catastrophe, un excès de formalisme dans la définition des fonctions de coordination peut se révéler préjudiciable à la flexibilité nécessaire lorsqu'une catastrophe – imprévisible – se produit. Il serait alors plus rapide et plus efficace que les intervenants et les organisations déjà présents sur place ou disposés à prêter main forte prennent les rênes de la coordination, au lieu d'être entravés par des procédures de coordination centralisées, toutes prêtes et rigides, préalablement établies à partir de considérations générales, sans prendre en compte les particularités de la situation.

189. De fait, lorsque des catastrophes de grande ampleur nécessitant une coordination internationale surviennent, comme le tsunami qui a dévasté l'Asie en 2004, et qu'il faut mettre en place et gérer des mécanismes de coordination, la flexibilité est de plus en plus de mise. En Thaïlande, par exemple, bien que la loi sur la défense civile de 1979 stipule qu'il incombe généralement au Civil Defense Secretariat de coordonner et de mettre en œuvre les opérations de secours en cas de catastrophe, le Gouvernement thaïlandais a confié à la Thai International Cooperation Agency le soin de coordonner l'aide extérieure au lendemain du tsunami de 2004<sup>568</sup>. Néanmoins, il se peut aussi que cette flexibilité accentue les difficultés évoquées plus haut concernant la répartition des rôles entre les mécanismes de coordination nationaux et internationaux.

**4. Utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe**

190. Au cours des dernières années, les ressources militaires et de la protection civile ont été utilisées de plus en plus dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe. En effet, les forces militaires nationales disposent de capacités

---

studies commissioned by the International Federation », mars 2003, p. 17.

<sup>567</sup> Ibid., coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami, « Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries », juillet 2006, p. 40 et 41.

<sup>568</sup> « Legal issues from the international response to the tsunami in Thailand », FICR, juillet 2006, p. 7 et 19.

logistiques avancées qui peuvent être très utiles pour les activités de secours<sup>569</sup>. Cependant, d'aucuns craignent que le recours aux ressources militaires et de la protection civile aille à l'encontre de l'impartialité et de la neutralité, tende à gommer la distinction entre opérations civiles et militaires, ne favorise pas le respect des particularités culturelles comme se doit de le faire toute opération de secours efficace et augmente le coût total des opérations<sup>570</sup>. D'un point de vue juridique, les Directives d'Oslo constituent le principal document de référence moderne concernant l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans les opérations de secours en cas de catastrophe<sup>571</sup>, bien que de nombreuses autres directives soient également pertinentes<sup>572</sup>.

191. Les Directives d'Oslo codifient les principes et règles suivants s'agissant de l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans les opérations de secours en cas de catastrophe : ces ressources ne doivent être utilisées qu'en dernier

<sup>569</sup> Comme indiqué au paragraphe 5.6.1 du Plan de secours d'urgence à l'étranger du Gouvernement australien (avril 1998), « la capacité d'intervention rapide des forces de défense australiennes et les compétences et l'entraînement spécialisé de son personnel, ainsi que ses capacités d'autonomie en situation de catastrophe, signifient que cet élément de la participation du Gouvernement australien aux opérations de secours menées à l'étranger pourrait être lourdement mis à contribution ».

<sup>570</sup> Ces questions ont été abordées dans diverses notes de synthèse d'organisations non gouvernementales. Voir, par exemple, Caritas Internationalis, « Les relations avec les militaires » (avril 2006); Humanitarian Policy Group, « Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations » (mars 2006); Ockenden International, « Bleeding boundaries: civil-military relations and the cartography of neutrality » (novembre 2005); Humanitarian Practice Network, « A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response » (janvier 2002); VENRO, « Armed forces as humanitarian aid workers? Scope and limits of cooperation between aid organisations and armed forces in humanitarian aid » (mai 2003). Plusieurs articles spécialisés ont également été publiés sur la question de l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans les opérations humanitaires. Voir, par exemple, Manuel Bessler et Kaoruko Seki, « Civil-military relations in armed conflicts: a humanitarian perspective », *Liaison*, vol. 3, n° 3 (2006); Eric James, « Two steps back: relearning the humanitarian-military lessons learned in Afghanistan and Iraq », *Journal of Humanitarian Assistance* (octobre 2003); Meinrad Studer, « The ICRC and civil-military relations in armed conflict », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 842, p. 367 à 391.

<sup>571</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26.

<sup>572</sup> Voir, par exemple, Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, mars 2003; Principes des relations entre l'armée et la population civile, Comité permanent interorganisations, janvier 1995; Directives relatives à l'utilisation d'escortes militaires ou armées pour les convois humanitaires, Comité permanent interorganisations, septembre 2001; Principes directeurs pour l'interaction entre l'armée et la population civile, Australian Council for Overseas Aid, septembre 2002; Directives concernant les relations entre les forces armées des États-Unis et les organisations humanitaires non gouvernementales en situation de conflit actuel ou potentiel, InterAction, juillet 2007. Des directives spéciales ont été établies pour les pays suivants : Iraq, Afghanistan, Haïti, Libéria et République démocratique du Congo (voir <http://ochaonline.un.org/>). En outre, depuis 1996, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires comprend une Section de la coordination civilo-militaire, chargée de la coordination entre civils et militaires, et a réalisé plusieurs études sur le sujet : « Civil-military relationship in complex emergencies – an IASC reference paper », Comité permanent interorganisations, 28 juin 2004; « The use of military and civil defence assets in support of humanitarian operations: report of the Task Force », Comité permanent interorganisations, 27 septembre 1995; « The use of military and civil defence assets in relief operations: MCDA reference manual », Département des affaires humanitaires, 15 novembre 1995.

recours, « lorsqu'il n'existe aucune solution civile comparable et que seul le recours aux ressources militaires ou de la protection civile peut permettre de répondre à un besoin humanitaire crucial »<sup>573</sup>; l'opération de secours « doit conserver sa nature et son caractère civils » : si les ressources militaires et de la protection civile peuvent rester sous contrôle militaire, « l'opération dans son ensemble doit demeurer sous l'autorité et le contrôle généraux de l'organisation humanitaire responsable »<sup>574</sup>; la fourniture directe de secours doit toujours être assurée par des organisations humanitaires et « dans la mesure où des organisations militaires ont un rôle à jouer en appui au travail humanitaire, ce rôle ne doit pas comprendre, autant que faire se peut, la prestation directe d'assistance »<sup>575</sup>; il convient d'établir une distinction claire entre les ressources militaires et de la protection civile « impliquées dans des activités humanitaires et celles engagées [...] dans des missions militaires », notamment en utilisant des marquages ou des symboles internationalement reconnus<sup>576</sup>; toute utilisation de ces ressources dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe doit être « clairement limitée dans sa durée et sa portée »<sup>577</sup>; le personnel militaire et de la protection civile participant aux secours ne doit pas être armé<sup>578</sup>; le personnel militaire et de la protection civile participant aux secours ne doit pas également assurer la protection du personnel chargé des

<sup>573</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 5. Voir également par. 32 ii).

<sup>574</sup> Ibid., par. 32 iii) (notant que « cela ne signifie aucunement que les ressources militaires sont soumises à un commandement ou un contrôle civils »); voir également par. 37. Accord entre la République argentine et la République du Chili sur la coopération en cas de catastrophe, 1997, art. 7 3) (« Les membres du personnel de la Partie d'envoi ne reçoivent d'instructions des organes compétents de la Partie bénéficiaire qu'en ce qui concerne leur collaboration aux opérations de secours et continuent de relever par ailleurs de la structure opérationnelle, de la structure hiérarchique et du régime disciplinaire établis par les lois et règlements de la Partie d'envoi »); Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 2005, art. 12 1) (« L'entité prêtant assistance, lorsque cette assistance fait intervenir du personnel militaire et des agents civils apparentés, désigne, en concertation avec la Partie requérante ou bénéficiaire, une personne responsable du personnel et de l'équipement fourni par celui-ci et assurant leur supervision opérationnelle directe »); Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, 1991, art. 15 4) (« Sauf accord contraire entre l'État requérant et l'État d'envoi, les membres des forces disciplinées de l'État d'envoi sont placées sous le contrôle et l'autorité disciplinaire de leur chef d'unité ») et art. 15 1) (les forces militaires et de la protection civile sont coordonnées par un Coordonnateur spécial désigné « parmi les officiers supérieurs des dites forces »).

<sup>575</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 32 iv). Les militaires peuvent, par exemple, jouer un rôle important dans l'acheminement des secours en exploitant leurs capacités logistiques, mais doivent laisser aux acteurs humanitaires le soin d'assurer la fourniture finale de l'aide. Voir Plan de secours d'urgence à l'étranger du Gouvernement australien, op. cit., note 569, par. 5.6.2 (« Les attachés et conseillers militaires en mission à l'étranger peuvent être chargés de fonctions de liaison spéciales [...] mais n'ont aucune autre responsabilité directe en matière de secours d'urgence »).

<sup>576</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 39 et 40. Voir également Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 574, art. 15 1) (« Le personnel militaire et les agents civils apparentés participant à l'opération de secours sont autorisés à porter des uniformes marqués d'insignes distinctives dans l'exercice de leurs fonctions officielles ») et par. 15 3) (« Les avions et navires utilisés par le personnel militaire et les agents civils apparentés de l'entité prêtant assistance peuvent utiliser sans taxe, permis ou autre autorisation leur matricule et leur plaque d'immatriculation facilement reconnaissable »).

<sup>577</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 32 v).

<sup>578</sup> Ibid., par. 41. Voir également Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2002)3, par. 13; et Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 574, art. 12 2).

opérations de secours, une unité distincte devant être affectée à cette tâche<sup>579</sup>. Enfin, les Directives d'Oslo soulignent que les principes généraux applicables à toutes les opérations de secours en cas de catastrophe s'appliquent également à l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile<sup>580</sup>, notamment la condition du consentement préalable de l'État bénéficiaire<sup>581</sup> et les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité<sup>582</sup>.

192. Divers autres instruments contiennent également des dispositions relatives aux ressources militaires et de la protection civile. Par exemple, en ce qui concerne les menaces potentielles sur la souveraineté de l'État bénéficiaire du fait de la présence de personnel militaire et de la protection civile étranger sur son territoire, un instrument interdit à ce type de personnel de participer aux activités de « maintien de l'ordre public » de l'État bénéficiaire<sup>583</sup> ou à toute mesure extraordinaire donnant lieu à la suspension de droits constitutionnels<sup>584</sup>. Cet instrument dispose également que la protection de tout le personnel humanitaire doit être assurée exclusivement par le personnel militaire et de la protection civile de l'État bénéficiaire<sup>585</sup>. En ce qui concerne l'état de préparation aux catastrophes, un accord dispose que « les Parties doivent, selon qu'il convient, établir des instructions permanentes pour la coopération régionale et l'action nationale requises aux termes dudit accord, notamment [...] l'utilisation de personnel militaire et civil »<sup>586</sup> et que « chaque Partie doit réserver des ressources et des capacités qui pourront être mises à disposition dans le cadre des systèmes régionaux de forces et moyens en attente aux fins des secours en cas de catastrophe et des interventions d'urgence, tels que [...] des ressources militaires et civiles »<sup>587</sup>. S'agissant du statut au regard du droit national, un traité régional dispose que les activités des militaires et du personnel de la protection civile « relèvent des lois de la Partie prêtant assistance qui règlent le statut de ce personnel »<sup>588</sup>, tandis qu'un traité bilatéral dispose que « si les équipes de secours comprennent du personnel militaire, ce personnel reste soumis pour la durée de l'intervention à la législation nationale qui règle son statut<sup>589</sup> ». En ce qui

<sup>579</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 43. Voir également Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 574, art. 12 2) (« 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. Le personnel militaire et les agents civils apparentés concernés ne doivent pas porter d'armes »). À comparer aux Directives relatives à l'utilisation d'escortes militaires ou armées pour les convois humanitaires, op. cit., note 573, qui prévoient l'utilisation d'escortes armées pour les convois humanitaires mais insistent sur le fait qu'il s'agit d'une mesure de précaution extrême qui ne doit être prise que dans des circonstances exceptionnelles.

<sup>580</sup> Directives d'Oslo, op. cit., note 26, par. 32 vi).

<sup>581</sup> Ibid., par. 32 i).

<sup>582</sup> Ibid., par. 20.

<sup>583</sup> Accord entre la République argentine et la République du Chili sur la coopération en cas de catastrophe, op. cit., note 574, art. 7 1).

<sup>584</sup> Ibid.

<sup>585</sup> Ibid., art. 7 3).

<sup>586</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 574, art. 8 2) b).

<sup>587</sup> Ibid., art. 9 1) b). Voir également art. 11 6).

<sup>588</sup> Accord entre les gouvernements des États participants à l'Organisation de coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 9 3).

<sup>589</sup> Convention dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou due à l'activité de l'homme, France et Italie, 1992, art. 10 4).

concerne le consentement de l'État bénéficiaire, plusieurs instruments disposent que celui-ci doit consentir explicitement à l'utilisation de ressources militaires et de la protection civile<sup>590</sup> ou à leur entrée sur son territoire<sup>591</sup>. En outre, un instrument interdit strictement l'utilisation de ressources militaires et de la protection civile<sup>592</sup>.

193. L'utilisation des ressources militaires et de la protection civile soulève des questions délicates lorsqu'il s'agit de situations d'urgence complexes, de plus en plus courantes, où une catastrophe survient dans une zone de conflit armé ou à proximité<sup>593</sup>. Tout d'abord, les risques pour l'impartialité et la neutralité de l'opération humanitaire (ou du moins l'idée que s'en fait le public) sont aggravés par la présence simultanées de ressources militaires et de la protection civile participant aux secours et d'autres intervenant en tant que parties au conflit. Dans de tels cas, certains des principes évoqués plus haut revêtent une importance particulière, notamment ceux selon lesquels les ressources militaires et de la protection civile impliquées dans les secours à la suite d'une catastrophe doivent être complètement distinctes de celles participant au conflit, ne doivent pas être armées et doivent pouvoir être identifiées de manière visible. En outre, l'utilisation de ces ressources dans les situations d'urgence complexes soulève des questions difficiles en ce qui concerne le principe de la distinction entre combattants et non-combattants dans les conflits armés<sup>594</sup>. Plusieurs des principes mentionnés plus haut touchent aussi de près cette question, notamment la nécessité de distinguer clairement les ressources militaires et de la protection civile engagées dans des opérations humanitaires, l'importance du contrôle civil de l'utilisation des ressources militaires et l'utilisation de ressources distinctes à des fins de protection et à des fins d'assistance. Il convient cependant de noter que tous les membres des forces armées sont des combattants au regard du droit international humanitaire, à l'exception du personnel sanitaire et religieux, exception qui ne couvre probablement pas l'ensemble des ressources militaires et de la protection civile participant aux opérations de secours en cas de catastrophe<sup>595</sup>. Bien que les commentaires du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève disposent que

<sup>590</sup> Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, op. cit., note 574, art. 15 3).

<sup>591</sup> Accord concernant l'amélioration de services de secours dans les régions frontalières (avec échange de notes), Suède et Norvège, 1974, art. 3; Accord relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, Finlande et Estonie, op. cit., note 146, art. 9.

<sup>592</sup> Accord de coopération dans le domaine des services de secours dans les régions frontalières entre la Finlande et la Norvège, op. cit., note 175, art. 6 (« Les unités militaires, l'équipement militaire ou le matériel militaire ne peuvent pas être utilisés en application du présent Accord pour des opérations de secours sur le territoire de l'autre État »).

<sup>593</sup> Voir Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes, op. cit., note 572; Directives concernant les relations entre les forces armées des États-Unis et les organisations humanitaires non gouvernementales en situation de conflit effectif ou potentiel, op. cit., note 572.

<sup>594</sup> Voir Protocole I, op. cit., note 195, art. 48, 51 2) et 52 2); Protocole II, op. cit., note 195, art. 13 2); Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, CICR, 2005, p. 3 à 8 et 25 à 29. Le principe de distinction est considéré par la Cour internationale de Justice comme étant l'un des « principes cardinaux » du droit international humanitaire et l'un des « principes intransgressibles du droit international coutumier ». *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 226 et 257, par. 78 et 79.

<sup>595</sup> Protocole I, op. cit., note 196, art. 43 2); Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, op. cit., note 594, p. 11 à 14 (règle 3).

le personnel sanitaire et religieux sont les seuls membres des forces armées pouvant prétendre au statut de non-combattant<sup>596</sup>, les manuels militaires de certains États accordent le statut de non-combattant à d'autres membres des forces armées, ce qui pourrait inclure un éventail plus large de ressources militaires et de la protection civile utilisées dans les opérations de secours<sup>597</sup>.

## 5. Qualité des secours en cas de catastrophe

194. La question de la qualité des secours en cas de catastrophe est traitée de deux manières très différentes par les instruments en vigueur. D'une part, certaines dispositions visent à ce que la qualité des secours en cas de catastrophe soit suffisamment élevée pour qu'ils servent les intérêts des bénéficiaires et ne risquent pas de leur porter préjudice. Cette notion générale de qualité préside à diverses dispositions tendant notamment à ce que les secours tiennent compte des particularités géographiques et culturelles, à ce qu'ils soient rapides et à ce qu'ils soient coordonnés afin d'éviter la redondance des efforts. D'autre part, des dispositions d'un type tout à fait différent traitent la question de la qualité du point de vue opposé, à savoir que la réglementation générale (qui ne concerne pas les catastrophes) imposant le respect de certaines normes de qualité, sanitaires et de sécurité ne doit pas faire obstacle à l'efficacité des opérations de secours d'urgence. C'est le cas, par exemple, des dispositions tendant à déroger à la réglementation en matière de quarantaine et de fumigation pour les articles de secours périssables.

<sup>596</sup> Voir, par exemple, le commentaire sur le Protocole I, p. 516, par. 1677 et 1678 (« Il y a, dans toute armée, de nombreuses et importantes catégories de soldats dont la mission première ou normale n'est pas de faire le coup de feu, qu'il s'agisse des services de soutien, de l'administration, de la justice militaire ou d'autres. Peu importe. Ils sont en droit de faire le coup de feu, ce qui n'est le cas ni pour le personnel sanitaire et religieux, en dépit de sa qualité de membre des forces armées, ni pour les civils, puisqu'ils ne sont pas membres des forces armées. Tous les membres des forces armées sont des combattants et seuls les membres des forces armées sont des combattants. [...] Toute interprétation qui permettrait aux combattants de l'article 43 de se « démobiliser » à leur gré pour retrouver leur statut de civils, quitte à reprendre leur statut de combattants lorsque la situation se modifie ou lorsque les opérations militaires le veulent, aboutirait à annuler tout le progrès réalisé par cet article »).

<sup>597</sup> Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, op. cit., note 594, p. 13 (« Le Manuel militaire de l'Allemagne explique que « les combattants sont des personnes susceptibles de prendre part directement aux hostilités, c'est-à-dire, assurer une fonction indispensable à l'utilisation d'une arme ou d'un système d'armes », et précise, par conséquent, que « toute personne qui est membre des forces armées mais n'est dotée d'aucune mission de combat, telle que les juges, les agents de l'État et les ouvriers est un non-combattant ». Le Manuel de la Marine des États-Unis indique que « le personnel de la protection civile et les membres des forces armées qui ont acquis le statut de personnel de la protection civile » sont des non-combattants, au même titre que le personnel sanitaire et religieux »). L'utilisation des ressources militaires et de la protection civile pose également des problèmes de terminologie. Afin de faire clairement la distinction avec d'autres concepts tels que « intervention humanitaire » et « humanisme militaire », il a été suggéré au sein du Comité permanent interorganisations d'éviter d'utiliser le terme « humanitaire » pour désigner une quelconque activité d'assistance menée par les ressources militaires et de la protection civile. De même, dans le document de référence du Comité permanent sur les relations civilo-militaires dans les situations d'urgence complexes, on a veillé à ce que l'assistance prêtée par les militaires soit systématiquement qualifiée d'action de « secours » et non pas « humanitaire ». Voir Manuel Bessler et Kaoruko Seki, op. cit., note 571 (citant Comité permanent interorganisations, « Civil-military relationship in complex emergencies – an IASC reference paper », op. cit., note 572).

**a) Dispositions relatives au contrôle de la qualité**

195. Plusieurs instruments contiennent des dispositions relatives à la qualité qui visent à ce que les secours internationaux en cas de catastrophe soient d'une qualité suffisante pour servir au mieux les victimes. La notion de qualité peut être exprimée de plusieurs façons, notamment en termes de sécurité, de nutrition, d'utilité et de sensibilité culturelle. Outre ces domaines de base, la qualité peut être améliorée par d'autres moyens, par exemple tenir des carnets de vaccination rigoureux; séparer les secours d'urgence du prosélytisme ou autres manipulations de la distribution des secours à des fins personnelles; empêcher les organisations de mener des projets hors de leur domaine de spécialisation; limiter l'emploi de personnel expatrié lorsque les compétences locales pourraient être mises à profit; et réduire le taux de rotation du personnel des organismes de secours<sup>598</sup>.

196. Le recueil le plus complet de dispositions de cette nature est la Charte humanitaire établie par le Projet Sphère, fruit d'un effort de codification exhaustive des normes de qualité relatives aux interventions en cas de catastrophe mené pendant huit ans par plus de 400 organisations et 80 pays travaillant en collaboration<sup>599</sup>. La Charte du projet Sphère contient plusieurs normes minimales communes concernant a) la participation des personnes affectées aux secours; b) la réalisation d'évaluations initiales; c) la nécessité d'une intervention humanitaire; d) le ciblage de l'aide humanitaire; e) le suivi des programmes d'aide; f) l'évaluation de l'action humanitaire; g) les compétences des travailleurs humanitaires; et h) la supervision et la gestion<sup>600</sup>. Des normes de qualité minimales sont également établies dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène; de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de l'aide alimentaire; des abris, des établissements humains et des articles non alimentaires; et des services de santé<sup>601</sup>.

197. Une autre disposition importante en matière de qualité figure dans les directives du Comité permanent interorganisations, selon lesquelles « pendant et après la phase d'urgence de la catastrophe, une alimentation, un approvisionnement en eau et des services d'assainissement, un abri, des vêtements et des soins médicaux suffisants doivent être fournis aux personnes touchées par les catastrophes naturelles ou qui requièrent ces biens et services »<sup>602</sup>.

<sup>598</sup> FICR, op. cit., note 510, p. 30 à 34; études réalisées dans le cadre du programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe en Asie du Sud, en Afrique australe et en Amérique centrale, in FICR, *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (Genève, 2003), p. 121 et 122.

<sup>599</sup> Le Projet Sphère : Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors des catastrophes, op cit., note 26, p. 6.

<sup>600</sup> Ibid., chap. 1.

<sup>601</sup> Ibid., chap. 2 à 5.

<sup>602</sup> Comité permanent interorganisations, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, op. cit., note 25, par. B.2.1. Les directives définissent quatre critères permettant de juger de l'adéquation des secours et du matériel humanitaire : a) la notion de disponibilité implique que les biens et services mis à la disposition des populations touchées sont de qualité et en quantité suffisantes; b) la notion de facilité d'accès implique que ces biens et services i) sont offerts sans discrimination à tous ceux qui en ont besoin, ii) sont accessibles en toute sécurité et par tous, y compris les groupes vulnérables et marginalisés, et iii) sont connus des bénéficiaires; c) le critère d'acceptabilité renvoie à la nécessité de fournir des biens et services adaptés à la culture, au sexe et à l'âge des bénéficiaires; et d) le critère d'adaptabilité implique

198. Outre ces dispositions générales sur la qualité des secours en cas de catastrophe, les dispositions les plus courantes portent sur l'utilité des secours. Par exemple, l'Accord de Cotonou dispose que « l'aide humanitaire et l'aide d'urgence sont exclusivement octroyées en fonction des besoins et des intérêts des victimes de catastrophes »<sup>603</sup>. Les Principes et règles de secours Croix-Rouge et Croissant-Rouge lors de catastrophes stipulent que « si une société nationale désire envoyer des approvisionnements qui ne sont pas mentionnés dans l'appel lancé par la Fédération et/ou le CICR, elle doit s'entendre d'abord avec la Société nationale du pays sinistré ou avec la Fédération et/ou le CICR. Si, en l'absence d'appel, une société nationale désire néanmoins envoyer des approvisionnements de secours à la société du pays sinistré, elle doit également s'entendre préalablement avec elle et en informer la Fédération et/ou le CICR »<sup>604</sup>. Dans les « Principes » d'action humanitaire, il est prévu de répartir les fonds humanitaires « en proportion des besoins tels qu'ils ont été évalués » et il est demandé aux organismes humanitaires chargés de l'exécution de veiller, « dans la mesure du possible, à ce que les bénéficiaires participent de manière appropriée à la conception, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des opérations humanitaires »<sup>605</sup>. Le contrat cadre de partenariat avec les organisations humanitaires de la Commission européenne dispose que « la qualité de l'aide humanitaire implique une focalisation claire sur les bénéficiaires. La priorité doit être donnée à l'analyse de la situation des [...], y compris les évaluations des différents besoins, capacités et rôles assignés aux hommes et aux femmes dans une situation et un contexte culturel donnés »<sup>606</sup>. Dans la résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1977 sur les mesures destinées à accélérer les secours internationaux, « il est recommandé à tous les gouvernements, organismes intergouvernementaux et organisations non gouvernementales qui prennent part à des opérations de secours de mettre en œuvre des programmes visant à expliquer aux donateurs combien il est important d'éviter d'envoyer en guise de secours des articles inutiles »<sup>607</sup>.

---

que les modalités de distribution de ces biens et services soient suffisamment souples pour répondre à l'évolution des besoins au cours des différentes phases des opérations, à savoir les secours, la reconstruction et, dans le cas des personnes déplacées, le retour. Pendant la phase d'urgence initiale, l'alimentation, l'eau et l'assainissement, les abris, les vêtements et les soins médicaux sont considérés comme adéquats s'ils permettent la survie de tous ceux qui en ont besoin.

<sup>603</sup> Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, *Journal officiel des Communautés européennes*, vol. 43, n° L-317 (15 décembre 2000), p. 3, art. 72 2).

<sup>604</sup> *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 310 (25 février 1996), annexe IV, par. 27.1.

<sup>605</sup> « Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire », op. cit., note 38, par. 6 et 7.

<sup>606</sup> Version 041221, art. 17 (portant sur divers aspects de la qualité, notamment a) allouer les fonds en fonction des besoins et de l'évaluation des besoins; b) favoriser la participation des bénéficiaires dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des opérations d'aide humanitaire; c) s'efforcer de baser leurs opérations d'aide humanitaire sur les capacités locales, en respectant la culture, la structure et les traditions des communautés et des pays où les opérations d'aide humanitaire sont menées; d) établir le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement; et e) coopérer au renforcement des capacités des communautés affectées).

<sup>607</sup> Op. cit., note 20, Recommandation G. Voir également la Recommandation F (« Il est recommandé à tous les donateurs de limiter leurs contributions aux articles de secours hautement prioritaires indiqués par les services et organismes de secours compétents, afin que les ressources soient utilisées de manière plus efficace et que les besoins essentiels en secours soient plus rapidement couverts »).

199. Certains traités évoquent la question de l'utilité du point de vue de la demande et visent à garantir la pertinence des secours d'urgence en stipulant que « la Partie requérante doit préciser l'ampleur et la nature de l'assistance requise et, le cas échéant, fournir à l'entité prêtant assistance toute information utile lui permettant de déterminer dans quelle mesure elle peut répondre à cette demande »<sup>608</sup>. De même, certains traités bilatéraux contiennent une disposition selon laquelle « la Partie requérante doit spécifier la nature et l'ampleur de l'aide dont elle a besoin et, dans la mesure du possible, fournir à l'autre Partie les renseignements qui sont nécessaires à cette dernière pour déterminer l'importance de l'assistance à fournir »<sup>609</sup>.

200. Divers instruments contiennent des dispositions portant sur d'autres aspects de la qualité. Par exemple, en ce qui concerne la santé et la nutrition, la Convention relative à l'aide alimentaire stipule que « tous les produits fournis en tant qu'aide alimentaire doivent satisfaire aux normes internationales de qualité, être compatibles avec les régimes alimentaires et les besoins nutritionnels des bénéficiaires et, à l'exception des semences, être propres à la consommation humaine »<sup>610</sup>. En matière de sécurité, l'accord de la l'Organisation de coopération économique de la mer Noire dispose que « les produits pharmaceutiques et substances psychotropes peuvent être importés uniquement dans les quantités nécessaires aux fins de l'assistance sanitaire et ne peuvent être utilisés que par du personnel médical qualifié »<sup>611</sup>. S'agissant des questions d'impartialité, le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe stipule que « l'aide ne saurait être utilisée au service de

<sup>608</sup> Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, op. cit., note 574, art. 11 3). Voir également Convention de Tampere, op. cit., note 106, art. 4 2); 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 adoptée par le Comité des ministres le 6 mars 2002, lors de la sept cent quatre-vingt-sixième Réunion des délégués des ministres, par. 2 (recommandant aux gouvernements donateurs « d'associer les collectivités ou autorités territoriales, dans la mesure où elles disposent des compétences appropriées dévolues par le droit interne, à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures préconisées à l'annexe de la présente recommandation »).

<sup>609</sup> Accord relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, Finlande et Estonie, op. cit., note 146, art. 6. Voir également Accord de coopération pour la prévention et les secours en cas de catastrophes naturelles, Mexique et Guatemala, op. cit., note 291, art. VI (« Les parties fixeront, en fonction directe de la disponibilité de leurs fonds, les dates et la portée du déroulement de leurs activités »).

<sup>610</sup> Convention relative à l'aide alimentaire, op. cit., note 266, art. III j). La Convention traite également de questions de qualité d'ordre plus général et dispose notamment que l'aide alimentaire doit constituer « le moyen d'assistance le plus efficace et le mieux adapté » [art. VIII a)], qu'elle doit être basée sur une évaluation des besoins locaux [art. VIII b)] et qu'elle doit cibler les groupes locaux [art. VIII c)].

<sup>611</sup> Accord entre les gouvernements des États participants à l'Organisation de coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 10 3). Voir également Échange de notes constituant un accord relatif à l'entrée en franchise des approvisionnements et du matériel de secours et à leur exonération des impôts intérieurs, op. cit., note 356 (qui définit précisément la nature des articles de secours acceptables, à l'exclusion d'articles tels que le tabac et les boissons alcoolisées).

convictions politiques ou religieuses, quelles qu'elles soient »<sup>612</sup> et qu'elle ne doit pas servir d'instrument de la politique étrangère des gouvernements<sup>613</sup>. Enfin, s'agissant de l'utilisation légitime des articles de secours, un protocole entre l'ONU et l'Ouzbékistan comporte une disposition relative au contrôle de la qualité selon laquelle l'ONU doit veiller à ce que les envois d'articles de secours ne contiennent aucune arme illicite<sup>614</sup>.

**b) Dispositions relatives à la qualité consistant à restreindre l'application de la réglementation**

201. Outre les dispositions portant directement sur les questions de qualité, il existe un autre ensemble important de dispositions qui traitent ces questions sous l'angle opposé et visent à s'assurer que les lois et la réglementation en vigueur fixant des normes de qualité dans différents contextes ne nuisent pas à l'efficacité des opérations de secours. L'une de ces dispositions stipule que l'État bénéficiaire doit déroger aux formalités vétérinaires, notamment la mise en quarantaine, pour l'entrée sur son territoire des chiens utilisés dans les opérations de sauvetage<sup>615</sup>. De même, dans la résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1977 sur les mesures destinées à accélérer les secours internationaux, « il est recommandé aux gouvernements bénéficiaires éventuels, dans la mesure compatible avec les normes minimales d'hygiène et de protection de la santé animale, de ne pas exiger les certificats de fumigation normalement nécessaires et de lever les restrictions à l'importation de denrées alimentaires, lorsque ces dispositions risquent de gêner l'introduction d'articles de secours essentiels pour la protection des victimes de catastrophes »<sup>616</sup>. Les Règles types pour les opérations de secours en cas de catastrophe établies par l'UNITAR stipulent que « l'État bénéficiaire et l'État prêtant assistance lèvent partiellement, dans la mesure compatible avec les normes minimales d'hygiène et de protection de la santé animale, les exigences normalement en vigueur en matière de fumigation ainsi que les interdictions et restrictions en matière d'importation et d'exportation de denrées alimentaires s'agissant des secours concernés »<sup>617</sup>.

202. En résumé, les dispositions relatives à la qualité que l'on trouve dans les instruments internationaux<sup>618</sup> peuvent être classées dans deux catégories biens

<sup>612</sup> Annexe VI aux résolutions de la vingt-sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, op. cit., note 356, par. 3.

<sup>613</sup> Ibid., par. 4. Voir également les dispositions relatives à la protection de l'intégrité de la mission humanitaire dans les Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, op. cit., note 37, par. II.

<sup>614</sup> Protocole entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan, op. cit., note 405, par. 1.7.

<sup>615</sup> Agreement between the Swiss Federal Council and the Government of the Republic of the Philippines on cooperation in the event of natural disaster or major emergencies, 2001, art. 8.2.

<sup>616</sup> Recommandation D, op. cit., note 20.

<sup>617</sup> UNITAR, op. cit., note 23, annexe A, règle 7.

<sup>618</sup> En ce qui concerne les législations et les plans de secours nationaux, très peu de dispositions de cette nature ont été trouvées dans les textes examinés. Cependant, il se pourrait que cette lacune flagrante reflète non pas l'absence de telles dispositions dans le droit national mais le fait que, à l'échelon national, ces questions ne sont pas traitées dans les lois relatives aux secours d'urgence mais dans des lois débordant le cadre de la présente étude. Par exemple, le rapport de la FICR sur Fidji note que bien qu'il n'existe aucune norme portant directement sur les questions de qualité et de responsabilité dans les lois fidjiennes relatives aux secours en cas de catastrophe, des dispositions de ce type figurent dans d'autres lois telles que la loi sur la sécurité

différentes. D'une part, certaines dispositions visent à améliorer la qualité de l'aide fournie, par exemple en veillant à ce qu'elle réponde aux besoins des victimes, à ce qu'elle soit sûre et à ce qu'elle soit fournie rapidement. D'autre part, une deuxième série de dispositions traitent de la question inverse, à savoir veiller à ce que la réglementation en vigueur en matière de qualité ne soit pas si coûteuse ou rigide qu'elle gêne la fourniture de l'assistance d'une manière considérée généralement comme indésirable. Ces deux types de dispositions traitent de problèmes en apparence opposés mais ne sont pas pour autant incompatibles, et elles figurent parfois dans un même instrument. Par exemple, les directives établies par l'Institut Max Planck comportent une disposition relative au contrôle de la qualité selon laquelle « l'État ou organisation prêtant assistance doit [...] se plier aux normes de qualité et aux autres règles pertinentes applicables à l'envoi de secours humanitaires »<sup>619</sup>, mais également une disposition tendant à restreindre l'application de la réglementation en matière de qualité selon laquelle « afin d'accélérer, de faciliter et de protéger les opérations d'aide humanitaire, l'État bénéficiaire doit, en particulier, [...] lever toute interdiction, restriction ou réglementation qui pourrait retarder l'importation d'articles de secours humanitaire, dans la mesure compatible avec les normes minimales d'hygiène et de sécurité »<sup>620</sup>.

## 6. Protection du personnel des secours

203. La sécurité du personnel des secours humanitaires est une condition importante pour assurer la fourniture d'une assistance. On peut établir une distinction entre la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et celle d'autres catégories de personnel de secours.

### a) Personnel des Nations Unies et personnel associé

204. Le personnel des Nations Unies et le personnel associé ont droit à la protection offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, de 1994, qui dispose que « Le personnel des Nations Unies et le personnel associé, leur matériel et leurs locaux ne doivent être l'objet d'aucune atteinte ni d'aucune action qui les empêche de s'acquitter de leur mandat » et que « les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé »<sup>621</sup>. La protection que la Convention offre effectivement au personnel des secours humanitaires réagissant à une catastrophe est limitée, toutefois, par l'exigence que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale constate au préalable l'existence d'un risque exceptionnel par voie de déclaration, la Convention peut s'appliquer à des opérations des Nations Unies autres que les opérations de maintien de la paix<sup>622</sup>.

---

et l'hygiène alimentaires, la loi sur l'approvisionnement en eau, la loi sur la sécurité routière, la loi sur la santé publique (y compris le code du bâtiment), la loi sur l'hygiène et la sécurité du travail, la loi sur les transports terrestres et la loi maritime (« Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response », FICR, juillet 2005, p. 24).

<sup>619</sup> Draft international guidelines for humanitarian assistance operations, op. cit., note 26, art. 16 c).

<sup>620</sup> Ibid., par. 21 b).

<sup>621</sup> Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 2051, n° 35457, art. 7.

<sup>622</sup> Ibid., art. 1 c). Voir également A/55/637, par. 6 à 12; A/58/187, par. 11 à 22, dans lesquels le Secrétaire général a recensé les difficultés que pose la nécessité de constater l'existence d'un risque : « il n'existe pas, à ce jour, de critères généralement admis permettant de constater l'existence d'un risque exceptionnel pour la sécurité du personnel affecté à une opération des Nations Unies » (par. 15); et A/59/226, par. 5 et 6. Malgré les réserves qu'il a exprimées à ce propos, le Secrétaire général a recommandé de faire une déclaration au sujet de la situation en Afghanistan (voir A/58/187, par. 16 à 22; A/59/226, par. 6). Aucune déclaration n'a été faite.

205. En 2005, un protocole facultatif se rapportant à la Convention a été adopté en vue notamment d'étendre la protection offerte par la Convention – sans qu'il soit nécessaire de déclarer l'existence d'un risque exceptionnel – à « toutes les autres opérations des Nations Unies établies par un organe compétent des Nations Unies, conformément à la Charte des Nations Unies, et menées sous l'autorité et le contrôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins [...] d'apporter une aide humanitaire d'urgence »<sup>623</sup>. Toutefois, le Protocole contient une clause dérogatoire qui dispose qu'« un État hôte peut déclarer au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qu'il n'appliquera pas les dispositions du présent Protocole à une opération [...] menée à seule fin de réagir à une catastrophe naturelle »<sup>624</sup>.

206. Il ressort des *travaux préparatoires* que l'introduction de la nécessité de constater l'existence d'un risque exceptionnel dans la Convention et la clause dérogatoire énoncée dans son Protocole facultatif étaient motivées par l'importance accordée au principe de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État bénéficiaire. Sous l'empire du régime institué par la Convention, il a été estimé que si la situation n'était pas considérée comme comportant des risques par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale, le personnel devrait être suffisamment protégé par le droit interne de l'État bénéficiaire (hôte) et il n'était donc pas nécessaire de prévoir une protection supplémentaire par le droit international. Au sens du Protocole facultatif, on suppose que le personnel apportant une aide humanitaire d'urgence pourrait se trouver dans des situations à risque où il aurait besoin de recevoir une protection<sup>625</sup>. Cependant, on peut toujours se demander si les personnes réagissant de manière indépendante à une catastrophe naturelle<sup>626</sup> pourraient se trouver dans une situation analogue, et de ce fait – eu égard au principe de non-ingérence – la clause dérogatoire relative aux interventions à la suite d'une catastrophe s'est avérée être un compromis nécessaire pour permettre l'adoption du Protocole facultatif :

Les délégations qui étaient pour le maintien de la [clause dérogatoire] ont fait valoir que le paragraphe était nécessaire dans la mesure où des catastrophes naturelles se produisaient également dans des situations présentant peu de risques, par exemple, dans des États où l'ordre social n'était pas menacé. Dans ces situations, le personnel apportant l'aide humanitaire d'urgence serait suffisamment protégé par le droit interne de l'État<sup>627</sup>.

<sup>623</sup> Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, figurant en annexe à la résolution 60/42 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 2005, art. II 1)

<sup>624</sup> Ibid., art. II 3), qui dispose en outre qu'une telle déclaration doit être faite avant le déploiement de l'opération.

<sup>625</sup> A/C.6/60/SR.8, par. 62 (déclaration de M. Wenaweser, Président du Comité spécial et du Groupe de travail sur la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé) : « Les notions de consolidation de la paix et d'aide humanitaire d'urgence ont été introduites pour tenter de rendre compte adéquatement de l'élément de risque que comportent les opérations des Nations Unies. »

<sup>626</sup> Il convient de noter que la clause dérogatoire énoncée dans le Protocole facultatif s'applique expressément aux catastrophes naturelles et ne préjuge donc pas de l'élément de risque que présentent d'autres types de catastrophe, en particulier dans certaines situations d'urgence mixtes.

<sup>627</sup> Rapport du Comité spécial sur la portée de la protection juridique offerte par la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, 11-15 avril 2005, *Documents officiels de la sixième session de l'Assemblée générale, Supplément n° 52 (A/60/52)*, par. 32.

207. D'autres délégations ont toutefois critiqué la clause dérogatoire :

On a fait observer que l'introduction d'une clause dérogatoire dans un protocole facultatif qui avait expressément pour objet d'étendre la protection à une plus large catégorie d'opérations semblait défier la logique. Il a été dit aussi que le recours à la clause dérogatoire par un État hôte pourrait être perçu comme un acte inamical envers les organisations apportant l'aide et constituer un facteur dissuasif pour le personnel affecté à l'opération. On a aussi fait observer que, dans la mesure où le chaos et une détérioration de la capacité à maintenir l'ordre étaient souvent l'une des conséquences des catastrophes naturelles, de telles situations comportaient un élément de risque et devraient entrer dans le champ d'application du projet de protocole. De plus, il y avait un doute sur le point de savoir si le projet de protocole s'appliquerait ou non dans les situations mixtes, par exemple, lorsqu'un État connaissait à la fois une catastrophe naturelle et une situation à risque nécessitant des activités de consolidation de la paix. On a aussi demandé quelle logique amenait à exclure les catastrophes naturelles mais non pas d'autres types de catastrophe tels que les épidémies ou les catastrophes provoquées par l'homme<sup>628</sup>.

208. Les États sont demeurés divisés sur la question de la protection du personnel de secours réagissant à une catastrophe naturelle tout au long du débat consacré à l'examen de la résolution 60/42 de l'Assemblée générale, à laquelle est annexé le Protocole facultatif, un groupe d'États se déclarant favorable à l'application sans entrave du Protocole dans les opérations de secours menées en réaction à une catastrophe naturelle<sup>629</sup> et un autre s'opposant à son application illimitée dans ces cas<sup>630</sup>.

<sup>628</sup> Ibid., par. 29.

<sup>629</sup> Le Royaume-Uni, s'exprimant au nom des 25 États membres de l'Union européenne et des 12 autres États s'alignant sur la position de l'Union, a déclaré : « Nous sommes satisfaits de ce que le Protocole s'applique également aux opérations montées aux fins d'apporter une aide humanitaire d'urgence en cas de catastrophe naturelle. Le personnel des Nations Unies et le personnel associé ont en effet besoin, dans ces situations, de la protection de la Convention et du Protocole. Nous regrettons que certaines délégations aient jugé nécessaire de faire une déclaration de non-applicabilité » (A/60/PV.61, p. 3). L'Australie a dit qu'elle « acceptait à contrecœur » la disposition dérogatoire et « espérait qu'elle ne serait jamais invoquée », ajoutant que « L'histoire a montré que les catastrophes naturelles peuvent souvent entraîner un effondrement de l'ordre public. Le personnel des Nations Unies et le personnel associé déployés dans ces circonstances devraient incontestablement pouvoir bénéficier de la protection de la Convention » (ibid., p. 6). Le Canada a regretté « qu'il ait été nécessaire, pour obtenir l'unanimité, d'inclure une option d'abstention dans le texte du Protocole dans les situations de catastrophe naturelle » (ibid., p. 7). La Nouvelle-Zélande a indiqué qu'elle était « prête à reconnaître qu'en théorie une catastrophe naturelle peut survenir dans les environnements les plus stables, où le personnel des Nations Unies et le personnel associé engagé dans l'intervention humanitaire ne courent aucun risque particulier » et estimé « qu'en réalité, les cas où la protection juridique offerte par la Convention et le Protocole n'est pas garantie seront exceptionnels » (ibid., p. 7). La Suisse a estimé que « l'une des plus grandes améliorations introduites par le Protocole était la suppression du mécanisme exigeant une déclaration de risque pour l'application de la Convention. Nous soulignons par conséquent que les États Parties devront appliquer automatiquement le Protocole aux deux catégories d'opérations de l'ONU visées par cet instrument, c'est-à-dire non seulement quand il s'agit d'apporter une aide humanitaire ou politique, ou une aide au développement dans le cadre de la consolidation de la paix, mais aussi quand il s'agit d'apporter une aide humanitaire d'urgence » (ibid., p. 9). Le Kenya a indiqué qu'il était souple quant à l'applicabilité du Protocole aux catastrophes, en

209. Aux termes de la Convention, « personnel associé » s'entend : « i) des personnes affectées par un gouvernement ou par une organisation intergouvernementale avec l'accord de l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies; ii) des personnes engagées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, par une institution spécialisée ou par l'Agence internationale de l'énergie atomique; ou iii) des personnes déployées par une organisation ou une institution non gouvernementale humanitaire en vertu d'un accord avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, avec une institution spécialisée ou avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, pour mener des activités à l'appui de l'exécution du mandat d'une opération des Nations Unies »<sup>631</sup>. En 2002, comme suite à une demande de l'Assemblée générale<sup>632</sup>, une

ajoutant que la nécessité d'une déclaration par laquelle l'État hôte accepterait ou rejetterait l'applicabilité du protocole devrait être soigneusement examinée car elle risquait de créer une entrave inutile à l'application de cet instrument (A/C.6/60/SR.9, par. 3).

<sup>630</sup> Cuba a fait valoir que dans des situations de [catastrophe naturelle] il n'existait pas pour le personnel des Nations Unies ou le personnel associé de risque exceptionnel qui justifiait une protection supplémentaire au-delà de celle dont ils bénéficieraient en vertu de la législation nationale du pays hôte et de l'accord conclu entre celui-ci et l'Organisation des Nations Unies pour le déploiement de l'opération concernée (A/60/PV.61, p. 10). La République islamique d'Iran a estimé que ce mécanisme était « une disposition utile, susceptible de faciliter l'universalité du Protocole » (ibid., p. 12). Le Pakistan a déclaré qu'en cas de catastrophes naturelles la fourniture d'une aide humanitaire d'urgence ne devrait s'effectuer qu'avec le consentement des États hôtes. À cet égard, la clause dérogatoire était une bonne base de compromis, car elle prévoyait une procédure qui permettrait à un État hôte de déclarer le protocole facultatif inapplicable en ce qui concernait une opération menée en réaction à une catastrophe naturelle (A/C.6/60/S.R. 8, par. 72). La Jordanie a dit que dans le cas des catastrophes naturelles l'État souverain devait avoir le droit de déclarer que son système juridique interne était en mesure de fournir la protection juridique nécessaire et qu'aucun risque spécifique n'était associé à l'opération des Nations Unies en cause (ibid., par. 76). La Fédération de Russie a indiqué qu'elle ne s'opposait pas à ce que les opérations menées pour apporter une aide humanitaire d'urgence en réaction à une catastrophe naturelle soient incluses dans le champ d'application du projet de protocole. Toutefois, les risques encourus par le personnel dans de telles situations découlaient généralement des conséquences de la catastrophe naturelle : vol, pillage, effondrement de la société, qui relevaient de la juridiction nationale de l'État hôte. Il était donc logique de consacrer le droit de cet État de déclarer qu'il n'appliquerait pas le protocole aux opérations menées dans le seul but de réagir à une catastrophe naturelle (A/C.6/60/SR. 9, par. 10). Le Venezuela a fait valoir que le projet de protocole ne devait s'appliquer que lorsque le pays hôte l'acceptait. Il ne devait pas s'appliquer dans le cas des opérations menées par l'Organisation des Nations Unies pour apporter une assistance en cas de catastrophe naturelle, qui ne créait pas de risque exceptionnel (ibid., par. 30). La Chine a dit que la fourniture d'une aide humanitaire d'urgence devrait être assujettie à certaines restrictions. Les États devraient notamment avoir la possibilité de déclarer que le Protocole ne s'applique pas aux opérations des Nations Unies menées dans le seul but de réagir à une catastrophe naturelle sur leur territoire. Elle a en outre insisté sur le droit de l'État hôte de faire une telle déclaration, non dans l'intention de soustraire cet État à l'obligation de protéger le personnel en question, mais afin qu'il soit bien clair que de telles opérations ne comportent pas nécessairement des risques exceptionnels (ibid., par. 35 et 36). L'Argentine a estimé que le fait de faire entrer les catastrophes naturelles dans le champ d'application du projet de protocole ferait peser un lourd fardeau sur le gouvernement de l'État affecté, dont la priorité était dans de telles situations d'apporter des secours immédiats aux victimes (ibid., par. 43). L'Uruguay a déclaré que la clause dérogatoire renvoyait au droit légitime de l'État hôte de décider de ne pas appliquer le Protocole dans certains cas (ibid., par. 47).

<sup>631</sup> Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, art. 1 b).

<sup>632</sup> Résolution 57/28 de l'Assemblée générale en date du 19 novembre 2002. Voir également les résolutions 58/82 du 9 décembre 2003 et 59/47 du 2 décembre 2004.

clause standard a été élaborée en vue de l'insérer dans les accords conclus entre l'ONU et les organisations non gouvernementales ou organismes humanitaires afin qu'il soit clair que les personnes déployées par ces organisations ou organismes dans des États parties à la Convention seront considérées comme ayant la qualité de « personnel associé » aux fins de ladite Convention<sup>633</sup>. Par ailleurs, le Secrétaire général a été prié de fournir aux États Membres les noms des organisations ou institutions qui ont conclu ce type d'accord<sup>634</sup>.

#### b) Protection des autres catégories de personnel de secours

210. Un seul instrument reconnaît clairement la protection *ratione personae* du personnel de secours réagissant à une catastrophe. Les Directives d'Oslo établissent une distinction entre le « personnel militaire et de défense civile employé exclusivement en appui aux activités humanitaires de l'ONU » qui doit « bénéficier de la protection appropriée de la part de l'État touché et de tous les combattants »<sup>635</sup> et les forces militaires et de défense civile apportant une assistance qui « ne bénéficient, en principe, d'aucune protection spéciale » autre que celle accordée par l'État touché<sup>636</sup>.

211. Quelques instruments contiennent une disposition générale portant sur la protection du personnel humanitaire qui n'inclut ni n'exclut expressément d'autres agents humanitaires (tels que le personnel des organisations non gouvernementales). Plusieurs conventions multilatérales prévoient ainsi que l'État bénéficiaire assure la protection du personnel, du matériel et des fournitures amenés sur son territoire par la partie qui fournit l'assistance ou en son nom<sup>637</sup>. Un certain nombre de traités bilatéraux prévoient que les autorités de la partie demandant l'assistance étendent leur protection aux équipes d'urgence de la partie fournissant l'aide<sup>638</sup>. Il n'est pas

<sup>633</sup> Voir A/58/187, par. 24. La clause standard proposée est libellée comme suit : « Aux fins de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, les personnes déployées par [l'organisation non gouvernementale ou organisme humanitaire] en vertu du présent accord seront considérées comme ayant la qualité de « personnel associé » au sens de l'article 1 b) iii) de la Convention. »

<sup>634</sup> Voir A/59/226, par. 8, pour un exemple de l'application ultérieure de la procédure.

<sup>635</sup> 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, novembre 2006, par. 39.

<sup>636</sup> Ibid., par. 48.

<sup>637</sup> Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, 1992, annexe X, par. 2; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986, art. 3 b); Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, 2000, art. 4 a) 5); 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, 1998, art. 5 3); Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, 1991, art. 16 5); et Accord de Cotonou, 2000, art. 72 2) (« la protection des victimes doit être garantie de même que celle du personnel et de l'équipement humanitaires ») (pas d'italiques dans l'original).

<sup>638</sup> Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark et République fédérale d'Allemagne, 1985, art. 7 3). Voir également la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France et Allemagne, 1977, art. 7 3); l'Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France et Suisse, 1987, art. 9 3); la Convention sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, Pays-Bas et Belgique, 1984, art. 5 3); et l'Accord relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne et Maroc, 1987, art. 4 2).

exclu que ces deux types de disposition qui se rapportent à la protection du personnel agissant au nom de l'État apportant l'assistance puissent englober les représentants d'organisations non gouvernementales lorsque celles-ci ont été associées à l'opération de secours.

212. Certains instruments contiennent une clause générale prévoyant la protection du personnel de secours réagissant à une catastrophe, mais cette protection s'applique aussi au personnel des organisations non gouvernementales – qu'il existe ou non un lien juridique avec l'État apportant l'assistance – en raison d'une définition large du personnel apportant l'assistance. L'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence dispose que l'État bénéficiaire assure la protection du personnel, du matériel et des fournitures amenés sur son territoire par l'entité qui fournit l'assistance ou en son nom<sup>639</sup>, ayant préalablement défini que l'entité apportant l'assistance s'entend d'un État, d'une organisation internationale ou de *toute autre entité ou personne qui offre ou apporte une assistance à une partie bénéficiaire ou une partie qui en fait la demande en cas de catastrophe*<sup>640</sup>. De même, la Convention interaméricaine prévoit que l'État bénéficiaire fait de son mieux pour protéger le personnel, le matériel et les fournitures amenés sur son territoire<sup>641</sup> et qu'il s'applique automatiquement aux organisations non gouvernementales participant à l'opération de secours organisée par des États et des organisations intergouvernementales<sup>642</sup> et peut aussi s'appliquer à une organisation non gouvernementale ne participant pas à une telle mission par voie d'accord entre l'État bénéficiaire et l'organisation<sup>643</sup>.

213. Par ailleurs, comme il est dit dans la résolution de 2003 de l'Institut de droit international relative à l'aide humanitaire, s'en prendre intentionnellement au personnel participant à une opération d'aide humanitaire ou aux installations, aux biens ou aux véhicules utilisés dans le cadre d'une telle opération constitue une violation grave des principes fondamentaux du droit international et lorsque de telles violations sont commises, leurs auteurs présumés doivent être traduits devant un tribunal national ou international compétent<sup>644</sup>. Plusieurs autres textes contiennent des dispositions analogues<sup>645</sup>, où il n'est pas fait de distinction entre

<sup>639</sup> ASEAN Document Series 2005, p. 157. par. 2 de l'article 12.

<sup>640</sup> Ibid., par. 1 de l'article 1 (italiques ajoutés).

<sup>641</sup> Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, 1991, art. IV c).

<sup>642</sup> Ibid., art. XVI b).

<sup>643</sup> Ibid., art. XVI c).

<sup>644</sup> Sect. IX.

<sup>645</sup> Voir, par exemple, Projet de lignes directrices internationales, op. cit., note 26, art. 20 c) (L'État bénéficiaire « protège de toutes les façons nécessaires les activités humanitaires menées par l'État ou l'organisation qui prête assistance et par leur personnel désigné »); Règles et pratiques recommandées, op. cit., note 259, partie 1, par. III 6) (Les gouvernements « protègent les envois de secours ainsi que les secouristes contre toutes attaques et toute ingérence dans l'exercice de leur mission »); Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (2000), principe 26 (« Les personnes chargées de l'aide humanitaire, leurs moyens de transport et leurs stocks seront protégés. Ils ne feront l'objet d'aucune attaque ou autre acte de violence »); Règlement (CE) n° 1257/96 des Communautés européennes du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, *Journal officiel* n° L 163 du 2 juillet 1996, art. 2 c) (« Les actions d'aide humanitaire [...] ont [...] pour objectif [...] de contribuer au financement de l'acheminement de l'aide et de son accès à ses destinataires par tous les moyens logistiques disponibles et par la protection des biens et du personnel humanitaires, à l'exclusion des actions ayant des implications de défense ») (italiques ajoutés); Conseil de l'Europe, Recommandation

différentes catégories de personnel. Dans certains cas, il est fait référence plus particulièrement au personnel des organisations non gouvernementales<sup>646</sup>.

214. Au niveau national, la législation mongole, par exemple, prévoit que le personnel chargé des secours en cas de catastrophe doit recevoir des moyens d'assurer sa propre protection lorsqu'il dispense des secours<sup>647</sup>. La législation colombienne prévoit que les forces de défense civile contribuent au maintien de la sécurité intérieure dans les situations de catastrophe<sup>648</sup>. La législation cubaine contient une disposition spéciale concernant la protection des étrangers par les forces de défense civile dans les situations de catastrophe, qui peut s'appliquer au personnel étranger participant à des opérations de secours<sup>649</sup>.

## 7. Coûts afférents aux opérations de secours en cas de catastrophe

215. Les dispositions régissant la prise en charge des coûts afférents aux opérations de secours en cas de catastrophe peuvent prendre des formes et répondre à des approches très différentes. Certains types d'instruments, en particulier les traités multilatéraux et les résolutions portant création d'un mécanisme international ou régional de secours en cas de catastrophe, dotent en général ce mécanisme d'un fonds de réserve qui est censé couvrir les dépenses afférentes aux opérations de secours<sup>650</sup>. Dans les conventions bilatérales en revanche, la question de ces dépenses est envisagée sous un tout autre angle : elles établissent non pas un fonds de réserve mais une présomption de prise en charge des coûts afférents aux opérations de secours par des acteurs, quitte à ce que cette charge soit transférée à un autre acteur si certains événements définis dans le traité se produisent. S'agissant de cette approche, on notera que la prise en charge des coûts n'est pas

---

Rec(2002)3 du Comité des ministres aux États membres sur la coopération transfrontalière en matière de protection civile et d'entraide en cas de désastre naturel et technologique survenant dans les zones frontalières, adoptée par le Comité des ministres le 6 mars 2002 lors de la 786<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres, 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* ») (italiques ajoutées); Projet d'accord type de l'Association de droit international (1980), art. 14 2) (l'État bénéficiaire « est tenu d'assurer la sécurité du personnel de l'organisation »).

<sup>646</sup> Voir, cependant, le paragraphe 3 de l'annexe III du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe (1996), qui prévoit que « [I]es [organisations intergouvernementales] devraient étendre aux [institutions humanitaires non gouvernementales] la protection assurée aux institutions des Nations Unies ». Voir aussi conclusion n° 83(XLVIII) du Comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur la sécurité des personnels du HCR et des autres agences humanitaires (1997), par. b) ii), dans laquelle les États et toutes les parties concernés sont invités à « prendre toutes les mesures possibles pour préserver la sécurité physique du personnel du HCR, de ses partenaires d'exécution *et des autres agents humanitaires*, ainsi que leurs biens » (italiques ajoutées).

<sup>647</sup> Loi relative à la protection en cas de catastrophe du 20 juin 2003 (Mongolie), art. 30.

<sup>648</sup> Décret n° 919 portant organisation du dispositif national de prévention des catastrophes et d'intervention de secours, du 1<sup>er</sup> mai 1989 (Colombie), art. 68 [prorogeant le décret extraordinaire 2341 de 1971, art. 4)].

<sup>649</sup> Décret-loi n° 170 du 8 mai 1997 relatif au système de protection civile (Cuba), art. 8.

<sup>650</sup> Comme il est dit plus loin, dans la pratique, ces mécanismes n'ont toutefois pas réussi à maintenir une capacité suffisante pour pouvoir financer des opérations de secours de grande ampleur sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des fonds supplémentaires.

systématiquement imposée à la même partie : plusieurs conventions la font peser sur l'État bénéficiaire et tout autant prévoient que c'est l'État prêtant assistance qui l'assume. Enfin, plusieurs instruments suivent d'autres approches pour répartir les dépenses afférentes aux opérations de secours. La présente section examine chacune de ces options.

#### a) Mécanismes centralisés de financement

216. Dans plusieurs instruments, la question des coûts afférents aux opérations de secours en cas de catastrophe est réglée par la création d'un fonds central de réserve destiné à couvrir toutes ces dépenses à mesure qu'elles surviennent. Cette solution est celle qui est le plus souvent retenue dans les conventions multilatérales et les résolutions qui créent simultanément d'autres organes ou mécanismes de gouvernance centralisés. Par exemple, la Convention et Statut établissant une Union internationale de secours a essayé de mettre au point un régime dans lequel un organe central, l'Union, disposerait de réserves suffisantes pour couvrir les dépenses en question, de sorte que le problème de la répartition de ces frais entre les différents acteurs ne se poserait plus à chaque nouvelle opération. La Convention prévoyait un fonds initial<sup>651</sup>, des fonds supplémentaires provenant de dons des gouvernements et d'autres contributions privées volontaires<sup>652</sup> et un fonds de gestion devant servir « à reconstituer le fonds initial [...] et [...] à fournir ou compléter les secours dans les calamités pour lesquelles aucune libéralité [n'existait] »<sup>653</sup>. Bien que ce système en particulier ait rencontré de sérieuses difficultés, ce type de dispositifs centralisés de financement a néanmoins été adopté pour financer de nombreux mécanismes régionaux d'intervention de secours en cas de catastrophe<sup>654</sup>. C'est aussi la solution qui a été choisie dans le cadre des Nations Unies avec la création du Fonds central autorenewable par la résolution 46/182<sup>655</sup> de l'Assemblée générale, qui prévoyait que « [d]es ressources devraient être avancées aux organisations opérationnelles du système, étant entendu que celles-ci rembourseraient le Fonds par prélèvement prioritaire sur les contributions volontaires reçues en réponse aux appels conjoints »<sup>656</sup>. Les ressources de ce fonds ont été mises à rude épreuve et l'Assemblée générale a fait plusieurs tentatives pour en relever le montant<sup>657</sup>, avant

<sup>651</sup> Convention établissant une Union internationale de secours (1927), art. 9.

<sup>652</sup> Ibid., art. 11 et 12.

<sup>653</sup> Statuts de l'Union internationale de secours, art. 16. On notera aussi qu'à l'article 14 des Statuts, « les organisations internationales de la Croix-Rouge [sont] conviées à assurer, à leurs frais et dans la limite qu'elles estimeront compatible avec leurs ressources, le service central et permanent de l'Union internationale de secours ».

<sup>654</sup> Voir, par exemple, l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (2005), art. 24; Conseil des ministres des relations extérieures des pays du Groupe andin, décision n° 529 portant création du Comité andin pour la prévention et la gestion des catastrophes (CAPRADE) (2002), art. 5; Nouveau statut du Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC) (3 septembre 2003), art. 10.

<sup>655</sup> Voir la résolution 46/182 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1991, annexe, par. 23.

<sup>656</sup> Ibid., par. 25.

<sup>657</sup> Notamment en invitant les États et les donateurs privés à accroître leurs contributions volontaires afin de garantir l'efficacité des interventions en cas de catastrophe et en autorisant le Coordonnateur des secours d'urgence, dans des circonstances exceptionnelles, à opérer des prélèvements sur les intérêts accumulés par le Fonds, de façon à assurer au mieux la coordination d'une intervention rapide lorsqu'il n'y avait pas suffisamment de moyens au niveau local (résolution 48/57 du 14 décembre 1993, par. 12).

de décider finalement de le remplacer par un Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, en 2005<sup>658</sup>.

**b) Clauses établissant une présomption**

217. Plutôt que d'établir un fonds central de réserve, de nombreux traités règlent la question des coûts afférents aux opérations de secours en cas de catastrophe au moyen d'une clause établissant une présomption selon laquelle ces coûts sont normalement à la charge soit de l'État bénéficiaire, soit de l'État prêtant assistance, cette charge pouvant être transférée de l'un à l'autre au cas où surviendraient certains événements spécialement définis dans le traité. Cette formule est prédominante dans les instruments les plus récents. Elle prévaut en particulier dans les accords bilatéraux, mais est également utilisée dans plusieurs traités multilatéraux. Il semble néanmoins qu'il n'y ait pas d'uniformité quant à la partie sur laquelle repose la charge de ces coûts, puisque les traités qui font supporter cette charge à l'État prêtant assistance<sup>659</sup> et ceux qui l'imposent à l'État bénéficiaire<sup>660</sup> sont en nombre égal.

<sup>658</sup> Dans sa résolution 60/124 du 15 décembre 2005, l'Assemblée générale a décidé de transformer le Fonds central auto-renouvelable d'urgence en Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires en incorporant à ce dernier une composante dons reposant sur des contributions volontaires provenant des gouvernements et d'entités du secteur privé, notamment des entreprises, des particuliers et des organisations non gouvernementales. Voir aussi les rapports du Secrétaire général sur le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires publiés sous les cotes A/62/72-E/2007/73 et A/61/85/Add.1-E/2006/81/Add.1 et datés respectivement du 4 juin 2007 et du 14 septembre 2006.

<sup>659</sup> Voir, par exemple : Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe (1991), art. XIV (Exception faite des dispositions prévues aux articles IX (Soutien de l'État bénéficiaire) et XII (Demandes de remboursement), l'assistance est fournie aux frais de l'État qui la prête, sans frais pour l'État bénéficiaire, sauf lorsque ces États en décident autrement); Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (1991), art. 19; Convention relative à l'aide alimentaire (1995), art. X 1); Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (1981), art. 8 et 10 4) (« Un arrangement particulier sera également conclu au sujet des frais visés à l'article 8, par. 3 »); Convention sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents, Pays-Bas et Belgique (1984), art. 9; Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes), Danemark et République fédérale d'Allemagne (1985), art. 8; Convention sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France et République fédérale d'Allemagne (1977), art. 8; Convention entre la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (1980), art. 8; Accord de coopération pour la prévention, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, Espagne et Argentine (1988), art. XVI; Accord sur l'assistance mutuelle entre les services français et monégasques de secours et de protection civile, France et Monaco (1970), art. 3; Directives d'Oslo, op. cit., note 37, par. 27; Association de droit international, Projet d'accord type sur le droit international médical et humanitaire (1980), art. 12.

<sup>660</sup> Voir, par exemple, avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (1984) (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annexe), art. 15; Accord relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accident, Finlande et Estonie (1995), art. 10 ; Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile (1998), art. 7; Accord relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile, Espagne et Maroc (1987), art. 4; Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la

**c) Approche territoriale**

218. Moins courante que les deux approches précédentes, l'approche territoriale est néanmoins utilisée dans certains instruments pour traiter la question du règlement des dépenses afférentes aux opérations de secours en cas de catastrophe. Par exemple, dans une convention bilatérale sur les secours en cas de catastrophe conclue entre la France et la Suisse, il est prévu que « les dépenses sont prises en charge par l'État d'envoi lorsque les interventions de ce dernier ont lieu dans la zone frontalière de l'État requérant. En dehors de cette zone, les dépenses d'intervention sont à la charge de l'État requérant »<sup>661</sup>. De la même façon, la loi japonaise de 1947 sur les secours en cas de catastrophe traite en des termes analogues non pas de la répartition de ce type de coûts entre le Japon et les autres États mais de la répartition des coûts afférents à l'assistance que se fournissent les différentes préfectures du pays; elle prévoit que ces coûts sont à la charge de la préfecture dans laquelle ont lieu les activités et que toute préfecture qui prête une

---

coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et d'intervention en cas d'urgence (2000), art. 12; Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et espagnols (1959), Avenant à la convention susmentionnée (1973), art. V; Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours portugais et espagnols (1980) (annulée et remplacée par le Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile (1992), art. 5 2); Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements, Agence internationale de l'énergie atomique et Danemark, Finlande, Norvège et Suède (1963), art. III 3); 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, adoptée par le Comité des ministres le 6 mars 2002 lors de la 786<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres, par. 13 c); décision 2004/277/EC, EURATOM, de la Commission des Communautés européennes du 29 décembre 2003 fixant les modalités d'exécution de la décision du Conseil 2001/792/EC, EURATOM, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, art. 35 (qui prévoit que, sauf convention contraire, les coûts sont à charge de l'État demandant assistance, lequel assure également à ses frais le logement et la nourriture des équipes d'intervention des États participants pendant toute la durée de l'intervention, mais qui ajoute que « les équipes de secours doivent initialement être indépendantes et autonomes sur le plan logistique pour une période raisonnable »); Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986), art. 7. Dans cette dernière convention, il est d'abord indiqué au paragraphe 1 de l'article 7 qu'« [u]ne partie qui fournit une assistance peut offrir celle-ci gratuitement à l'État qui requiert l'assistance », puis il est toutefois ajouté que « lorsque l'assistance est fournie entièrement ou partiellement à titre remboursable, l'État qui requiert l'assistance rembourse à la partie qui fournit l'assistance les frais encourus pour les services rendus par des personnes ou organisations agissant pour son compte, et toutes les dépenses afférentes à l'assistance qui ne sont pas réglées directement par l'État qui requiert l'assistance » [ibid., art. 7 2)]. Il est ensuite indiqué, en revanche, que nonobstant cette présomption, « la partie qui fournit l'assistance peut, à tout moment, renoncer au remboursement ou en accepter l'ajournement, en tout ou en partie » [ibid., art. 7 3)]. Ainsi donc, le principe du remboursement par l'État bénéficiaire figure entre deux dispositions invitant l'État prêtant assistance à renoncer à ce remboursement.

<sup>661</sup> Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, France et Suisse (1987), art. 10.

assistance peut réclamer à celle qui la reçoit le remboursement des coûts correspondants<sup>662</sup>.

**d) Autres méthodes de partage des coûts**

219. Plusieurs instruments ont réglé la question de la répartition des coûts selon quatre autres formules. Premièrement, la Convention de Tampere contient des dispositions très détaillées sur le règlement ou le remboursement des dépenses, qui établissent un système généralement basé sur le volontariat, en vertu duquel les « États parties *peuvent* soumettre la fourniture d'une assistance en matière de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe à un accord relatif au paiement ou au remboursement des coûts ou des droits spécifiés »<sup>663</sup>. Lorsqu'un État prêtant assistance décide d'exercer le droit que lui reconnaît la Convention de soumettre son assistance à cette condition, la Convention prévoit que les parties établissent par écrit a) l'obligation de paiement ou de remboursement, b) le montant de ce paiement ou remboursement ou encore les modalités selon lesquelles il est calculé et c) les autres termes, conditions ou restrictions applicables à ce paiement ou remboursement, y compris, mais non exclusivement, la monnaie dans laquelle ce paiement ou ce remboursement est effectué<sup>664</sup>. La Convention énonce plusieurs critères que les États prêtant assistance sont invités à prendre en compte pour déterminer s'il convient de soumettre la fourniture d'assistance à un accord prévoyant le paiement ou le remboursement des frais, le montant de ces coûts ou de ces droits et les termes du remboursement<sup>665</sup>.

220. Deuxièmement, certains instruments partagent l'ensemble des coûts entre les parties mais en prévoyant que certains types de dépenses seront normalement à la charge d'un acteur et d'autres à la charge d'un autre acteur. Par exemple, dans la convention bilatérale relative aux secours en cas de catastrophe qu'ont conclue

<sup>662</sup> Loi relative aux secours en cas de catastrophe (loi n° 108 du 18 octobre 1947), art. 33 et 34. Voir aussi le chapitre VII de la loi fondamentale de lutte contre les catastrophes (*Disaster Countermeasures Basic Act*) de 1997 (Japon). Cet exemple mis à part, les législations nationales qui ont été étudiées ne contiennent généralement pas de dispositions régissant les droits et devoirs des différentes parties au regard de ces coûts. Les lois nationales sur la gestion des catastrophes et autres lois connexes ont plutôt tendance à prévoir un budget annuel destiné à financer la prévention des catastrophes et les interventions de secours. Voir, par exemple : loi sur la gestion des catastrophes de 2005 (Inde), chap. IX (Financement, comptes et vérification); loi n° 21 de 1998 sur la gestion des catastrophes naturelles (Fidji), par. 16 (Budget); loi n° 2039 B.S. de 1982 relative aux calamités naturelles, révisée en 1989 et 1992 (Népal), art. 13 (Fonds); loi n° 13 de 2005 sur la gestion des catastrophes (Sri Lanka), art. 17 (Fonds du Conseil); règlement d'application de la loi nationale relative aux situations d'urgence (n° 7914) : règlement relatif à la prévention des risques et à l'intervention d'urgence, 3 février 2000 (Costa Rica), titre III, chap. II (Fonds national pour les situations d'urgence).

<sup>663</sup> Convention de Tampere, op. cit., note 13, art. 7 1) (italiques ajoutés).

<sup>664</sup> Ibid., art. 7 2).

<sup>665</sup> Ces critères sont les suivants : les principes des Nations Unies en matière d'assistance humanitaire; la nature de la catastrophe, du risque naturel ou du risque sanitaire; les conséquences ou les conséquences potentielles de la catastrophe; le lieu d'origine de la catastrophe; la région touchée ou potentiellement touchée par la catastrophe; les éventuelles précédentes catastrophes et la probabilité de futures catastrophes dans la région touchée; la capacité de chaque État touché par la catastrophe, le risque naturel ou le risque sanitaire de se préparer ou de faire face à un tel événement; les besoins des pays en développement [ibid., art. 7 8)].

l'Argentine et le Chili, les dépenses sont réparties selon une formule qui fait porter la charge des frais de transport sur l'État prêtant assistance et celle des dépenses de personnel sur l'État bénéficiaire, les dépenses d'ordre technique étant réparties équitablement entre les deux parties<sup>666</sup>.

221. Troisièmement, un instrument prévoit que la prise en charge des coûts n'incombe à l'État bénéficiaire que si celui-ci est à l'origine de la demande d'assistance : « Si des mesures sont prises par une Partie sur la requête expresse d'une autre Partie, la Partie requérante rembourse à la Partie assistante le coût de ces mesures » mais « si des mesures sont prises par une Partie de sa propre initiative, cette Partie assume le coût de ces mesures »<sup>667</sup>.

222. Quatrièmement, dans certains instruments, la question des coûts afférents aux opérations de secours est abordée en des termes plus généraux, sans trancher la question de la prise en charge de ces coûts. Par exemple, dans le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe de 1995, il est simplement dit la chose suivante : « afin de sauvegarder notre indépendance, nous tenterons de ne pas dépendre d'une seule source de financement »<sup>668</sup>. Dans un accord entre la Finlande et la Norvège, il est prévu que « chaque Partie supportera ses propres coûts en rapport avec les opérations et les exercices de secours prévus par le présent Accord »<sup>669</sup>. Enfin, un autre instrument reste vague sur la question de la prise en charge des coûts, se contentant d'indiquer que dans le cas où la partie requérante annule sa demande d'assistance, la partie prêtant assistance peut réclamer le remboursement des dépenses engagées jusque là<sup>670</sup>. Il y est clairement stipulé que l'État bénéficiaire règle toutes les dépenses afférentes à l'opération de secours qu'il a annulée, mais il n'est pas expressément prévu qu'en règle générale l'État bénéficiaire assume les coûts afférents à toute opération de secours<sup>671</sup>.

## 8. Responsabilité et indemnisation

223. Les dispositions sur la responsabilité et l'indemnisation qui figurent dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe portent sur la question de l'attribution de la responsabilité aux États et en ce qui concerne les personnes. Comme on peut s'y attendre, les instruments internationaux visent l'attribution de la responsabilité aux États et l'obligation d'indemnisation qui leur incombe, tandis que

<sup>666</sup> Accord entre la République argentine et la République du Chili relatif à la coopération en matière de secours en cas de catastrophe (1997), art. 6, reproduit dans le *Diario Oficial de la República de Chile*, n° 37.470, 28 janvier 2003, p. 1 et 2.

<sup>667</sup> Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (1990), annexe.

<sup>668</sup> Par. 4.

<sup>669</sup> Accord de coopération dans le domaine des services de secours dans les régions frontalières entre la Finlande et la Norvège (1986), art. 10.

<sup>670</sup> Accord entre les gouvernements des États membres de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 13.

<sup>671</sup> Dans une précédente disposition, il est prévu que l'État bénéficiaire réapprovisionne l'État prêtant assistance en tous biens nécessaires à la conduite de l'opération de secours, sans préciser si les articles de secours font partie de ces biens ou si ceux-ci se limitent aux biens nécessaires à la subsistance de l'équipe de secours. La question de savoir que l'État assume la responsabilité finale du coût des biens fournis n'est pas réglée non plus [ibid., art. 8 3)].

les lois nationales s'intéressent à la responsabilité des personnes ou à l'indemnisation qui leur est due<sup>672</sup>. La présente section aborde successivement ces deux cas et se termine par un examen succinct de plusieurs autres clauses généralement énoncées dans les dispositions sur la responsabilité et l'indemnisation.

**a) Attribution de la responsabilité aux États et indemnisation**

224. Dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, la question de l'attribution de la responsabilité aux États est traitée de manière différente de celle dont elle est généralement envisagée en droit international général. Premièrement, du point de vue terminologique, dans la version anglaise des instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, le terme « liability » s'entend dans un sens général de tout dommage causé, qu'il soit ou non le résultat d'un fait illicite intentionnel, usage qui ne correspond pas au sens spécialisé qui lui est donné en droit international public<sup>673</sup>. Dans la version anglaise du présent document, dans le reste de cette section, le terme « liability » est utilisé puisque c'est le terme employé dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, étant entendu que, dans certains cas, le terme plus précis en droit international général serait « responsibility ».

225. Deuxièmement, ces instruments traitent de la question de l'attribution d'un comportement illicite à un État ou à une organisation de manière très différente de celle employée en droit international général. En droit international général, pour qu'un État soit responsable des actes d'une personne ou d'un groupe, la conduite de cette personne ou de ce groupe doit être attribuable à l'État en raison d'un lien qui existerait entre eux. Le plus souvent, ce lien est établi en montrant que la personne ou le groupe en question constitue un organe de l'État ou agit « sous [...] les directives ou sous le contrôle de cet État »<sup>674</sup>. Une équipe de secours en cas de catastrophe créée par l'Organisation des Nations Unies est en principe un organe subsidiaire de l'Organisation, et sa conduite lui est imputable<sup>675</sup>. La responsabilité

<sup>672</sup> Cette question est distincte de celle qui concerne les coûts, examinée à la section précédente, dans la mesure où les coûts concernent les dépenses qui font nécessairement partie d'une opération de secours tandis que la notion de responsabilité concerne les dépenses supplémentaires imprévues dues à la négligence ou à la malveillance des acteurs concernés.

<sup>673</sup> Si c'était le cas, les dépenses imprévues qui ne sont pas dues à la malveillance de l'une des parties, telles qu'une autre catastrophe qui entraînerait des dommages financiers et des pertes en vies humaines à l'occasion d'une opération de secours en cas de catastrophe, seraient considérées dans le contexte de la responsabilité. Si ce n'est pas le cas, la distinction entre responsabilité et coûts n'est pas claire dans ces situations.

<sup>674</sup> Voir les articles sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicite, 2001 (résolution 56/83 de l'Assemblée générale, annexe), art. 4 à 11.

<sup>675</sup> Voir le texte des projets d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adoptés à ce jour à titre provisoire par la Commission du droit international, avec des commentaires, en particulier art. 4 (Règle générale en matière d'attribution d'un comportement à une organisation internationale), art. 5 (Comportement des organes ou agents mis à la disposition d'une organisation internationale par un État ou une autre organisation internationale), art. 6 (Excès de pouvoir ou comportement contraire aux instructions) et art. 7 (Comportement reconnu et adopté comme sien par une organisation internationale) dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 10 (A/59/10)*, par. 71. Le paragraphe 9 du commentaire relatif à l'article 5 vise précisément l'attribution de responsabilité aux équipes de secours en cas de catastrophe, disposant que « les principes applicables aux forces de maintien de la paix peuvent aussi être appliqués à d'autres organes étatiques mis à la disposition de l'Organisation, *comme les équipes de secours en cas de catastrophe* » (italiques ajoutés).

de la conduite d'opérations conjointes incomberait à l'entité qui exerce le commandement et le contrôle opérationnels conformément aux arrangements établissant les modalités de l'opération ou, en l'absence d'arrangements formels, serait déterminée en fonction du degré de contrôle effectif exercé par chaque partie dans la conduite des opérations<sup>676</sup>.

226. Contrairement au modèle décrit ci-dessus, où l'attribution de la responsabilité est liée à l'exercice du contrôle sur la conduite de l'opération en question – en droit, dans le cadre d'arrangements formels préalables ou, de fait, sous la forme d'un « contrôle effectif » –, le modèle généralement adopté dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe est simplement fondé sur l'attribution préalable de la responsabilité. Dans ce modèle, la responsabilité de tout dommage causé n'est pas déterminée par le lien à un contrôle formel ou effectif mais attribuée selon une formule préétablie. Ainsi, il existe manifestement une tendance principale qui consiste à obliger l'État bénéficiaire à assumer tous les risques et réclamations résultant directement ou indirectement de l'assistance prêtée sur son territoire. En ce qui concerne les conventions multilatérales, ces dispositions sont globales et comportent souvent des clauses distinctes aux termes desquelles : a) l'État bénéficiaire accepte de dégager l'État prêtant assistance ou son personnel de toute responsabilité, sauf en ce qui concerne la responsabilité des personnes qui ont causé un dommage par malveillance ou par négligence grave; b) l'État bénéficiaire accepte de renoncer à toute réclamation pour perte ou dommage découlant de la fourniture d'assistance qui pourrait être présentée contre l'État prêtant assistance ou son personnel; c) l'État bénéficiaire accepte de payer les sommes dues au titre de toute réclamation pour perte ou dommage qui pourrait être introduite par des tiers contre l'État prêtant assistance; d) l'État bénéficiaire accepte de dédommager l'État ou l'organisme prêtant assistance en cas de décès ou de blessure de son personnel ainsi qu'en cas de détérioration d'équipement et de matériel survenue à l'occasion de l'assistance<sup>677</sup>.

<sup>676</sup> En effet, une étude juridique menée en 1971 par le Secrétaire général distingue les équipes de secours en cas de catastrophe créées par l'ONU et considérées comme un organe subsidiaire de l'Organisation de celles qui sont créées par une autorité autre que l'ONU et ne sont pas considérées comme un organe subsidiaire. La deuxième catégorie est divisée en deux sous-catégories : celles qui sont fournies par une autorité distincte de l'ONU sans la participation de l'ONU et pour lesquelles l'ONU n'a pas besoin d'être partie aux arrangements conclus avec l'État bénéficiaire (même si c'est pour donner suite à une résolution de l'Assemblée générale) et celles qui sont créées par une autorité distincte de l'ONU par l'intermédiaire de l'Organisation et pour lesquelles « les liens entre l'Organisation et l'autorité qui aurait constitué l'équipe de secours pourraient présenter un caractère contractuel, ou encore être établis sur une base moins formelle que celle d'un contrat » (« Statut juridique des équipes de secours fournies, en cas de catastrophe, par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, extrait d'un rapport du Secrétaire général (E/4994, annexe III) », dans *Annuaire juridique des Nations Unies* (1971), p. 195).

<sup>677</sup> Voir, par exemple, Accord d'assistance mutuelle entre les pays nordiques, op. cit., note 660, art. IV; avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, op. cit., note 11, art. 22; Accord entre les gouvernements des États membres de la Coopération économique de la mer Noire, op. cit., note 17, art. 14; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, op. cit., note 196, art. 10; Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. XII; Accord portant création de l'Agence caraïbe d'intervention d'urgence en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. 23.

227. Certains traités bilatéraux abordent la question de façon analogue en exigeant que l'État bénéficiaire assume la responsabilité globale de tout dommage causé à l'occasion de l'opération de secours en cas de catastrophe<sup>678</sup>. D'autres commencent par une disposition aux termes de laquelle chaque État contractant renonce à toute réclamation contre l'autre État pour pertes financières causées par un membre de l'équipe de l'autre État dans l'accomplissement de sa mission ou à toute réclamation pour blessure ou décès d'un membre de l'équipe dans l'accomplissement de sa mission, puis ils reviennent au modèle de responsabilité de l'État bénéficiaire en ce qui concerne l'indemnisation des dommages ou pertes causés à des tiers<sup>679</sup>. D'autres traités permettent à l'État bénéficiaire d'exiger une indemnisation pour dommages causés sciemment ou par négligence grave par l'État prêtant assistance<sup>680</sup>.

228. Outre cette tendance principale en faveur de l'attribution de responsabilité à l'État bénéficiaire, une deuxième tendance consiste à envisager la question de la responsabilité d'un point de vue territorial. Ainsi, certains instruments disposent que l'État ou l'organisation prêtant assistance assument la responsabilité des dommages causés hors du territoire de l'État bénéficiaire et que l'État bénéficiaire assume la responsabilité des dommages causés sur son territoire, quel qu'en soit l'auteur<sup>681</sup>.

229. D'autres dispositions visent la responsabilité et l'indemnisation d'autres manières. Un traité rompt avec la tendance dominante et attribue la responsabilité à l'État prêtant assistance<sup>682</sup>. Un instrument dispose que l'État bénéficiaire dégage l'État prêtant assistance de toute responsabilité pour les dommages que son

<sup>678</sup> Voir, par exemple, Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et d'intervention en cas de catastrophe, *op. cit.*, note 277, art. 13; Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situations d'urgence ou de crise majeure, conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines, *op. cit.*, note 397, art. 10.

<sup>679</sup> Voir, par exemple, Convention entre la République d'Autriche et la République fédérale d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accidents graves, *op. cit.*, note 253, art. 11; Accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accidents graves (avec un échange de notes), Danemark et République fédérale d'Allemagne, *op. cit.*, note 291, art. 9; Convention sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accidents graves, France et République fédérale d'Allemagne, *op. cit.*, note 291, art. 9; Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours portugais et espagnols, *op. cit.*, note 405, art. 6; Accord sur l'assistance mutuelle entre les services français et monégasques de secours et de protection civile, *op. cit.*, note 659, art. 4; Convention d'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours français et espagnols, *op. cit.*, note 220, art. VI; Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, Espagne et Argentine, *op. cit.*, note 195, art. XVII; Accord entre le Royaume d'Espagne et la République française, *op. cit.*, note 148, art. 13.

<sup>680</sup> Voir, par exemple, Accord relatif à la coopération et à l'assistance mutuelle en cas d'accidents, Finlande et Estonie, *op. cit.*, note 195, art. 11; Accord de coopération, *op. cit.*, note 303, art. 13.

<sup>681</sup> Lignes directrices, *op. cit.*, note 191, art. 24 et 25; Règles et pratiques recommandées, *op. cit.*, note 259, art. IV c) (ces règles attribuent la responsabilité des dommages causés sur son territoire à l'État bénéficiaire); Accord d'assistance mutuelle entre les pays nordiques, *op. cit.*, note 660, art. IV 4); avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, *op. cit.*, note 11, art. 22 3) (l'État prêtant assistance « assume tous les risques et est tenu de répondre à toutes les plaintes découlant d'un dommage matériel ou corporel survenu sur son propre territoire »).

<sup>682</sup> Accord entre le Chili et l'Argentine sur la coopération en cas de catastrophe, Santiago, 2002, art. 9.

personnel cause dans l'État bénéficiaire mais que les deux États « coopèrent afin de faciliter l'indemnisation » des dommages subis par des tiers<sup>683</sup>. Deux instruments attribuent la responsabilité des dommages à l'État d'origine de la personne ou du personnel les ayant causés<sup>684</sup>.

230. Dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, seules quelques dispositions sur la responsabilité permettent que d'autres règles d'attribution soient appliquées, telles que celles prévues en droit international général. Ces dispositions sont limitées à un énoncé aux termes duquel « les parties appuient les initiatives internationales appropriées visant à élaborer des règles, critères et procédures concernant la responsabilité »<sup>685</sup>, ou « des dispositions devraient être prévues pour couvrir les [...] dommages causés aux personnes ou aux biens dans l'État demandeur par des secours provenant de l'étranger [et les] dommages subis par les personnes ou les biens appartenant à l'État requis qui a fourni l'assistance »<sup>686</sup>.

#### b) Responsabilité individuelle et indemnisation

231. Les questions relatives à la responsabilité individuelle à l'occasion des secours en cas de catastrophe sont visées dans de nombreuses lois nationales. S'agissant de la responsabilité, ces dispositions prévoient la responsabilité civile, ou, dans certains cas, pénale, des personnes qui ne se conforment pas aux dispositions de fond du droit des secours en cas de catastrophe. Ainsi, la loi mongole de 2003 sur la protection en cas de catastrophe dispose que les responsables qui ne s'acquittent pas des activités de formation sont passibles d'une peine pouvant atteindre 60 000 togrogs, les réseaux de communication qui ne transmettent pas l'information liée aux catastrophes sont passibles de peines pouvant atteindre 250 000 togrogs et les personnes qui ne participent pas aux activités de prévention, de sauvetage, d'intervention et de relèvement selon les procédures arrêtées sont passibles d'une peine pouvant atteindre 25 000 togrogs<sup>687</sup>. De même, aux Fidji, la loi érige en infraction le fait d'empêcher ou d'entraver la participation d'une personne à toute activité en tant que membre, agent ou volontaire d'un organisme s'acquittant d'une mission ou d'une responsabilité conformément à la loi des Fidji sur les secours en cas de catastrophe ou d'y faire obstacle de quelque manière que ce soit; elle prévoit qu'un agent de police est habilité à mettre en état d'arrestation sans mandat d'amener toute personne dont il serait fondé à croire qu'elle porte atteinte aux dispositions ci-dessus et que cette personne est passible d'une amende de

<sup>683</sup> Décision 2004/277/CE, EURATOM, de la Commission européenne, du 29 décembre 2003, fixant les modalités d'exécution de la décision 2001/792/CE, EURATOM, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, art. 36.

<sup>684</sup> Association de droit international, *Projet d'accord type sur le droit international médical et humanitaire*, op. cit., note 29, art. 16; *Accord de coopération dans le domaine des services de secours dans les régions frontalières entre la Finlande et la Norvège*, op. cit., note 175, art. 9 (« En cas de dommage causé par le personnel ou le matériel du service de secours, l'État d'origine de ce personnel ou l'État propriétaire du matériel versera une compensation. Le règlement sera fixé conformément à la législation en matière de compensation dans l'État dans lequel le dommage a été causé, sauf si des contrats d'assurance en vigueur seraient susceptibles d'avoir des effets plus avantageux pour la partie lésée »).

<sup>685</sup> *Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels*, op. cit., note 175, art. 13.

<sup>686</sup> *Recommandation Rec(2002)3*, op. cit., note 255, par. 13.

<sup>687</sup> *Loi sur la protection en cas de catastrophe (Mongolie), 2003 (traduction officielle)*, art. 36.

1 000 dollars et d'une peine d'emprisonnement de 12 mois<sup>688</sup>. On trouve d'autres dispositions sur la responsabilité civile et pénale dans les textes du Japon<sup>689</sup>, de Sainte-Lucie<sup>690</sup>, de la province chinoise de Taiwan<sup>691</sup>, de la République tchèque<sup>692</sup>, de l'Inde<sup>693</sup> et du Lesotho<sup>694</sup>.

232. S'agissant de l'indemnisation, on trouve quatre types de dispositions distinctes. Premièrement, certaines dispositions concernent l'indemnisation du personnel de secours en cas de catastrophe pour pertes pécuniaires personnelles ou dépenses engagées. Ainsi, la loi du Lesotho dispose que le secrétaire du district rembourse ou indemnise tout volontaire ou toute autre personne employée dans une organisation de gestion des catastrophes créée et administrée par lui pour toute dépense ou frais raisonnable engagé par le volontaire ou la personne a) pour exécuter un ordre ou fournir un service de gestion des catastrophes dans le cadre de la loi ou b) pour fournir du matériel, des terrains, des bâtiments ou autres biens aux fins de la gestion des catastrophes<sup>695</sup>. De même, en droit hongrois, les personnes qui participent comme volontaires ou contribuent aux activités de protection en cas de catastrophe ont droit à une indemnisation pour les dépenses engagées, à l'occasion de la protection, au titre de la participation personnelle ou de la mise à disposition ou de l'utilisation de biens ou de services qui ne sont pas pris en charge par l'assurance, et les frais engagés à ce titre leur sont remboursés<sup>696</sup>. Il y est prévu également qu'en l'espèce l'État est responsable de l'indemnisation et du paiement des dépenses mais qu'il a droit à son tour à une indemnisation versée par l'utilisateur ou le propriétaire de l'équipement<sup>697</sup>. En droit japonais, le gouverneur d'une préfecture est tenu, par des normes qui sont établies par ordonnance, d'indemniser, pour les dépenses qu'elles ont réellement engagées, les personnes qui ont participé à une mission dans le cadre de l'exécution d'un ordre en application de mesures d'urgence<sup>698</sup>. Une disposition d'une loi nationale prévoit également que les unités de lutte contre les incendies, dont les services sont généralement fournis à titre gracieux, peuvent recevoir une indemnisation lorsqu'elles participent à certaines activités de prévention<sup>699</sup>.

233. Deuxièmement, dans le droit interne, certaines dispositions sur la responsabilité concernent l'indemnisation du personnel de secours pour dommages ou blessures subis dans l'accomplissement de sa mission. Ainsi, la loi de la province chinoise de Taiwan prévoit que, pour toute personne qui serait blessée, malade, handicapée ou qui décéderait dans le cadre d'une opération de prévention des catastrophes ou d'une

<sup>688</sup> Loi sur la gestion des catastrophes naturelles (Fidji), op. cit., note 166, art. 27.

<sup>689</sup> Mesures à prendre en cas de séisme de grande magnitude, loi n° 73 du 15 juin 1978 (Japon), art. 36 à 39.

<sup>690</sup> Loi de 2006 sur la gestion des catastrophes (Sainte-Lucie), art. 29.

<sup>691</sup> Loi du 19 juillet 2000 sur la prévention des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe (province chinoise de Taiwan), art. 38 à 42.

<sup>692</sup> Loi relative au système de sauvetage intégré et à la modification de certaines lois (République tchèque), 28 juin 2000, art. 28.

<sup>693</sup> Loi de 2005 sur la gestion des catastrophes (Inde), art. 57; loi n° 20 sur la gestion des catastrophes dans l'État du Gujarat, 2003, par. 38.

<sup>694</sup> Loi de 1997 sur la gestion des catastrophes (Lesotho), art. 47.

<sup>695</sup> Ibid., art. 44.

<sup>696</sup> Loi LXXIV de 1999 (Hongrie), op. cit., note 207, art. 44.

<sup>697</sup> Ibid.

<sup>698</sup> Loi de base sur les mesures à prendre en cas de catastrophe (Japon), 1997, art. 88 2).

<sup>699</sup> Loi n° 15.896 du 15 septembre 1987 (Uruguay), Prévention des accidents et protection en cas d'accident, art. 9 à 11.

intervention en cas de catastrophe, une indemnité peut être demandée conformément aux conditions applicables à son emploi habituel<sup>700</sup>.

234. Troisièmement, certaines dispositions nationales sur la responsabilité concernent l'indemnisation des personnes qui ne prennent pas part à l'opération de secours, comme les victimes ou d'autres nationaux d'un État bénéficiaire, pour dommages causés à leur personne ou à leurs biens par des organisations de secours. Ainsi, la loi de 2005 sur la gestion des catastrophes à Sri Lanka dispose que quiconque subit une perte ou un dommage à sa personne ou à ses biens en raison de tout acte, omission ou défaillance commis par une organisation de secours a droit à une indemnisation d'un montant déterminé par le secrétaire de la division dans laquelle le bien est situé<sup>701</sup>. En République tchèque, le Gouvernement est responsable des dommages causés à des personnes morales ou physiques à l'occasion d'activités de sauvetage et de formation aux secours, mais il peut être dispensé de cette obligation s'il prouve que le dommage a été causé par une personne<sup>702</sup>. De nombreux autres textes comportent des dispositions analogues sur l'indemnisation<sup>703</sup>.

235. Enfin, une loi nationale envisage la question de l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles en exigeant que tous les contrats d'assurance couvrent les pertes dues aux catastrophes naturelles<sup>704</sup>.

### c) Autres clauses courantes

236. Les dispositions sur la responsabilité et l'indemnisation comportent généralement une clause aux termes de laquelle l'État bénéficiaire et l'État prêtant assistance coopèrent pour faciliter le règlement des actions judiciaires engagées<sup>705</sup>. Certaines

<sup>700</sup> Loi du 19 juillet 2000, op. cit., note 691, art. 47.

<sup>701</sup> Loi n° 13 de 2005 sur la gestion des catastrophes (Sri Lanka), op. cit., note 164, art. 15. Voir également le décret n° 179/1999 (XII.10) portant exécution de la loi n° LXXIV de 1999 (Hongrie), par. 18 (la procédure d'indemnisation pour dommage définie en droit des secours hongrois est régie par les dispositions du Code civil. Conformément aux dispositions du Code civil, l'État peut demander le remboursement des sommes qu'il a versées au titre du dédommagement et de l'indemnisation dans les cas où la personne qui a causé le dommage est connue).

<sup>702</sup> Loi relative au système de sauvetage intégré, op. cit., note 692, par. 30. La loi hongroise renvoie généralement au Code civil pour toutes les questions d'indemnisation en cas de dommages causés à l'occasion d'une opération de secours; voir la loi XXXI de 1996 sur la protection contre les incendies, les activités de sauvetage et les services de lutte contre les incendies, art. 8 (en ce qui concerne le remboursement des dommages causés par les services de lutte contre les incendies pendant l'opération, le sauvetage ou les exercices y relatifs ou le remboursement des dommages causés aux participants à l'extinction de l'incendie ou au sauvetage qui seraient directement liés à leur participation, à l'utilisation de leurs véhicules, instruments ou équipement non couverts par d'autres sources, à l'exception du manque à gagner, les dispositions du Code civil s'appliquent sauf si la présente loi accorde une dérogation).

<sup>703</sup> Voir, par exemple, décret-loi princier n° 5 sur la défense civile (Bahreïn), 1990, art. 12 à 17; loi 137 de 1994 (Colombie), art. 26; décret 919 du 1<sup>er</sup> mai 1989 (Colombie), art. 30 et 31; décret n° 28445-MP (Costa Rica), Règlement d'application de la loi sur les situations d'urgence (Costa Rica), n° 7914, Règlement relatif à la prévention des risques et à l'intervention en cas de catastrophe, 3 février 2000, chap. III; décret n° 8488, 11 janvier 2006 (Costa Rica), art. 35; op. cit., note 689, art. 27; op. cit., note 698, art. 64; op. cit., note 692, par. 29; loi sur les secours en cas de catastrophe naturelle (Népal), op. cit., note 389, par. 10.

<sup>704</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (France), art. 1 à 3.

<sup>705</sup> Voir, par exemple, Accord portant création de l'Agence caraïbe d'intervention d'urgence en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. 23 1); Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. XII d); Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, op. cit., note 196, art. 10 1).

contiennent également une clause de sauvegarde aux termes de laquelle la disposition n'exclut en rien la possibilité de recours en justice prévue en droit interne<sup>706</sup>. Dans un cas, un article dispose que l'État bénéficiaire peut souscrire une assurance pour couvrir les dommages que l'État prêtant assistance ou son personnel pourraient causer<sup>707</sup>.

## 9. Règlement des différends

237. Les clauses concernant le règlement des différends sont courantes dans de nombreux instruments relatifs à la fourniture de secours en cas de catastrophe. La grande majorité de ces clauses s'appliquent aux différends relatifs à l'interprétation de l'instrument en question comme aux différends relatifs à son application, à savoir la fourniture de secours proprement dite. La principale question qui se pose est celle du mode de règlement de ces différends. Un examen des instruments concernant la fourniture de secours en cas de catastrophe a mis en évidence cinq versions possibles de ce type de clause.

238. Premièrement, de nombreux instruments – y compris un grand nombre de conventions bilatérales<sup>708</sup>, certaines conventions régionales<sup>709</sup> et un projet de

<sup>706</sup> Voir, par exemple, avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, op. cit., note 11, art. 22 4); Accord d'assistance mutuelle entre les pays nordiques, op. cit., note 660, art. IV 5) (où il est néanmoins précisé que des recours en vertu du droit national applicable « ne peuvent être intentés contre le personnel qui prête assistance que pour les dommages aux biens ou aux personnes qu'il a causés par malveillance ou par négligence grave »); Accord portant création de l'Agence caraïbe d'intervention d'urgence en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. 23 3) (dont la clause de sauvegarde inclut également le droit international); Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, op. cit., note 196, art. 10 3) (dont la clause de sauvegarde inclut également les accords internationaux).

<sup>707</sup> Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, op. cit., note 17, art. XII e).

<sup>708</sup> Voir, par exemple, l'article 15 de la Convention de 1988 relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves entre l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne; l'article 12 de l'Accord de 1985 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (avec échange de notes) entre le Danemark et la République fédérale d'Allemagne; l'article 12 de la Convention de 1977 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave entre la France et la République fédérale d'Allemagne; l'article 11 de l'Accord de 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile; l'article 15 de l'Accord du 21 février 2000 entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles et d'origine humaine; l'article 14 de la Convention de 1984 entre les Pays-Bas et la Belgique sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents; l'article 10 de l'Accord de 2001 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud pour la coordination des services de recherche et de sauvetage; l'article 16 du Traité de 2001 entre le Royaume d'Espagne et la République française en matière de protection et de sécurité civiles; l'article 16 du Traité de 2000 entre le Royaume d'Espagne et la Fédération de Russie relatif à la coopération en matière de prévention des catastrophes et d'assistance mutuelle pour l'atténuation de leurs conséquences; l'article 13 de l'Accord de 2001 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines relatif à la coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence majeure.

<sup>709</sup> Voir, par exemple, l'article 23 de 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; et l'article 31 de l'Accord de 2005 de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence.

directives<sup>710</sup> – se contentent de disposer que les différends seront réglés à l’amiable, par voie de consultation entre les parties ou par la voie diplomatique. Cette constatation confirme la conclusion de l’étude du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, réalisée dans le cadre de la préparation du projet de convention de 1984 sur l’accélération de l’acheminement des secours d’urgence, selon laquelle « il vaudrait mieux ne pas inclure dans notre projet de convention une procédure détaillée de règlement des différends. Il serait préférable de renvoyer en termes très généraux à la procédure habituellement suivie pour ce genre de règlements »<sup>711</sup>. Avec ce genre d’approche, cependant, on ne voit pas très bien l’intérêt d’insérer une disposition expresse relative au règlement des différends, puisque les États ont toujours la faculté de négocier par la voie diplomatique.

239. Deuxièmement, certains instruments comprennent une clause compromissoire plus traditionnelle. La plus courante dispose que les différends éventuels seront réglés par voie de négociation ou d’arbitrage, et, si ces deux moyens échouent, par renvoi à la Cour internationale de Justice<sup>712</sup>. De même,

<sup>710</sup> MacAlister-Smith P., *Draft international guidelines for humanitarian assistance operations*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg (Allemagne), 1991, art. 23 (« L’État ou l’organisation prêtant assistance et l’État bénéficiaire coopèrent en vue de résoudre toutes irrégularités, difficultés ou différends susceptibles de surgir pendant le déroulement ou à la cessation des activités d’assistance humanitaire »).

<sup>711</sup> Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, *avant-projet de convention sur l’accélération de l’acheminement des secours d’urgence* (Genève, Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, 1983), p. 337 et 338 (en anglais seulement). La position ainsi exprimée dans l’étude du Bureau du Coordonnateur s’appuie sur la clause très générale de règlement des différends que l’on trouve à l’article 48 de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et qui prévoit un large éventail d’options : négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, recours à des organismes régionaux, voie judiciaire, autres moyens pacifiques au choix des parties, et finalement soumission à la Cour internationale de Justice. C’est pourquoi le projet de convention sur l’accélération de l’acheminement des secours d’urgence de 1984 s’abstient de résoudre la question, en offrant deux options dans sa clause de règlement des différends. Chaque option prévoit que les parties essaient d’abord de régler tout différend relatif à l’interprétation ou à l’application de la Convention par voie de négociations directes entre elles. Si ces négociations échouent, le différend sera soit réglé « conformément aux mesures qui pourraient être adoptées à la majorité [des deux tiers] des Parties à la présente Convention » [première option] soit « soumis à l’arbitrage si la majorité [des deux tiers] des Parties à la présente Convention en convient » [deuxième option] (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annexe, art. 31).

<sup>712</sup> Voir, par exemple, l’article 11 de la Convention de 1986 sur la notification rapide d’un accident nucléaire; l’article 13 de la Convention de 1986 sur l’assistance en cas d’accident nucléaire ou de situation d’urgence radiologique; l’article IX de l’Accord d’assistance mutuelle exceptionnelle de 1963 entre les pays nordiques en cas d’accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements; l’article 21 de la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels (règlement des différends par voie de négociation ou, si les parties en conviennent, par soumission du différend à l’arbitrage ou à la Cour internationale de Justice); l’article 14 de la Convention de 1927 établissant une Union internationale de secours : « Les Hautes Parties contractantes conviennent que tous les différends qui pourraient s’élever entre elles au sujet de l’interprétation ou de l’application de la présente convention seront, s’ils ne peuvent être réglés par des négociations directes ou par toute autre voie de règlement amiable, envoyés pour décision à la Cour permanente de justice internationale. La Cour pourra être saisie, le cas échéant, par requête émanant de l’une des Parties » (il est précisé dans le même article que, si l’une des parties au différend n’est pas partie au Protocole relatif à la Cour permanente de Justice internationale, ce différend pourra être soumis à un tribunal d’arbitrage constitué conformément à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux ou à tout autre tribunal d’arbitrage).

certain instruments prévoient une procédure progressive qui comporte trois étapes successives. La Convention de Tampere, par exemple, dispose qu'en cas de différend, les États parties au différend procèdent à des consultations<sup>713</sup>. Si le différend ne peut être réglé dans les six mois à compter du début des consultations, « les États parties au différend peuvent demander à tout autre État partie, à une entité autre qu'un État ou à une organisation intergouvernementale d'user de ses bons offices pour faciliter le règlement du différend »<sup>714</sup>. Là encore, au bout de six mois, l'un ou l'autre État partie au différend peut demander que le différend soit soumis à un arbitrage contraignant ou soumettre le différend à la Cour internationale de Justice pour décision<sup>715</sup>. Plusieurs conventions suivent ce modèle<sup>716</sup>. D'autres instruments encore prévoient une succession progressive d'étapes allant de la négociation à l'arbitrage<sup>717</sup> en passant par la médiation, ou allant de la négociation par la voie diplomatique à l'arbitrage<sup>718</sup>.

240. Troisièmement, l'accord type relatif au statut des ressources militaires et de protection civile annexé aux Directives d'Oslo prévoit la création d'une commission des réclamations chargée de régler les différends. Cette commission est composée d'un membre nommé par chacun des deux États et d'un président nommé conjointement par le Secrétaire général de l'ONU et les deux États, ou, faute d'accord entre les parties, par le Président de la Cour internationale de Justice<sup>719</sup>.

<sup>713</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, 18 juin 1998, art. 11, par. 1.

<sup>714</sup> Ibid., art. 11, par. 2.

<sup>715</sup> Ibid., art. 11, par. 3. La Convention dispose aussi qu'« en cas de différend entre un État partie demandeur d'une assistance en matière de télécommunication et une entité autre qu'un État ou une organisation intergouvernementale, dont le siège ou le domicile est situé hors du territoire de cet État partie [...], l'État partie sur le territoire duquel l'entité autre qu'un État ou l'organisation intergouvernementale a son siège ou son domicile peut directement faire sienne la réclamation formulée par ladite entité comme réclamation d'État à État aux termes du présent article, à condition que cette substitution ne soit pas incompatible avec tout autre accord conclu entre l'État partie et l'entité autre qu'un État ou l'organisation intergouvernementale concernés par le différend » (ibid., art. 11, par. 5).

<sup>716</sup> Voir, par exemple, l'article 16 de la Nouvelle Convention constitutive du Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC) du 3 septembre 2003, qui prévoit une échelle progressive des moyens de règlement des différends commençant par les négociations entre les parties, se poursuivant par les bons offices ou la médiation du Conseil des représentants et finissant par la saisie de la Cour centraméricaine de justice.

<sup>717</sup> Art. 14 de l'Accord de 2002 entre le Gouvernement de la République du Mozambique et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud pour la coordination des services de recherche et de sauvetage; art. 14 de l'Accord de 2000 entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et le Gouvernement de la République de Namibie pour la coordination des services de recherche et de sauvetage.

<sup>718</sup> Voir, par exemple, l'article 12 de l'Accord de 1995 entre la Finlande et l'Estonie relatif à la coopération et à l'assistance; l'article 15 de l'Accord de 1987 entre la France et la Suisse sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (qui contient des dispositions précises sur la procédure à suivre en cas d'arbitrage); et l'article 7 de l'Accord de 2002 entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération en matière sanitaire et médicale.

<sup>719</sup> Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, version révisée 1, novembre 2006, annexe I, par. 45 à 48.

De même, l'accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe dispose que, sauf accord en sens contraire des parties, les différends concernant l'interprétation ou l'application de l'accord sont réglés par le Conseil, qui est un organe administratif et de coordination créé par l'accord<sup>720</sup>. Quant à la Convention de 1995 relative à l'aide alimentaire, elle dispose que le Comité de l'aide alimentaire – organe administratif créé par la Convention en vue de coordonner l'aide alimentaire – est chargé de régler les différends relatifs à son interprétation ou son application<sup>721</sup>. Enfin, le Règlement sanitaire international prévoit que, si un différend surgit entre deux États parties ou plus concernant l'interprétation ou l'application de ses dispositions, les États parties concernés s'efforcent d'abord de le régler par la négociation, et qu'en cas d'échec ils peuvent convenir de soumettre le différend au Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé<sup>722</sup>.

241. Quatrièmement, une étude du droit applicable aux actions internationales en cas de catastrophe dans l'Union européenne a mis en évidence une autre approche du règlement des différends, basée sur la nature des parties au différend : « Alors que les différends avec les organisations internationales seront réglés par arbitrage conduit selon le Règlement facultatif d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage pour les organisations internationales et les États, les différends avec les organisations humanitaires seront réglés conformément au droit belge par le Tribunal de première instance des Communautés européennes et la Cour de justice des Communautés européennes »<sup>723</sup>.

## 10. Cessation de l'assistance

242. La cessation de l'assistance se conçoit de façon différente selon les instruments et a évolué avec le temps. La présente section envisage la question selon plusieurs points de vue; elle examine d'abord le champ d'application de la cessation, puis passe en revue les modalités envisagées par divers instruments en vigueur, et se termine par une analyse de l'évolution de la notion même de cessation de l'assistance.

<sup>720</sup> Accord de 1991 portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, art. 30.

<sup>721</sup> Le texte de la Convention est plutôt vague s'agissant des pouvoirs dont le Comité est investi à cet égard, puisqu'il se contente de disposer que « le Comité se réunit pour décider des mesures à prendre » [art. XX, par. a)] et que « les membres conviennent de tenir compte des recommandations et conclusions formulées par le Comité par voie de consensus en cas de désaccord concernant l'application des dispositions de la présente Convention » [art. XX, par. b)].

<sup>722</sup> Organisation mondiale de la Santé, Révision du Règlement sanitaire international, 23 mai 2005, art. 56, par. 1 et 2. Le Règlement sanitaire international prévoit aussi qu'« un État partie peut à tout moment déclarer par écrit au Directeur général qu'il accepte de soumettre à l'arbitrage obligatoire tous les différends [...] » [art. 56, par. 3)]. Il prévoit encore qu'en cas de différend entre l'OMS et un ou plusieurs États parties [...], la question est soumise à l'Assemblée de la Santé [art. 56, par. 5)].

<sup>723</sup> G. Potyka et K. Beeckman, « The regulatory framework for disaster response established within the European Union: a focus on humanitarian aid and civil protection » (Croix-Rouge autrichienne et Programme des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (dit « IDRL ») de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2005), p. 13, note 25.

**a) Champ d'application de la cessation**

243. Si de nombreux instruments régissant les secours en cas de catastrophe contiennent des dispositions relatives à la cessation, ces dispositions diffèrent toutefois entre elles par l'objet de la cessation qu'elles envisagent. Il y a, d'un côté, les traités multilatéraux, qui contiennent généralement des dispositions distinctes pour la cessation de l'opération de secours et pour la dénonciation du traité. La Convention de Tampere, par exemple, consacre des articles distincts à la cessation de l'assistance<sup>724</sup> et à la dénonciation<sup>725</sup>, et elle souligne cette distinction en disposant que « les États parties fournissant ou recevant une assistance en matière de télécommunication en vertu de la présente Convention demeurent liés par les dispositions de la présente Convention après la cessation de l'assistance en question »<sup>726</sup>. Il y a, de l'autre côté, les conventions bilatérales<sup>727</sup>, qui sont nombreuses à ne pas contenir de disposition générale sur la cessation de l'assistance du type de celle que l'on trouve généralement dans les traités multilatéraux. En effet, ces conventions bilatérales contiennent plutôt des dispositions régissant la cessation de la convention elle-même, sans mentionner la fin de l'opération de secours proprement dite<sup>728</sup>, contrairement à l'accord type de l'Association de droit international relatif aux actions de secours humanitaire, qui contient un article dans lequel cette distinction est faite<sup>729</sup>.

**b) Modalités de la cessation**

244. Un examen des instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe a permis d'identifier trois méthodes différentes de cessation de ces secours. La première méthode est la cessation des secours à l'initiative d'une des parties. Les dispositions des instruments utilisant cette méthode accordent le plus fréquemment à l'État bénéficiaire et à l'État prêtant assistance un droit égal de mettre fin à l'assistance.

<sup>724</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, 18 juin 1998, art. 6.

<sup>725</sup> Ibid., art. 15.

<sup>726</sup> Ibid., art. 6, par. 3. Voir aussi l'article 18 (fin de l'assistance) et l'article 33 (dénonciation) du projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence de 1984; l'article 20 (cessation de l'assistance) et l'article 35 (dénonciation) de l'Accord de 1991 portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe; l'article 11 (cessation de l'assistance) et l'article 17 (dénonciation) de la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique; et le paragraphe 10 (arrêt de l'assistance reçue) de l'annexe X ainsi que l'article 31 (dénonciation) de la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels.

<sup>727</sup> Certaines conventions bilatérales contiennent cependant des dispositions très détaillées sur les modalités de cessation d'une opération de secours en cas de catastrophe, comme il sera dit plus loin.

<sup>728</sup> Voir, par exemple, l'article 12 de l'Accord de 2002 entre le Gouvernement de la République du Mozambique et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud pour la coordination des services de recherche et de sauvetage : « Chacune des Parties peut dénoncer le présent Accord en donnant avis par écrit, par la voie diplomatique, à l'autre Partie de son intention de dénoncer l'Accord. Cet avis est simultanément communiqué à l'Organisation de l'aviation civile internationale et à l'Organisation maritime mondiale. L'Accord prend fin 12 mois après la date de réception de l'avis par l'autre Partie, à moins que l'avis n'ait été retiré d'un commun accord avant l'expiration de ce délai ».

<sup>729</sup> Association de droit international, Projet d'accord type relatif aux actions de secours humanitaire, 1980, art. 18.

Plusieurs conventions, cependant, prévoient qu'il sera plus difficile à la partie prêtant assistance de mettre fin à cette assistance, car elles autorisent l'État bénéficiaire à mettre fin à l'assistance à tout moment alors qu'elles imposent à l'État prêtant assistance un certain nombre de conditions à remplir<sup>730</sup>. Certains instruments confient à une tierce partie la responsabilité principale d'établir la cessation<sup>731</sup>.

245. La deuxième méthode est celle de la cessation déclenchée par un événement donné. Ainsi, certaines conventions bilatérales d'octroi de crédits en cas de catastrophe définissent une série d'événements ou de faits qui permettent au prêteur d'imposer une accélération du remboursement des crédits consentis et qui emportent diverses autres conséquences. Par exemple, un accord de prêt pour le relèvement après un cyclone conclu en 1975 par les États-Unis et le Honduras prévoyait une exigibilité anticipée des crédits accordés par les États-Unis si le Honduras manquait à certaines obligations, telles que celles de rembourser les sommes dues aux échéances fixées ou d'exécuter le programme de relèvement convenu avec la diligence et l'efficacité voulues<sup>732</sup>. Cet accord prévoit aussi la « suspension des déboursments » dans les cas suivants : si l'emprunteur omet d'effectuer un versement au titre des intérêts ou du principal, ou tout autre paiement requis en vertu de tout autre accord de prêt avec les États-Unis; si un fait se produit que les États-Unis considèrent comme exceptionnel et rendant improbable la réalisation des buts du prêt ou l'exécution par l'emprunteur des obligations qui lui incombent en

<sup>730</sup> L'Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements, signé en 1963, dispose que l'État requérant peut « à tout moment » demander qu'il soit mis fin à l'assistance, alors que la partie qui prête assistance ne peut mettre fin à son assistance que si elle estime que l'État requérant n'en a plus besoin, si ses propres besoins l'exigent ou si l'État requérant n'observe pas les termes de l'Accord (art. x). De même, un accord de 1947 entre la Chine et les États-Unis accorde à l'État bénéficiaire le droit de mettre fin à l'accord « lorsqu'il estimera que l'assistance prévue dans le présent accord n'est plus nécessaire », alors qu'il pose une série de conditions pour que la partie prêtant assistance puisse mettre fin à cette assistance, parmi lesquelles les suivantes : inobservation d'une disposition quelconque de l'accord, utilisation des secours fournis pour contribuer à l'entretien des forces armées en Chine, exportation des secours fournis hors de Chine, etc. (Accord, accompagné d'un échange de notes, relatif à la fourniture de secours par les États-Unis au peuple chinois, 1947, art. IX). Il est noté dans l'échange de notes que la législation de l'État prêtant assistance oblige son président à « mettre fin à la fourniture de secours [...] à la population d'un pays quelconque lorsqu'il juge qu'une quantité excessive de fournitures [...] est utilisée pour l'entretien des forces armées de ce pays » (échange de notes, note 1, renvoyant à la loi n° 84 adoptée par le quatre-vingtième Congrès des États-Unis, 31 mai 1947). La cessation constitue donc une autre question pour laquelle la conformité avec le droit interne est manifestement pertinente.

<sup>731</sup> Ainsi, le Règlement sanitaire international dispose que le Directeur général de l'OMS crée un comité d'urgence qui donne son avis sur la question de savoir si un événement constitue une urgence de santé publique de portée internationale ou si une urgence de santé publique de portée internationale a pris fin (Organisation mondiale de la Santé, révision du Règlement sanitaire international, 2005, al. a) et b) du paragraphe 1 de l'article 48). Selon ce régime, les États sur le territoire desquels une urgence de santé publique de portée internationale a été déclarée peuvent intervenir dans la procédure en proposant au Directeur général de mettre fin à cette urgence et en présentant un exposé à cet effet au Comité d'urgence (ibid., art. 49, par. 7). Il convient toutefois de noter que cet instrument diffère légèrement de la majorité des textes examinés dans la présente étude en ce que son objet principal n'est pas la fourniture de secours.

<sup>732</sup> Accord de prêt relatif à l'exécution d'un programme de reconstruction et de relèvement dans les zones rurales dévastées par un cyclone (avec annexe), conclu entre les États-Unis et le Honduras, 1975, art. VIII, par. 8.02.

vertu de l'accord; ou si des progrès satisfaisants ne sont pas réalisés dans l'exécution du programme de relèvement prévu par l'accord<sup>733</sup>. Si les faits à l'origine de la suspension n'ont pas été éliminés ou rectifiés dans un délai de 60 jours, la suspension peut être convertie en annulation du prêt, mettant ainsi fin aux obligations énoncées dans l'accord<sup>734</sup>.

246. La troisième méthode de cessation des secours d'urgence est la déclaration ou la proclamation. Certains instruments en effet, en particulier les législations nationales, établissent un lien étroit entre la cessation des secours et leur déclenchement par voie de déclaration d'état de catastrophe ou d'état d'urgence. Dans ce contexte, lorsqu'une loi nationale institue ce genre de déclaration ou de proclamation, elle prévoit aussi en général la date de cessation de la catastrophe ou de l'urgence, ou du moins les conditions à remplir pour que l'état de catastrophe ou d'urgence soit levé<sup>735</sup>. Une autre formule, que l'on trouve dans le projet d'accord type relatif aux actions de secours humanitaire de l'Association de droit international, commence par établir la date à laquelle l'action humanitaire se terminera, puis offre la possibilité de prolonger l'action, et ensuite seulement introduit une disposition permettant à l'une des parties d'y mettre fin par simple notification adressée à l'autre partie<sup>736</sup>. Dans le cadre du régime douanier spécial qui gouverne l'admission temporaire des envois de secours en cas de catastrophe, l'« apurement » – c'est-à-dire la cessation – de l'admission temporaire de ces envois peut être obtenu de plusieurs façons, y compris par leur réexportation, par leur « mise » dans des ports francs ou des zones franches en vue de leur exportation ultérieure ou de toute autre destination admise, par leur « mise à la consommation lorsque les circonstances le justifient et que la législation nationale l'autorise », par leur endommagement par suite d'accident, par leur abandon, libres de tous frais, aux autorités compétentes du territoire d'admission temporaire, ou par leur destruction sous contrôle officiel<sup>737</sup>.

247. Il convient de noter que les dispositions relatives à la cessation présentent de subtiles différences de formulation qui peuvent emporter des conséquences importantes dans la pratique. Certaines dispositions par exemple prévoient que la partie qui souhaite mettre fin aux secours peut directement « mettre fin à l'assistance »<sup>738</sup>, d'autres prévoient qu'elle peut « notifier son intention de mettre

<sup>733</sup> Ibid., art. VIII, par. 8.03.

<sup>734</sup> Ibid., art. VIII, par. 8.04. Voir aussi l'article 1, sect. 2.4, et l'article VII de l'Accord de 1972 relatif à un don destiné à des opérations de secours et de relèvement, signé par les États-Unis et le Bangladesh.

<sup>735</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 2 de l'article 3 de la loi relative à la gestion des catastrophes adoptée par le Lesotho en 1977; l'article 23 de la loi n° 2.615 portant création du Secrétariat national des urgences, adoptée par le Paraguay; le paragraphe 2 de l'article 11 de la loi n° 13 relative à la gestion des catastrophes, adoptée par Sri Lanka en 2005; le paragraphe 2 de l'article 106 de la loi-cadre relative aux mesures de lutte contre les catastrophes, modifiant la loi n° 223 du 15 novembre 1961, adoptée par le Japon en 1997; les articles 19 et 23 du décret 919 adopté le 1<sup>er</sup> mai 1989 par la Colombie (instituant une durée initiale de trois mois pour les états de catastrophe et énonçant les modalités de leur levée); les articles 19 et 20 du décret suprême n° 19386 adopté le 17 janvier 1983 par la Bolivie.

<sup>736</sup> Association de droit international, Projet d'accord type relatif aux actions de secours humanitaire, 1980, art. 18.

<sup>737</sup> Convention de 1990 relative à l'admission temporaire, art. 9 à 14.

<sup>738</sup> Voir, par exemple, 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, 1998, art. 6, par. 1 : « L'État partie demandeur ou l'État partie prêtant l'assistance peut, à tout moment, mettre fin à l'assistance en matière de

fin à l'assistance »<sup>739</sup>, tandis que d'autres encore prévoient qu'elle peut « demander » l'arrêt de l'assistance reçue ou fournie<sup>740</sup>, après quoi « les parties concernées se consultent en vue de prendre des dispositions pour mettre fin comme il convient à l'assistance »<sup>741</sup>.

**c) Évolution de la notion de cessation**

248. Avec l'importance de plus en plus grande reconnue à la prévention des catastrophes, à l'atténuation de leurs effets et à la réduction des risques, la notion de cessation des secours s'est progressivement étoffée. Au modèle traditionnel qui voulait que l'état de catastrophe soit levé d'un seul coup a succédé un modèle selon lequel une phase de secours d'urgence mène à une phase de relèvement elle-même suivie d'une reprise du développement. Dans ce contexte, l'Assemblée générale a souligné, dans sa résolution 46/182, le rôle que jouent les organismes d'aide au développement dans les secours en cas de catastrophe et souligné que « la coopération et le soutien de la communauté internationale aux activités de relèvement et de reconstruction devraient se poursuivre avec une intensité soutenue après la phase initiale des secours »<sup>742</sup>. De même, dans sa résolution 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971, l'Assemblée donne mission au Coordonnateur des secours en cas de catastrophe, entre autres, de « réduire progressivement les opérations de secours menées sous son égide lorsque le pays frappé parviendra au stade du relèvement et de la reconstruction, tout en continuant cependant de s'intéresser, dans le cadre de ses responsabilités en matière de secours, aux activités des organismes des Nations Unies chargés du relèvement et de la reconstruction »<sup>743</sup>. Quant aux Principes et règles de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors de catastrophes, bien qu'ils ne contiennent pas de disposition expresse concernant la cessation des secours, ils disposent que « le solde des biens ou des fonds restant à la fin d'une opération de secours peut servir aux activités

---

télécommunication reçue ou fournie au titre de l'article 4 par notification écrite. Dès réception de cette notification, les États parties concernés procèdent à des consultations en vue de mettre fin de manière appropriée et rapide à l'assistance, en tenant compte des risques pour la vie humaine que comporte la cessation de l'assistance et de ses conséquences sur les opérations en cours de secours en cas de catastrophe ».

<sup>739</sup> Projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984, art. 18 : (« L'État bénéficiaire ou un État ou un organisme donateur peut notifier son intention de mettre fin à l'assistance et, lorsque cela est nécessaire, les parties à la présente Convention visées par cette notification prennent alors des dispositions pour qu'il soit mis fin sans à-coups à l'assistance conformément aux dispositions de la présente Convention »).

<sup>740</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 2 de l'article 20 de l'Accord de 1991 portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe; l'article 11 de la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique; et le paragraphe 10 de l'annexe X de la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels.

<sup>741</sup> Voir, par exemple, le paragraphe 3 de l'article 20 de l'Accord de 1991 portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe; l'article 11 de la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique; et le paragraphe 10 de l'annexe X de la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels.

<sup>742</sup> Résolution n° 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 40 à 42. Voir aussi le paragraphe 9 : « Il existe un lien manifeste entre les situations d'urgence, le relèvement et le développement. Pour que le passage des mesures de secours au relèvement et au développement se fasse sans heurts, l'aide d'urgence devrait être fournie de manière à appuyer la reconstruction et le développement à long terme. Par conséquent, les mesures d'urgence devraient être considérées comme une étape sur la voie du développement à long terme ».

<sup>743</sup> Par. 1, al. i).

consécutives de réadaptation »<sup>744</sup>. Dans le droit interne, bien que de nombreuses lois continuent d'établir une nette séparation entre l'« état de catastrophe » et sa cessation, d'autres textes commencent à privilégier la continuité entre les secours d'urgence, le relèvement et le développement. La loi fidjienne relative à la gestion des catastrophes nationales, par exemple, contient une disposition prévoyant la fourniture de secours de long terme plutôt qu'une clause de cessation<sup>745</sup>.

## V. Secours et protection en cas de catastrophe

249. Les catastrophes laissent souvent un grand nombre de personnes démunies, aggravant ainsi les inégalités et la vulnérabilité des populations. Il est donc particulièrement important d'assurer leur protection et de « maintenir l'équilibre entre la distribution d'assistance humanitaire [...] et la défense de leurs droits de l'homme »<sup>746</sup>. Cela peut être toutefois difficile dans la pratique, car les acteurs qui dispensent les secours d'urgence sont en général des spécialistes de l'assistance plus que de la protection<sup>747</sup>, et certains d'entre eux craignent que privilégier la seconde ne compromette leur neutralité et ne complique leur tâche sur le plan de l'assistance humanitaire<sup>748</sup>. Néanmoins, on admet de plus en plus que, pour être complet, un régime de secours international en cas de catastrophe devrait englober et la protection et l'assistance<sup>749</sup>.

### A. Qui doit assurer la protection?

250. Il découle du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'État bénéficiaire que celui-ci a la responsabilité première de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence survenant sur son territoire<sup>750</sup>. La question se pose de savoir dans quelle mesure des acteurs additionnels – y compris les États qui prêtent assistance et d'autres membres de la communauté internationale (organisations internationales et organisations non gouvernementales) – devraient s'engager dans des activités de protection lors d'une catastrophe. En dehors des cas où des États tiers ont l'obligation, en vertu d'accords particuliers, de fournir leur assistance<sup>751</sup>, des intervenants extérieurs peuvent, de

<sup>744</sup> Principes et règles de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors de catastrophes, par. 30.

<sup>745</sup> Loi relative à la gestion des catastrophes nationales n° 21, 1998, Fidji, art. 31. Il convient de noter l'exception à cette tendance que constitue la loi n° 20 de 2003 de l'État de Gujarat relative à la gestion des catastrophes, dont l'article 49 contient des dispositions précises sur la dissolution de l'Autorité de gestion des catastrophes de l'État de Gujarat.

<sup>746</sup> Déclaration du Directeur du Département des affaires humanitaires au Sous-Comité plénier sur la protection internationale du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, Genève, 18 mai 1994 (cité dans E/CN.4/1995/50, par. 183).

<sup>747</sup> Institut Brookings, « Improving institutional arrangements for the internally displaced » (1995), p. 6.

<sup>748</sup> E/CN.4/1995/50, par. 184.

<sup>749</sup> Comité permanent interorganisations, « Internally displaced persons: the next stage », Genève, 5 juillet 1993, où il est reconnu que la fourniture de secours d'urgence doit faire partie d'une intervention plus large répondant « à la fois aux besoins de protection et d'assistance » (cité dans E/CN.4/1995/50, par. 183).

<sup>750</sup> Voir à la section II ci-dessus l'analyse des principes de souveraineté et de non-intervention.

<sup>751</sup> Voir l'analyse concernant le devoir de prêter assistance, à la section IV ci-dessus.

manière plus générale, prendre une part significative à des activités de protection après une catastrophe lorsque les capacités nationales de secours sont dépassées, de sorte que l'État bénéficiaire est – totalement ou partiellement – incapable de répondre aux besoins des victimes présentes sur son territoire. En dehors de la possibilité limitée d'invoquer le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour lancer une opération de secours après une catastrophe<sup>752</sup>, une telle assistance n'en demeurerait pas moins sujette aux contraintes d'accès résultant de la souveraineté territoriale de l'État bénéficiaire et ne devrait, en principe, être entreprise qu'avec le consentement de celui-ci<sup>753</sup>. Il convient aussi de noter que le concept de « responsabilité de protéger »<sup>754</sup>, selon l'expression qui figure dans le Document final du Sommet mondial de 2005<sup>755</sup>, n'a pas été forgé pour s'appliquer à une catastrophe<sup>756</sup>.

<sup>752</sup> Si une telle éventualité paraît certes peu probable, on pourrait concevoir qu'une catastrophe de grande ampleur auquel l'État bénéficiaire a été incapable de faire face apparaisse comme une menace pour la paix et la sécurité internationales et que des mesures de secours aux victimes soient de ce fait autorisées au titre du Chapitre VII de la Charte; voir, par exemple, le rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément n° 1* (A/48/1), par. 481) : « Les situations d'urgence humanitaires, par les exodes massifs de population qu'elles provoquent, peuvent menacer la paix et la sécurité internationales ». Cette possibilité est reconnue dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003 : « si le refus d'accepter une offre humanitaire faite de bonne foi ou de permettre l'accès aux victimes entraîne une menace à la paix et à la sécurité internationales, le Conseil de sécurité peut prendre les mesures nécessaires en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies » (sect. VIII, par. 3). Voir aussi le principe 7 des Principes directeurs sur le droit à l'assistance humanitaire (*Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance*) adoptés par le Conseil de l'Institut international de droit humanitaire en avril 1993 (« Les organes des Nations Unies et les organisations régionales compétents sont habilités à prendre les mesures nécessaires, y compris la coercition, conformément à leurs mandats respectifs, en cas de souffrances extrêmes, prolongées et massives des populations, que pourrait soulager une assistance humanitaire. Il peut être recouru à ces mesures lorsqu'une offre a été rejetée sans justification, ou lorsque la fourniture de l'assistance humanitaire se heurte à de sérieuses difficultés »). Le Conseil de sécurité a, avec une fréquence accrue, autorisé les États à venir en aide à un autre État sans son consentement, bien que dans des situations qui ne se caractérisaient pas en soi comme des catastrophes; voir les résolutions 688 (1991) du 5 avril 1991, par. 3 (autorisant l'octroi d'un accès aux organisations humanitaires internationales en Iraq), 770 (1992) du 13 août 1992, par. 2 (concernant la fourniture de l'assistance humanitaire en Bosnie-Herzégovine), 794 (1992) du 3 décembre 1992, par. 10 (concernant les opérations de secours humanitaires en Somalie) et 929 (1994) du 22 juin 1994, par. 3 (autorisant la distribution de secours au Rwanda).

<sup>753</sup> Voir les remarques sur les demandes d'assistance, à la section IV ci-dessus.

<sup>754</sup> Voir « Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty » (Ottawa, International Development Research Council, 2001), par. 2.14 et 2.29; et le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (A/59/565 et Corr. 1, par. 201 et 202).

<sup>755</sup> Voir la résolution 60/1 adoptée par l'Assemblée générale le 16 septembre 2005, par. 138 et 139. Voir aussi la résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité, en date du 28 avril 2006, par. 4.

<sup>756</sup> L'application de ce concept se limite à quatre catégories particulières d'agissements, à savoir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Voir la résolution 60/1 adoptée par l'Assemblée générale le 16 septembre 2005, par. 138. Les questions de protection propres au sujet qui nous occupe se rapprochent davantage de celles que soulèvent les analyses théoriques sur un éventuel « devoir d'ingérence », dont le concept a été avancé dans des contextes divers, y compris les catastrophes naturelles. Voir, par exemple, Mario Bettati et Bernard Kouchner (dir.), *Le devoir d'ingérence : peut-on les laisser mourir?* (Paris, Denoël, 1987); numéro spécial sur le devoir d'ingérence de la *Revue nouvelle* (Bruxelles, décembre 1990); Olivier Corten et Pierre Klein, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée

## B. Contenu de la « protection »

251. La protection est un concept qui revêt des significations différentes dans des contextes différents, et dont aucune définition ne convient à toutes les situations. C'est ainsi qu'en droit des réfugiés, elle peut entre autres désigner le fait de faciliter le rapatriement librement consenti ou l'assimilation<sup>757</sup>, l'exercice du droit d'asile et l'application du principe de non-refoulement, tandis que dans le cadre du droit international humanitaire, elle englobe différents aspects, notamment l'accès du CICR aux prisonniers de guerre et aux personnes civiles privées de leur liberté<sup>758</sup>, les secours aux victimes de guerre<sup>759</sup> et la désignation des Puissances protectrices<sup>760</sup>. La protection revêt d'autres significations encore dans des domaines comme le droit de protection diplomatique<sup>761</sup> ou le droit diplomatique et consulaire<sup>762</sup>. Le caractère unique des catastrophes conduit à élaborer un autre concept spécialisé de la protection, englobant, par exemple, l'accès humanitaire aux victimes, l'établissement de zones de sécurité, la fourniture de secours rapides et adaptés et les mesures visant à assurer le respect des droits de l'homme<sup>763</sup>.

---

collective? Les possibilités d'action non armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence », *Revue belge de droit international*, vol. 23 (1990), p. 368 à 440; Mario Bettati, « Un droit d'ingérence humanitaire », *Revue générale de droit international public*, vol. 95 (1991), p. 639 à 670. L'existence d'un tel devoir d'ingérence n'est toutefois généralement pas acceptée par les États. Elle est également critiquée par certains commentateurs; voir, par exemple, Nguyen Quoc Din, Patrick Dailler et Alain Pellet, *Droit international public* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 5<sup>e</sup> éd., 1994), p. 427; Michel-Cyr Djiena Wembou, « Le droit d'ingérence humanitaire : un droit aux fondements incertains, au contenu imprécis et à géométrie variable », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 4, n° 3 (1992), p. 570 à 592 (p. 586 et 587).

<sup>757</sup> Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, annexé à la résolution 428 (V) adopté par l'Assemblée générale le 14 décembre 1950, art. 8 c).

<sup>758</sup> Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre de 1949 (troisième Convention), art. 126; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention), 1949, art. 143.

<sup>759</sup> Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (troisième Convention), 1949, art. 125; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention), 1949, art. 142.

<sup>760</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1977, art. 5. Pour une liste plus complète des éléments de protection et d'assistance dans le droit international humanitaire, voir Claude Pilloud, Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann, *Commentaires des Protocoles additionnels du 8 juin 1977* (Genève, Nijhoff, 1987), p. 938, par. 3309 et 3310.

<sup>761</sup> Voir le projet d'articles sur la protection diplomatique dans le rapport de la Commission du droit international, cinquante-huitième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10 (A/61/10)*, par. 49.

<sup>762</sup> Voir Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, n° 7310, p. 95; et Convention de Vienne sur les relations consulaires, 1963, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, n° 8638, p. 261.

<sup>763</sup> Voir, par exemple, E/CN.4/1955/50, par. 182. De plus, les restrictions de fond à cette protection différeront dans le cas d'une « simple » catastrophe – où il s'agit de pourvoir aux droits fondamentaux à une nourriture suffisante et à un abri – et dans les situations d'urgence de nature complexe où les questions d'accès prédominent (*ibid.*, par. 181).

## 1. Instruments relatifs aux droits de l'homme en vigueur applicables lors de catastrophes naturelles

252. Les victimes de catastrophes naturelles demeurent protégées par les obligations de l'État territorial en matière de droits de l'homme. Si, dans leur majorité, les instruments en vigueur ne font pas directement référence aux situations de catastrophe, les protections qu'ils prévoient s'y appliqueraient d'une manière générale. De même, les principes reconnus concernant les personnes déplacées seraient d'application dès lors que les victimes d'une catastrophe sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays<sup>764</sup>.

253. Le champ d'application des protections des droits de l'homme particulièrement pertinentes dans le cas d'une catastrophe naturelle est vaste. C'est ainsi que dans la période qui suit immédiatement la catastrophe, les droits qui risquent le plus souvent d'être menacés sont entre autres le droit à la vie<sup>765</sup>, le droit à une nourriture suffisante<sup>766</sup>, le droit à la santé et à des services médicaux<sup>767</sup>, le droit à l'eau<sup>768</sup>, et le droit à un logement, à un vêtement et à des conditions sanitaires suffisantes<sup>769</sup>. Pendant la phase de relèvement qui suit à plus long terme une catastrophe, les droits particulièrement susceptibles d'être affectés sont notamment le droit à l'éducation<sup>770</sup>, le droit au travail<sup>771</sup>, le droit à la liberté de

<sup>764</sup> Le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays a noté la pertinence des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998) dans le cas d'une catastrophe naturelle, même si son analyse porte principalement sur les cas de déplacements liés à un conflit. Voir Walter Kälin, « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations », *Studies in Transnational Legal Policy*, n° 32 (Washington: American Society of International Law, 2000), p. 1, par. 2 (« Aux fins de ces principes, on entend par personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les personnes ou groupes qui ont été contraints ou obligés de fuir leur maison ou leur lieu habituel de résidence, en particulier en raison des effets de [...] catastrophes naturelles ou d'origine humaine ou pour éviter de subir ces effets, sans avoir franchi une frontière nationale reconnue par la communauté internationale »). Voir aussi E/CN.4/1995/50, par. 119 (où est évoqué le débat sur la question de savoir s'il convient ou non d'inclure les victimes d'une catastrophe dans la définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays); E/CN.4/1992/23, par. 33 à 35, et A/60/338, par. 44 (« Si les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme [...] ne font pas directement référence aux déplacements internes, les protections prévues par ces traités s'appliquent certainement aux personnes déplacées, y compris celles qui ont été déplacées du fait de catastrophes naturelles »).

<sup>765</sup> Voir, par exemple, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171), art. 6.

<sup>766</sup> Voir, par exemple, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, p. 3, art. 11.

<sup>767</sup> Voir, par exemple, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, art. 12; William A. Gunn, « The right to health of disaster victims », *Disaster Prevention and Management*, vol. 12 (2003), p. 48 à 51.

<sup>768</sup> Voir, par exemple, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, n° 20378, p. 13), art. 14 2) h); Convention relative aux droits de l'enfant, 1989 [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577, n° 27531, p. 3, art. 24 2) c)]; Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant africain, 1990 (*Human Rights: A Compilation of International Instruments*, vol. II, *Regional Instruments* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.97.XIV.1), sect. C, n° 39), art. 14 2) c).

<sup>769</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, art. 11.

<sup>770</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>771</sup> *Ibid.*, art. 6.

religion<sup>772</sup>, le droit à la non-discrimination<sup>773</sup>, le droit d'être à l'abri d'une arrestation ou d'une détention arbitraires<sup>774</sup> et le droit à la liberté d'expression<sup>775</sup>. Outre les protections offertes par plusieurs conventions internationales et par le droit coutumier, diverses lois nationales sur les secours d'urgence en cas de catastrophe protègent certains droits de l'homme dans ce contexte particulier. La loi indienne de 2005 sur la gestion des catastrophes dispose par exemple que « les victimes d'une catastrophe sont secourues et indemnisées, sans aucune discrimination fondée sur le sexe, la caste, la communauté, les origines ou la religion »<sup>776</sup>.

254. Deux conventions en matière de droits de l'homme traitent directement des secours en cas de catastrophe. La première, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, récemment adoptée, mentionne expressément les situations consécutives à une catastrophe naturelle; elle prescrit aux États parties de prendre « toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris [...] les catastrophes naturelles »<sup>777</sup>. La seconde, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant dispose qu'un enfant devenu un réfugié ou déplacé à l'intérieur de son pays par suite d'une catastrophe naturelle « reçoit[t] la protection et l'assistance humanitaire à laquelle il peut prétendre dans l'exercice des droits qui lui sont reconnus par la présente Charte et par tout autre instrument international relatif aux droits de l'homme et au droit humanitaire auquel les États sont parties »<sup>778</sup>. En outre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé que « chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit. *Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres* »<sup>779</sup>.

255. En juin 2006, le Comité permanent interorganisations (CPI) a approuvé les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles établies par le Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays<sup>780</sup>. Partant du principe que « les

<sup>772</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, art. 18.

<sup>773</sup> Ibid., art. 2.

<sup>774</sup> Ibid., art. 9.

<sup>775</sup> Ibid., art. 19.

<sup>776</sup> Loi sur la gestion des catastrophes, 2005 (Inde), par. 61.

<sup>777</sup> Convention relative aux droits des personnes handicapées, 2006 (résolution 61/106 de l'Assemblée générale, annexe), art. 11.

<sup>778</sup> Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1990, art. 23 1) et 23 4). Voir aussi l'article 25 2) b), qui dispose que les États parties prennent « toutes mesures nécessaires [...] pour retrouver l'enfant et le remettre à ses parents ou à d'autres membres de sa famille lorsque la séparation est due à un déplacement interne ou externe résultant [...] d'une catastrophe naturelle ».

<sup>779</sup> Observation générale n° 12 (E/C.12/1999/5), par. 15 (pas d'italiques dans le texte). Certains textes n'ayant pas force obligatoire contiennent des formules similaires. C'est ainsi qu'à la section II de la résolution relative à l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003, il est dit que : « le fait de laisser les victimes de catastrophe sans assistance humanitaire constitue une menace à la vie et une atteinte à la dignité humaine et, par conséquent, une violation des droits humains fondamentaux ».

<sup>780</sup> IASC, Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters (Washington, Brookings-Bern Project on Internal Displacement), 2006.

personnes affectées par une catastrophe naturelle jouissent des mêmes droits et libertés proclamés par les instruments relatifs aux droits de l'homme que les autres personnes de leur pays et ne font l'objet d'aucune discrimination »<sup>781</sup> et que « les droits de l'homme sont le fondement de toute action humanitaire »<sup>782</sup>, elles s'inspirent de manière générale de ces instruments. Quatre grands groupes de droits de l'homme s'appliquant lors d'une catastrophe naturelle sont énumérés : a) protection de la vie, de la sécurité de la personne, de l'intégrité physique et de la dignité<sup>783</sup>, b) protection des droits liés aux besoins fondamentaux de l'être humain<sup>784</sup>, c) protection d'autres droits économiques, sociaux et culturels<sup>785</sup> et d) protection d'autres droits civils et politiques<sup>786</sup>. Les Directives opérationnelles du CPI insistent en outre sur plusieurs des droits dont l'exercice est le plus souvent compromis, en notant que « parmi les difficultés auxquelles sont fréquemment confrontées les personnes touchées par les conséquences des catastrophes naturelles figurent : l'inégalité d'accès aux secours; la discrimination en matière de fourniture de l'aide; le relogement forcé; les violences sexuelles et sexistes; la perte des papiers; l'enrôlement des enfants dans les forces combattantes; le retour ou la réinstallation forcés ou dans des conditions d'insécurité; et les problèmes liés à la restitution des biens »<sup>787</sup>.

256. La question de la dérogation à certaines normes en matière de droits de l'homme en cas de danger public est certes envisagée, mais le Pacte international relatif aux droits civils et politiques précise que le danger public doit être tel qu'il « menace l'existence de la nation »<sup>788</sup> pour que la dérogation soit autorisée. Le Comité des droits de l'homme s'est dit d'avis que « tout trouble ou toute catastrophe n'entre pas automatiquement dans la catégorie d'un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation, selon la définition du paragraphe 1 de l'article 4 [du Pacte international] »<sup>789</sup>. De même, le Comité des droits économiques, sociaux

<sup>781</sup> Ibid., Principes généraux, principe I.

<sup>782</sup> Ibid., Principes généraux, principe III.

<sup>783</sup> Y compris les mesures de sauvetage telles que l'évacuation ou le relogement; la protection contre les effets négatifs des risques naturels; la protection contre la violence, y compris la violence sexiste; la sécurisation des camps; la protection contre les mines antipersonnel et autres engins explosifs.

<sup>784</sup> Y compris l'accès aux biens et aux services et la fourniture d'une nourriture suffisante, d'eau et de services sanitaires, d'un abri, de vêtements et des soins de santé essentiels.

<sup>785</sup> Y compris les droits à l'éducation, à la possession de biens, au logement, à des moyens d'existence et au travail.

<sup>786</sup> Y compris les questions relatives à la possession de papiers; à la liberté de circulation et au droit de retour; à la vie familiale et aux proches portés disparus ou décédés; à la liberté d'expression, de réunion et d'association et à la liberté de religion; et aux droits électoraux.

<sup>787</sup> IASC, Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, 2006, p. 8.

<sup>788</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, art. 4.

<sup>789</sup> Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 29, 24 juillet 2001 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), par. 2, 3 et 5 (« Les mesures dérogeant aux dispositions du Pacte doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire [...] il faut que deux conditions essentielles soient réunies : la situation doit représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et l'État partie doit avoir proclamé officiellement un état d'urgence [...] Tout trouble ou toute catastrophe n'entre pas automatiquement dans la catégorie d'un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation, selon la définition du paragraphe 1 de l'article 4 [...] L'État partie qui envisage d'invoquer l'article 4 dans une situation autre qu'un conflit armé devrait peser soigneusement sa décision pour savoir si une telle mesure se justifie et est nécessaire et légitime dans les circonstances [...] L'État partie qui entend invoquer le droit de déroger au Pacte, lors, par exemple, d'une catastrophe naturelle [...] doit pouvoir justifier que cette situation représente une menace pour l'existence de la nation

et culturels a déclaré, au sujet du droit à une nourriture suffisante, que « les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, [...] même en période de catastrophe naturelle ou autre »<sup>790</sup>.

## 2. « Droit » à l'assistance humanitaire

257. La question de l'existence potentielle d'un droit de tout être humain à l'assistance humanitaire lors d'une catastrophe naturelle a un caractère complexe. Elle a été abondamment étudiée, notamment par les théoriciens du droit<sup>791</sup>, mais le droit positif demeure flou à son sujet. Il y a là un contraste saisissant avec la question parallèle qui se pose dans une situation de conflit armé, pour laquelle le droit conventionnel établit un droit à l'assistance humanitaire<sup>792</sup>. Les avis des commentateurs divergent : certains font valoir qu'il n'existe pas actuellement en droit coutumier de droit à l'assistance humanitaire dans le cas d'une catastrophe

---

mais aussi que toutes les mesures qu'il a prises et qui dérogent au Pacte sont strictement exigées par la situation. De l'avis du Comité, la possibilité de limiter l'exercice de certains droits garantis dans le Pacte, par exemple la liberté de mouvement (art. 12) ou la liberté de réunion (art. 21) suffit généralement dans ce genre de situation et une dérogation aux dispositions en question ne serait pas justifiée par ce qu'exige la situation ».

<sup>790</sup> Observation générale n° 12 (E/C.12/1999/5), par. 6 (pas d'italiques dans le texte).

<sup>791</sup> Voir, par exemple, « Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'UNESCO, Paris, 23-27 janvier 1995 » (Paris, UNESCO, 1996); « Colloque sur la promotion et la diffusion des droits de l'homme, du droit international humanitaire, du droit des réfugiés, du droit des migrants et du droit de secours en cas de catastrophe naturelle, Monaco, 7-9 novembre 1985, compte rendu » *Annales du droit international médical*, vol. 32, p. 11 à 109; « Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 297 (novembre-décembre 1993), p. 519 à 525; « Résolution sur la reconnaissance du devoir d'assistance humanitaire et du droit à cette assistance », *Revue générale de droit international public*, vol. 91 (1987), p. 816 et 817; Frits Kalshoven (dir.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988* (Dordrecht, Pays-Bas, Martinus Nijhoff, 1989); Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations, The Right and Duty to Humanitarian Assistance* (Dordrecht, Pays-Bas, Martinus Nijhoff, 1991); Rohan J. Hardcastle et Adrian T. L. Chua, « Assistance humanitaire : pour un droit d'accès aux victimes des catastrophes naturelles », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 832 (1998), p. 633 à 655; Juan Antonio Carrillo Salcedo, « Le droit à l'assistance humanitaire : à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires », dans *Law in Humanitarian Crises/Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II (Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995); Yves Sandoz, « Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance : de quoi parle-t-on? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795 (mai-juin 1992), p. 225 à 237; René-Jean Dupuy, « L'assistance humanitaire comme droit de l'homme contre la souveraineté de l'État », dans Frits Kalshoven (dir.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters* (Dordrecht, Pays-Bas, Martinus Nijhoff, 1989), p. 27 à 34; et Dietrich Schindler, « Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law », dans R. St. J. Macdonald (dir.), *Essays in Honor of Wang Tieya* (Londres, Kluwer Academic Publishers, 1993), p. 689 à 701.

<sup>792</sup> Voir, par exemple, Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention), 1949, art. 38 1), 59, 62 et 108; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 1977, art. 70; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 1977, art. 18 2).

naturelle<sup>793</sup>, d'autres pensent au contraire que si et y voient une norme subsidiaire du droit international<sup>794</sup>, et d'autres encore estiment que ce droit est solidement établi<sup>795</sup>.

258. S'il n'existe pratiquement aucune référence à un droit à l'assistance humanitaire dans les traités multilatéraux<sup>796</sup>, on en trouve néanmoins dans plusieurs textes à caractère non contraignant. Par exemple, les Principes et Règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe stipulent que « la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, qui s'efforcent de prévenir et d'alléger les souffrances des hommes, *considèrent que tous ont un droit fondamental à donner et recevoir une assistance humanitaire* »<sup>797</sup>. De même, les Mohonk Criteria indiquent que chacun a le droit de demander et de recevoir des autorités compétentes ou des organisations locales, nationales ou internationales, gouvernementales ou non gouvernementales, l'aide humanitaire nécessaire à sa survie et à sa dignité<sup>798</sup> et appellent les États Membres de l'ONU à reconnaître le droit à l'assistance humanitaire et le devoir de la prodiguer<sup>799</sup>. La résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international le 2 septembre 2003 stipule que « le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue une menace à la vie et une atteinte à la dignité humaine et, par conséquent, une violation des droits humains fondamentaux. Les victimes de catastrophes ont le droit de demander et de recevoir une assistance humanitaire »<sup>800</sup>. Plusieurs autres textes contiennent des dispositions similaires<sup>801</sup>.

<sup>793</sup> Voir, par exemple, Hardcastle et Chua, « Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters », p. 35; et commentaires de Nigel Rodley dans « Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'UNESCO », p. 146 : « Il m'apparaît assez clairement qu'il n'existe pas de droit à l'assistance humanitaire ou que, même s'il devait y en avoir un et s'il y en avait effectivement un, je suis sûr qu'il ne s'agirait pas d'un droit de l'homme ». Rodney juge redondante la notion d'un tel droit : « les droits de l'homme ont d'ores et déjà été bafoués quand la personne se retrouve dans cette situation. Et il n'est guère utile [...] de suggérer qu'un autre droit de l'homme a été violé, à savoir le droit de recevoir de l'assistance » (ibid., p. 146).

<sup>794</sup> Voir les observations de Marie-José Domestici-Met dans « Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'UNESCO », p. 88 : « Je pense qu'il ne faut pas considérer le droit à l'assistance humanitaire comme un droit de l'homme distinct, mais comme une sorte de procédure de substitution aux droits de l'homme. De même qu'il y a un droit à réparation, il y a un droit à l'assistance, si les droits de premier rang ne sont pas remplis et sont bafoués. »

<sup>795</sup> Observations de Héctor Gros Espiell dans « Le droit à l'assistance humanitaire : actes du Colloque international organisé par l'UNESCO », p. 103 : « Nous pouvons déjà affirmer que le droit à l'aide humanitaire est pour l'essentiel, compte tenu des idées et des besoins actuels, une norme impérative de droit international général, reconnue comme telle par la communauté internationale des États dans son ensemble, ainsi que la formule l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Le droit à l'aide humanitaire constituerait donc à l'heure actuelle un cas de *jus cogens*, entraînant la nullité de tout traité et de tout acte juridique international en conflit avec ce droit ou avec les mesures exigées par son application. »

<sup>796</sup> Voir, cependant, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant africain, 1990, art. 23.

<sup>797</sup> Principes et règles, op. cit., note 400, principe 2.1 (italiques ajoutés).

<sup>798</sup> Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, 1995, dans J. M. Ebersole, op. cit., note 26, p. 192 à 208 (p. 196).

<sup>799</sup> Ibid., p. 195, par. 1.

<sup>800</sup> Sect. II, par. 1 et 2.

<sup>801</sup> Voir, par exemple, Walter Kälin, « Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations », *Studies in Transnational Legal Policy*, n° 32 (Washington: American Society of International Law, 2000), principe 3 (« Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit

### 3. Autres mécanismes de protection

259. Le droit international s'est enrichi de plusieurs concepts nouveaux qui définissent des domaines de protection spéciale pour les victimes et les organisations humanitaires qui leur prêtent assistance<sup>802</sup>. Bien qu'ils aient été créés en majorité pour des situations de conflit armé et qu'à ce titre, ils ne sont pas totalement pertinents pour la présente étude, nous les évoquons rapidement ici parce que certaines des idées qui les sous-tendent pourraient étayer un concept similaire sur la protection des personnes en cas de catastrophe. Par exemple, le droit international humanitaire classique prévoit que les parties peuvent, par consentement mutuel, créer des zones protégées démilitarisées<sup>803</sup>, telles que les zones neutres de Dacca en 1971, de Nicosie en 1974 ou de Saïgon en 1975 et les zones sanitaires et de sécurité de Phnom Penh en 1975<sup>804</sup>. Plus récemment, le Conseil de sécurité a eu recours à un mécanisme similaire, en créant des « zones de sécurité », notamment dans le nord de l'Iraq, en application de la résolution 688 (1991) et en Bosnie-Herzégovine, en application des résolutions 819 (1993) (pour Srebrenica) et 824 (1993) (pour Sarajevo et les autres zones menacées). Les zones de sécurité se distinguent des zones protégées en trois points essentiels : a) en règle générale, elles ne sont pas créées avec le consentement des parties concernées, mais plutôt imposées, généralement par une résolution du Conseil de sécurité<sup>805</sup>;

---

de demander et de recevoir une protection et une aide humanitaire des [autorités nationales] »); les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire, op. cit., note 791, principe 1 qui stipule que (« Tout être humain a droit à une assistance humanitaire, au nom des droits humains à la vie, à la santé, à la protection contre les traitements cruels et dégradants et des autres droits humains essentiels à la survie, au bien-être et à la protection en situation de danger public »); la Déclaration de Doha sur les activités prioritaires en ce qui concerne le développement progressif du droit international en vue de faire face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, dans *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), p. xv à xx (à la page xviii, il est dit « qu'il faut réaffirmer le droit des victimes à l'assistance humanitaire et en faire un droit humain fondamental, au même titre que les droits à la vie, à la santé et à la protection contre les traitements cruels et dégradants ». Ce droit est également mentionné dans la loi bolivienne de 2000 sur la prévention des risques de catastrophe et les secours en cas de catastrophe, art. 3 b) (« Le droit à la protection prévoit que toute personne vivant sur le territoire national a un droit à la protection de son intégrité physique, de ses infrastructures de production, de ses biens et de son environnement en cas de catastrophe ou de situation d'urgence »).

<sup>802</sup> Voir Mohamed S. Elewa, « Genocide at the safe area of Srebrenica: a search for a new strategy for protecting civilians in contemporary armed conflict », *Michigan State University-DCL Journal of International Law*, vol. 10 (2001), p. 429 à 463 (p. 452); et Yves Sandoz, « The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin » et Leonardo Franco, « An examination of safety zones for internally displaced persons as a contribution toward prevention and solution of refugee problems », dans *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), respectivement p. 899 à 927 et 871 à 897.

<sup>803</sup> Voir la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 1949, art. 23; et la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 1949, art. 14 et 15.

<sup>804</sup> Voir l'analyse dans Sandoz, « The establishment of safety zones for persons displaced within their country of origin », p. 909 à 911.

<sup>805</sup> Ibid., p. 917 et 926; Carillo Salcedo, « Le droit à l'assistance humanitaire : à la recherche d'un équilibre entre les devoirs des autorités territoriales et les obligations des donateurs des secours humanitaires », p. 119; et Elewa, op. cit., note 802, p. 452 et 453.

b) elles ne doivent pas avoir une portée exclusivement civile<sup>806</sup>; et c) elles ne sont pas nécessairement démilitarisées<sup>807</sup>.

260. Les « centres de secours ouverts » créés par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à Sri Lanka en 1990 et définis comme des lieux provisoires où les personnes déplacées peuvent entrer librement et recevoir des secours vitaux dans un environnement relativement sûr<sup>808</sup>, représentent également un concept inédit. Si leur fonction première était de distribuer de la nourriture aux victimes, ils leur fournissaient aussi un abri provisoire, de l'eau et des soins<sup>809</sup>. Les centres de secours ouverts ne s'apparentent en aucun cas à des zones de sécurité ou à des zones démilitarisées, qui sont, quant à elles, considérées comme techniquement et politiquement inacceptables à Sri Lanka<sup>810</sup>.

261. Deux notions théoriques reviennent de plus en plus souvent dans les analyses sur les secours en cas de catastrophe. Elles se distinguent des modèles abordés précédemment, mais en reprennent certains éléments. Il s'agit des notions d'espace humanitaire et de couloirs d'urgence. Même si elles demeurent essentiellement théoriques, nous en parlons brièvement ci-après afin de dresser un panorama complet des débats en cours sur la protection des personnes dans les situations de catastrophe.

#### a) Espace humanitaire

262. La notion d'« espace humanitaire » a été défini comme la liberté pour les organisations humanitaires d'accéder aux zones sinistrées, d'évaluer les besoins humanitaires et d'y répondre<sup>811</sup>. Dans le cadre des secours en cas de catastrophe, l'espace humanitaire est une bonne solution pour l'État dans lequel il est créé, et qui doit y consentir, car il porte sur une zone restreinte, quand l'assistance humanitaire opère sur des zones beaucoup plus étendues. Comparé aux trois types de dispositifs décrits plus haut, l'espace humanitaire est celui qui, en situation de catastrophe, se rapproche le plus du centre de secours ouvert, car sa mission essentielle est de permettre l'acheminement de vivres, d'eau et de soins médicaux<sup>812</sup>.

<sup>806</sup> Ibid.

<sup>807</sup> Ibid.

<sup>808</sup> W. D. Clarence, « Open relief centres: a pragmatic approach to emergency relief and monitoring during conflict in a country of origin », *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, n° 2 (1991), p. 320 à 328 (p. 325). À l'origine, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a fait fonctionner ces centres sans le consentement des autorités de Sri Lanka, même si leur création, a-t-on pu dire, relevait généralement du mandat du Haut-Commissaire dans cet État [B. S. Chimni, « The incarceration of victims: deconstructing safety zones », dans *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), p. 823 à 854 (p. 846)]. Plus de deux ans après, un accord officiel les a autorisés à continuer à fonctionner (ibid., p. 846 et 847).

<sup>809</sup> Clarence, op. cit., note 808, p. 327.

<sup>810</sup> Chimni, op. cit., note 808, p. 845.

<sup>811</sup> Karen Guttieri, « Humanitarian space in insecure environments: a shifting paradigm », *Strategic Insights*, vol. 4, n° 11 (novembre 2005) (citant l'Office humanitaire de la Communauté européenne).

<sup>812</sup> À la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale, en 1994, Monaco a soumis un projet de résolution visant à engager des consultations sur l'opportunité d'une convention qui régirait la création de zones de sécurité, tant dans les conflits armés que dans les autres catastrophes humanitaires. Il soutenait qu'ainsi, « le Haut-Commissariat pour les réfugiés, l'UNICEF, les institutions caritatives internationales telles que le Comité international de la Croix-Rouge, ou

## b) Couloirs d'urgence

263. Un espace humanitaire permettant aux travailleurs humanitaires d'évaluer les besoins et d'essayer d'y répondre ne servirait à rien sans ravitaillement en nourriture, en eau potable et en fournitures médicales. En 1990, le Secrétaire général faisait observer : « Il n'y a aucun doute qu'un accès sans restriction aux victimes d'une catastrophe reste l'un des problèmes clefs de l'assistance humanitaire. L'idée d'établir des couloirs de secours pour permettre au personnel d'assistance et de sauvetage d'acheminer les secours en nature indispensables pourrait être élaborée plus avant. L'existence de tels couloirs ou passages serait limitée en fonction de la nature particulière du cas d'urgence en cause. Ils seraient également limités quant à leur dimension géographique, à savoir qu'ils représenteraient l'itinéraire le plus direct pour atteindre le lieu du sinistre, et, enfin, leur fonction se réduirait exclusivement à faciliter la distribution des secours d'urgence tels que vivres et médicaments. La mise en place de lignes de sauvetage de ce genre doit évidemment être négociée avec les pays sinistrés, compte tenu des exigences de leur souveraineté. »<sup>813</sup>

264. L'Assemblée générale a par la suite adopté la résolution 45/100, dont un des paragraphes est expressément consacré à la notion de couloir d'urgence :

L'Assemblée générale ... prend acte avec satisfaction du rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 43/131 ..., en particulier sur la possibilité de créer, à titre temporaire, là où il est nécessaire et de manière concertée entre les gouvernements touchés et les gouvernements et organisations intergouvernementales, gouvernementales et non gouvernementales intéressés, des couloirs d'urgence pour la distribution d'aide médicale et alimentaire d'urgence<sup>814</sup>.

Bien que la notion de couloir d'urgence soit souvent évoquée à propos des conflits armés, le Secrétaire général avait explicitement mentionné la possibilité d'y avoir recours en cas de catastrophe naturelle<sup>815</sup>.

---

certaines organisations non gouvernementales reconnues pour leur action humanitaire, pourraient être mieux en mesure d'apporter rapidement : protection, secours et assistance aux populations civiles frappées par des conflits meurtriers et le déni de leurs droits les plus élémentaires » (A/49/PV.13, p. 7). Ce projet n'a toutefois pas été adopté. Voir Karin Landgren, « Safety zones and international protection: a dark grey area », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7 (1995), p. 441.

<sup>813</sup> A/45/587, par. 26.

<sup>814</sup> Résolution 45/100 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1990, par. 6.

<sup>815</sup> Le Programme alimentaire mondial a également abordé cette question : « À sa quinzième session tenue au Caire en 1989, les membres du CMA [Conseil mondial de l'alimentation] ont accepté dans la Déclaration du Caire la proposition d'un accord international pour le transport en toute sécurité des secours alimentaires d'urgence. Cette proposition était considérée comme une contribution aux entretiens menés au niveau international en application notamment de la résolution 43/131 de l'Assemblée. La question du transport en toute sécurité des secours alimentaires d'urgence a été examinée à nouveau à la seizième session du CMA tenue à Bangkok en mai 1990. Dans leurs conclusions, les membres du Conseil ont recommandé au Directeur exécutif du CMA, d'une part, de tenir avec les organisations et institutions concernées des consultations sur l'élaboration de directives concernant des mesures efficaces pour assurer le transport de l'aide alimentaire d'urgence et, d'autre part, de demander le soutien de l'Assemblée générale à ce sujet » (A/45/587, par. 24).

265. D'autres textes ont également proposé des couloirs d'urgence. Par exemple, les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire recommandent d'acheminer l'aide humanitaire, si possible, par des couloirs d'urgence, qui doivent être respectés et protégés par les autorités compétentes des parties concernées et, si nécessaire, par les Nations Unies<sup>816</sup>. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays préconisent que « toutes les autorités [de l'État bénéficiaire] autorisent et facilitent le libre passage de l'aide humanitaire et permettent aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et sans entraves aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays »<sup>817</sup>.

266. En autorisant un couloir d'urgence, l'État bénéficiaire permet aux secours d'acheminer l'aide dans les strictes limites de cette bande étroite, et limite et contrôle ainsi la présence étrangère sur son territoire. Par exemple, un accord conclu entre le Soudan et les Nations Unies en juin 1991 a permis de créer un couloir d'urgence fluvial passant par la voie navigable Kosti-Malakal, sur le Nil Blanc, et Malakal-Nassir, sur le Sobat, pour ravitailler les populations du Sud-Soudan<sup>818</sup>. De même, la résolution 764 du Conseil de sécurité du 13 juillet 1992 a entériné les mesures visant à renforcer l'accord sur l'aéroport de Sarajevo conclu le 5 juin 1992, en vertu duquel les parties étaient convenues « d'établir entre l'aéroport et la ville des couloirs de sécurité placés sous le contrôle de la Force [de protection des Nations Unies], pour assurer en toute sécurité l'acheminement de l'aide humanitaire et les déplacements du personnel requis »<sup>819</sup>.

267. Cinq restrictions à la création de couloirs d'urgence ont été proposées. Elles visent à les limiter dans le temps, à la durée pendant laquelle l'aide est absolument nécessaire; à les limiter dans l'espace; à les limiter dans leurs objectifs, afin qu'ils n'aient pas d'autre objet que de permettre l'acheminement d'une aide humanitaire de première urgence; à les limiter sur le plan déontologique, afin de garantir l'impartialité des travailleurs humanitaires distribuant l'aide; et à les soumettre à d'autres règles<sup>820</sup>.

<sup>816</sup> Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire, op. cit., note 791, principe 10.

<sup>817</sup> Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, 2000, principe 25 3). Dans une déclaration faite au cours du débat de l'Assemblée générale sur l'adoption de la résolution 46/482, la France a fait remarquer que la Commission indépendante pour l'étude des questions humanitaires internationales avait aussi émis l'idée d'utiliser des couloirs d'urgence « pour atteindre rapidement les victimes tout en ayant les plus grands égards pour la souveraineté des États affectés » (A/46/PV.39, par. 73).

<sup>818</sup> Mario Bettati, « Droit d'ingérence humanitaire ou droit de libre accès aux victimes? », *Revue de la Commission internationale de juristes*, vol. 49, n° 1 (1992), p. 7 (où il est expliqué que la précédente opération de sauvetage préfigurait aussi les couloirs d'urgence par lesquels la Communauté européenne avait acheminé une aide, en 1990, par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales).

<sup>819</sup> Ces couloirs d'urgence ont été essentiels à la survie de la population de l'ex-Yougoslavie pendant toute l'année 1992. Voir Bettati, op. cit., note 818, p. 7. Voir aussi la résolution 767 (1992) du Conseil de sécurité du 27 juillet 1992, par. 2 (sur l'organisation d'un pont aérien humanitaire vers la Somalie) et la résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998 (sur l'accès de l'aide humanitaire au Kosovo).

<sup>820</sup> À cet égard, les restrictions imposées au passage inoffensif dans la mer territoriale au titre de l'article 19 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pourraient servir d'exemple (Bettati, op. cit., note 818, p. 7).