Document:-
A/CN.4/SR.2979

Compte rendu analytique de la 2979e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2008, **vol. I**

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://legal.un.org/ilc/)

Copyright © Nations Unies

de l'OEA sont une sorte de société de démocraties, l'idée étant que lorsqu'un État s'écarte d'un ensemble convenu de normes démocratiques, le principe de non-intervention doit se voir accorder moins d'importance et des procédures d'intervention internationale doivent être mises en mouvement. L'une des procédures prévues consiste pour le secrétariat à effectuer une mission sur le territoire d'un État membre avec le consentement du gouvernement de ce dernier. La question technique qui se pose est celle de savoir si le terme «gouvernement» utilisé dans la Charte doit être interprété, aux fins d'un tel consentement, comme désignant uniquement l'exécutif, qui est généralement la branche du gouvernement ayant une capacité internationale en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités et d'autres instruments pertinents, ou si l'invitation peut émaner de l'appareil judiciaire, si celui-ci estime, par exemple, que l'exécutif a porté atteinte aux droits qui sont les siens dans le cadre d'une structure constitutionnelle démocratique. Il s'agit d'une question d'interprétation complexe; certains peuvent arguer qu'il s'agit essentiellement d'une question politique. M. Pérez hésite à émettre une opinion sur ce point au stade actuel, car le Comité ne l'a pas encore examiné.

79. M. HASSOUNA dit que les activités et l'expérience du Comité juridique interaméricain pourraient être utiles à d'autres organisations régionales, comme la Ligue des États arabes et l'Union africaine. Il souhaiterait donc proposer qu'une forme de coopération soit établie entre les divers organes judiciaires au bénéfice de tous.

80. La responsabilité pénale internationale est une question importante non seulement dans les Amériques mais dans toutes les régions du monde. Étant donné que certains États membres de l'OEA, comme les États-Unis, n'ont pas encore signé le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, alors que d'autres y sont peut-être déjà parties, M. Hassouna se demande si l'OEA a une position commune concernant l'opportunité de signer et de ratifier le Statut de Rome.

81. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en qualité de membre de la Commission, dit que comme M. Vasciannie, il a eu l'honneur de siéger au Comité juridique interaméricain. Sur la base de cette expérience, il juge nécessaire de renforcer la coopération entre la Commission du droit international et les autres organismes régionaux s'occupant de la codification du droit international et également entre ces organismes régionaux et le Comité juridique interaméricain. Quant à la proposition de créer une cour de justice interaméricaine, il a tendance à penser que cela risque de créer plus de problèmes que cela n'en résoudra.

82. M. PÉREZ (Comité juridique interaméricain), répondant à la question de M. Hassouna, dit qu'il n'y a pas de position interaméricaine commune en ce qui concerne la Cour pénale internationale; toutefois, il existe un consensus selon lequel les États qui souhaitent adhérer au Statut de la Cour doivent pouvoir le faire, et qu'ils ne doivent ménager aucun effort pour éliminer les obstacles techniques à une telle adhésion pouvant exister dans leur système juridique interne. Dans cet esprit, le Comité s'est efforcé d'exercer sa fonction administrative et technique pour résoudre les problèmes que connaissent les États membres sur la base des enseignements tirés de l'expérience d'autres États membres. En ce sens, il s'agit de la forme de fonction publique internationale la moins politique et la plus désintéressée. La proposition faite par M. Hassouna et appuyée par le Président en faveur d'une coopération interrégionale plus étroite s'inscrit dans une telle démarche, et M. Perez dit qu'il la recommandera au Comité.

83. En conclusion, il remercie les membres de leurs questions et observations aussi intéressantes que révélatrices, qu'il transmettra au Comité afin que tous les membres de celui-ci puissent en tirer les enseignements.

84. Le PRÉSIDENT remercie le Président du Comité juridique interaméricain pour sa contribution précieuse aux travaux de la Commission, et lui souhaite un bon voyage de retour.

La séance est levée à 12 h 50.

2979e SÉANCE

Mercredi 16 juillet 2008, à 10 heures

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Caflisch, M. Comissário Afonso, M. Dugard, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, Mme Jacobsson, M. Kamto, M. Kemicha, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Mme Xue, M. Yamada.

Protection des personnes en cas de catastrophe (*suite*) [A/CN.4/590 et Add.1 à 3, A/CN.4/598]

[Point 8 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport préliminaire du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/598).

2. Mme ESCARAMEIA remercie le Rapporteur spécial pour son rapport extrêmement riche et instructif, et aussi pour les contacts qu'il a pris avec divers organismes au sein du système des Nations Unies et extérieurs à celui-ci. Elle souscrit à la démarche qu'il a adoptée dans son rapport préliminaire: l'objet de ce document est de définir les hypothèses de base à partir desquelles procédera le travail de la Commission, l'accent étant mis sur la portée du sujet. Il semble à cet égard que le Rapporteur spécial ait retenu trois hypothèses de base. La première est que la conception du sujet doit être large, l'étude devant porter sur les catastrophes naturelles et celles dues à l'activité de l'homme, sur les divers intervenants, étatiques et non

étatiques, et sur les diverses étapes, notamment la prévention, l'atténuation des dommages et le relèvement. La deuxième hypothèse est que le sujet doit être abordé selon une approche axée sur les droits des victimes, et la troisième semble être qu'il pourrait exister une sorte de responsabilité de protéger.

3. S'agissant de la première hypothèse, Mme Escarameia y souscrit pleinement et estime intéressante la manière dont le Rapporteur spécial a déduit la portée du sujet du titre de celui-ci, comme il le relate aux paragraphes 10 à 12 de son rapport préliminaire. Le Rapporteur spécial délimite ensuite le sujet *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* et même, bien qu'il ne le dise pas expressément, *ratione loci*, puisqu'au paragraphe 47 de son rapport il aborde la question du lieu où se produit la catastrophe.

4. S'agissant de la portée *ratione materiae* du sujet, il est important de ne pas la limiter aux catastrophes naturelles, pour les raisons données par le Rapporteur spécial au paragraphe 49 de son rapport, à savoir que les catastrophes naturelles peuvent souvent être aggravées par l'activité de l'homme ou par l'absence d'intervention en temps voulu. À cet égard, la définition figurant dans la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, citée au paragraphe 46 du rapport, constitue une bonne base pour définir la notion. De même, Mme Escarameia pense avec le Rapporteur spécial que la protection de l'environnement et des biens, dès lors qu'ils ont un lien avec la protection des personnes, doit aussi être envisagée. Elle comprend mal par contre la distinction faite par le Rapporteur spécial au paragraphe 51 de son rapport entre protection *lato sensu* et protection *stricto sensu*, et elle souhaiterait des explications à cet égard.

5. S'agissant de la portée *ratione personae* des travaux, Mme Escarameia pense avec le Rapporteur spécial que la pratique et le rôle des acteurs non étatiques doivent aussi être étudiés, d'autant plus que ce sont surtout ces acteurs qui ont élaboré des règles en la matière. Quant à la dimension temporelle du sujet, il convient d'en étudier toutes les phases, de la prévention des catastrophes au relèvement après une catastrophe.

6. En ce qui concerne la deuxième hypothèse, à savoir que les travaux doivent être axés sur les droits de la victime, Mme Escarameia se félicite que le Rapporteur spécial ait adopté cette approche. Il cite à cet égard le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui, dans son rapport de 1998 sur l'activité de l'Organisation[189], déclare que l'approche fondée sur les droits prend en considération non seulement les besoins humains mais aussi l'obligation de la société de respecter les droits inaliénables de la personne humaine, ce qui semble impliquer une sorte de droit à l'aide humanitaire. Les auteurs sont certes divisés sur ce point, mais les règles élaborées en la matière par la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, tout autant que les Critères de Mohonk applicables à l'assistance humanitaire en situation d'urgence complexe (*Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*)[190], reconnaissent un droit fondamental à cette assistance. L'Institut de droit international quant à lui, dans sa résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire[191], y voit également un droit, d'autant qu'il assimile la non-assistance à une atteinte à la vie et à la dignité humaine. Il faut donc étudier la question de ce droit à l'assistance.

7. Ces considérations débouchent logiquement sur la troisième hypothèse, certes avancée avec beaucoup de prudence, à savoir qu'il pourrait exister une sorte de responsabilité de protéger. Il s'agirait plutôt d'un principe, et non d'une règle exécutoire, mais qui soulève de nombreuses questions. Néanmoins, s'il existe un droit à l'assistance, il doit exister une obligation correspondante, et se pose alors la question de savoir qui est débiteur de cette obligation – à cet égard, on semble généralement admettre que l'État où la catastrophe se produit a une obligation de protection, mais l'on peut se demander ce qu'il en est des États tiers, des acteurs non étatiques et même des individus. Se pose aussi la question du contenu de cette obligation, de savoir si elle porte sur la prévention, l'intervention et la reconstruction. Il faut en outre se demander quel est le facteur qui déclenche cette obligation: prend-elle effet automatiquement avec la catastrophe, une décision d'un organe est-elle nécessaire, ou une réclamation doit-elle être présentée par l'individu? Enfin, il faudra se demander quels sont les moyens disponibles pour faire respecter cette obligation, au plan national ou international. Quoi qu'il en soit, l'étude de la question de la responsabilité de protéger ne saurait être éludée et il serait bon à cet égard que le Rapporteur spécial présente un rapport consacré exclusivement à cette question.

8. Dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ a jugé que la fourniture d'une aide humanitaire ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international. De plus, l'idée d'une responsabilité de protéger est très présente depuis que le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement a publié son rapport[192], dont les conclusions ont été renforcées par le rapport du Secrétaire général intitulé «Dans une liberté plus grande», qui évoque le besoin de «rendre les États responsables devant leurs citoyens et les autres États»[193]. On peut enfin citer le Document final du Sommet mondial de 2005[194], aux termes duquel il incombe à chaque État de protéger les populations des catastrophes que constituent le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et l'épuration ethnique. Tous ces documents doivent être analysés, de même que le volumineux rapport de 2001 de la Commission internationale de l'intervention et de

[189] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément nº 1* (A/53/1), p. 29, par. 174.

[190] Voir Jon M. Ebersole, «The Mohonk Criteria for humanitarian assistance in complex emergencies: Task force on ethical and legal issues in humanitarian assistance», *Human Rights Quarterly*, vol. 17, nº 1, 1995, p. 192 à 208.

[191] *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70, t. II (session de Bruges, 2003 – deuxième partie), p. 262.

[192] «Un monde plus sûr: Notre affaire à tous» (A/59/565).

[193] «Dans une liberté plus grande: Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (A/59/2005), par. 22.

[194] Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, en date du 16 septembre 2005, par. 138 à 140.

la souveraineté des États intitulé «La responsabilité de protéger»[195]. Il semble donc admis que les États ont l'obligation de protéger les populations se trouvant sur leur territoire et que des entités étrangères peuvent les aider dans cette tâche, avec leur accord. Ceci ne semble guère être contesté, mais il faut se demander, et la question est beaucoup plus débattue, si ces entités étrangères peuvent protéger ces populations sans leur accord − voire même si elles en ont l'obligation. On peut citer enfin l'article 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui impose aux États l'obligation de protéger les personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les catastrophes naturelles.

9. S'agissant des sources, Mme Escarameia convient, avec le Rapporteur spécial, que les principales sources sont le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit des réfugiés et des personnes déplacées. Mais d'autres sources doivent être étudiées, comme le droit des privilèges et immunités, le droit douanier et le droit des transports, qui sont importants au niveau opérationnel. De plus, il faut aussi prendre en considération la jurisprudence internationale et celle des États, la législation des États, les résolutions de l'Assemblée générale et même les observations générales des organes chargés de surveiller l'application des traités. S'agissant du droit coutumier, le Rapporteur spécial déclare qu'il ne semble pas en exister dans ce domaine, tout en soulignant l'importance des principes généraux. Or, pour Mme Escarameia, certains de ces principes, comme le principe de coopération et le principe d'humanité, peuvent être considérés comme faisant partie du droit coutumier.

10. S'agissant de la forme finale que pourrait prendre le résultat des travaux sur le sujet, Mme Escarameia convient avec le Rapporteur spécial que la Commission devrait se décider assez rapidement et elle estime, également comme le Rapporteur spécial, qu'une convention-cadre conviendrait parfaitement, en ce qu'elle énoncerait des principes généraux que les États pourraient reprendre dans des traités bilatéraux ou régionaux.

11. M. HMOUD, après avoir remercié le Rapporteur spécial pour son excellent rapport préliminaire sur la protection des personnes en cas de catastrophe, souligne que si ce rapport, ainsi que le mémoire établi par le Secrétariat, montrent qu'il existe un grand nombre et une grande diversité d'instruments juridiques et de textes de *soft law* traitant des différents aspects des catastrophes, il est nécessaire de mieux identifier les domaines dans lesquels l'adoption par la Commission de projets d'article ou de directive sur le sujet est justifiée. Quels sont les problèmes que rencontre la protection des personnes en cas de catastrophe? Il est essentiel de répondre à cette question pour délimiter la portée du sujet, qui semble, à la lecture du rapport préliminaire, être très large. Faut-il envisager la matière sous son aspect pratique, c'est-à-dire créer des normes destinées à régler les problèmes que connaissent la prévention et les secours sur le terrain et améliorer les moyens d'intervention en cas de catastrophe, ou faut-il l'envisager du point de vue théorique, en adoptant des règles applicables dans une grande diversité de situations et qui risquent donc de faire double emploi avec des règles existantes? Pour M. Hmoud, il convient de retenir la première approche et d'identifier les problèmes essentiels pour créer des normes juridiques aptes à les régler, afin de renforcer la capacité d'intervention dans de telles situations. Ceci limitera en outre la portée du sujet et permettra à la Commission de contribuer efficacement au cadre juridique en matière de catastrophes.

12. Une catastrophe a des conséquences dommageables pour l'individu qui y est exposé ainsi que pour l'État sur le territoire duquel elle se produit ou peut se produire. Une catastrophe prive l'individu de la jouissance de plusieurs droits fondamentaux, notamment les droits à la vie, à l'alimentation, à la propriété, au logement et au travail. En cas de catastrophe, les victimes devraient continuer à jouir de ces droits dans toute la mesure possible, puis en recouvrer la pleine jouissance. L'État est aussi confronté à une perturbation de la vie sociale qui affecte sa capacité d'exercer certains droits et d'assumer certaines responsabilités. L'être humain est certes le principal sujet de préoccupation en cas de catastrophe mais ses droits, dans le cadre du sujet, doivent être considérés comme conformes aux intérêts de l'État confronté à la catastrophe. Les droits de l'individu et ceux de l'État sont en l'espèce interdépendants. Un État qui n'a pas accès aux secours internationaux ne pourra assister les personnes affectées. Une approche axée sur les droits de l'individu devrait partir de ce postulat. De plus, la souveraineté de l'État et le principe de non-ingérence ne devraient pas être considérés comme contraires à l'approche axée sur les droits de l'individu. Pourtant, la souveraineté implique des obligations de l'État envers sa population et la non-ingérence ne saurait être une excuse permettant à un État de refuser à sa population l'accès à l'assistance internationale lorsqu'il ne veut pas ou ne peut pas lui fournir lui-même une assistance durant une catastrophe.

13. De ce point de vue, il faut se demander s'il convient de revoir ou de modifier les principes généraux actuels, à savoir celui qui veut que l'État ait l'obligation de protéger l'individu en cas de catastrophe et de demander une assistance, et le principe selon lequel une entité sollicitée peut fournir ou refuser une telle assistance. Il faut aussi se demander si l'établissement d'un droit à l'assistance humanitaire, qui compléterait ou modifierait les principes en vigueur, réglera les problèmes existants, ou s'il y a d'autres moyens de parvenir à une solution. Le droit à l'assistance serait-il le principe fondamental pour renforcer le régime existant de prévention, d'intervention et d'assistance et régler les problèmes clefs que connaît ce régime? Il n'est pas besoin de répondre à ces questions à ce stade mais la question du droit à l'assistance est directement liée à celle de l'approche axée sur les droits de la victime.

14. S'agissant plus particulièrement de la taxinomie des catastrophes, la distinction entre catastrophes naturelles et catastrophes dues à l'activité humaine ne justifie pas que l'on exclue ces dernières du champ de l'étude. L'objectif de l'entreprise, à savoir renforcer la protection et régler les problèmes qui se posent, est le même pour les deux

[195] *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, décembre 2001.

types de catastrophes qui perturbent le fonctionnement des sociétés. Dans un cas comme dans l'autre, les droits de l'individu sont en péril, et les principes juridiques s'appliquent généralement aux deux types de catastrophes. Le contenu du principe de prévention peut néanmoins impliquer davantage d'obligations dans le cas des catastrophes dues à l'activité humaine. Durant un conflit armé, le droit international humanitaire est, comme l'a affirmé la CIJ, lex specialis, mais ceci n'exclut pas que d'autres droits soient applicables dans la mesure où leurs règles ne sont pas en conflit avec le droit international humanitaire. Ceci étant, le conflit armé est une situation particulière dans laquelle la capacité qu'a l'État d'agir est différente de ce qu'elle est en temps de paix. Les questions d'accès, la liberté de mouvement des travailleurs humanitaires et les privilèges et immunités de ces travailleurs sont parmi les questions que les États règlent en fonction d'impératifs militaires qui n'existent pas en temps de paix. Les situations de guerre doivent donc, pour cette raison, être exclues de l'étude du sujet.

15. Autre point spécifique, la notion de protection, qu'il est extrêmement important de définir aux fins de l'examen du sujet car elle détermine les droits et obligations des différents bénéficiaires et acteurs en cas de catastrophe. Sans une définition claire, ces droits et obligations ne seront pas correctement mis en œuvre. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial déclare que la notion de protection inclut celles d'intervention, de secours et d'assistance et, plus loin, qu'il existe une notion générale et globale de protection comprenant la protection au sens strict, qui dénote une approche axée sur les droits, et d'autres notions, en particulier celle d'assistance. Pour sa part, dans son mémoire, le Secrétariat considère que la notion de protection inclut l'accès humanitaire aux victimes, la création de zones sûres, la fourniture d'une aide rapide et adéquate et la surveillance du respect des droits de l'homme. Il y a donc clairement une divergence que la Commission doit résoudre en définissant cette notion correctement. Elle ne peut pas, en effet, procéder par analogie avec la définition employée dans d'autres domaines du droit tels que le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme ou le droit international des réfugiés. Définir la notion de protection permettrait également d'orienter la teneur du régime de protection, y compris les droits des personnes qu'il s'agirait de protéger. Quoi qu'il en soit, M. Hmoud pense qu'il ne serait pas avisé d'inclure dans le sujet la protection de l'environnement, car outre qu'elle en élargirait le champ, elle relève d'autres domaines du droit, qui régissent notamment la prévention, l'atténuation, la maîtrise et la remise en état. Compte tenu de l'importance d'agir rapidement pour protéger des personnes en situation de vulnérabilité, la Commission devrait se concentrer sur le point de savoir quels sont les droits et obligations particulièrement pertinents dans les situations d'urgence. La Commission devrait se garder par ailleurs d'élaborer des principes qui pourraient être considérés comme enfreignant la règle de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain. Des situations récentes ont montré que les États demeurent réticents à affirmer qu'ils ont le «droit» de porter assistance à une population en difficulté contre la volonté de l'État où s'est produite la catastrophe.

16. Pour ce qui est de l'aspect *ratione personae*, il est clair que les problèmes liés au cadre juridique applicable aux situations de catastrophe concernent non seulement les droits des victimes, mais aussi le statut, les droits et les obligations de ceux qui leur apportent secours et assistance. Sont inclus les autres États, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales. Ces problèmes touchent à l'accès, à la circulation, aux privilèges et immunités et à la protection des agents humanitaires, entre autres. Le statut et les droits de tous les acteurs, y compris de l'État où a lieu la catastrophe, dont les droits et préoccupations sont tout aussi légitimes, doivent être réglementés, si nécessaire. Vu qu'il existe plusieurs instruments juridiques relatifs à la protection du personnel des Nations Unies et du personnel associé, y compris celui des ONG, la Commission devrait se concentrer sur les domaines où ce régime présente des lacunes.

17. Concernant l'aspect *ratione temporis*, M. Hmoud approuve en principe l'idée du Rapporteur spécial, qui estime que le champ du sujet devrait comprendre la phase antérieure à la catastrophe, la catastrophe proprement dite et la phase postérieure. Cependant, pour éviter d'élargir ce champ au-delà du raisonnable, il pense qu'il faudrait recenser les domaines du droit qui demandent à être développés de manière à créer des obligations précises à la charge des États. Une catastrophe est souvent due à des facteurs complexes et imprévisibles, y compris à une combinaison de fléaux naturels et anthropiques. Eu égard à l'obligation de prévention, il conviendrait de définir ce qu'il est légitime d'attendre de la part de l'État où a eu lieu la catastrophe ou des autres États. Le Rapporteur spécial juge pertinents les travaux de la Commission sur le sujet de la prévention des dommages transfrontières découlant d'activités dangereuses, mais M. Hmoud ne partage pas cet avis car pour lui, ce sujet a un contenu différent et met en jeu des droits et obligations différents. Premièrement, comme il traite des dommages transfrontières, il crée des droits que les États qui risquent d'être affectés peuvent opposer à l'État où l'activité dangereuse est réalisée. Deuxièmement, ce dernier connaît l'activité en question et contrôle dans une certaine mesure la manière dont elle est exécutée. On s'attend donc, de manière légitime, à ce qu'il prévienne les dommages, établisse une coordination avec les États qui risquent d'être affectés et gère le risque. Tel n'est pas le cas avec les catastrophes naturelles, surtout les catastrophes dites complexes. C'est pourquoi la Commission ne devrait aborder la question de la prévention que lorsqu'elle sera en mesure de définir dans quelles situations il serait utile et approprié de disposer d'un ensemble de règles sur cette question.

18. Enfin, puisqu'il faut encore déterminer les règles qui se prêtent à une codification et celles qui donneront lieu à un développement progressif, de même que les domaines dans lesquels il faudra élaborer des principes directeurs et ceux où de simples orientations suffiront, M. Hmoud partage l'avis du Rapporteur spécial, selon lequel il est préférable d'attendre l'achèvement des travaux avant de se prononcer sur la forme finale que devraient revêtir les projets d'article.

19. M. CAFLISCH remercie le Rapporteur spécial pour la clarté et la richesse de son exposé − tout

particulièrement de la partie historique –, qui l'ont convaincu de l'intérêt et de l'utilité d'une étude du sujet par la Commission. Suivant la structure du rapport préliminaire du Rapporteur spécial, il commencera par aborder la question des sources et des règles relatives à la protection des personnes en cas de catastrophe (par. 21 à 42 du rapport). Les premières sources mentionnées sont le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Pour ce qui est de la première, M. Caflisch pense qu'il faut résister à la tentation de reproduire toutes ces règles dans un éventuel projet d'articles. En ce qui concerne le droit à la protection dont jouirait l'individu, il est vrai que la situation est comparable à celle de la personne qui fait valoir un droit de l'homme envers un État; restera le point de savoir comment cette personne peut en obtenir la mise en œuvre. Le droit conventionnel (multilatéral et bilatéral) est lui aussi une source importante, encore qu'il s'agisse de dispositions éparses.

20. Le rôle joué par les traités et les «autres grands instruments» analysés aux paragraphes 37 à 40 du rapport montre, pour M. Caflisch, que la Commission se trouve devant une situation qui demande un grand effort de systématisation relevant de la *lex ferenda* plutôt que de la *lex lata*, du développement progressif plutôt que de la codification. Il importe d'en être conscient car la nature de la tâche confiée à la Commission peut déterminer, en partie du moins, la nature du résultat. Bien sûr, il ne s'agit pas seulement de *lex ferenda*. Comme le suggère le Rapporteur spécial au paragraphe 42, il existe peut-être également des règles coutumières pertinentes pour le sujet. En un sens, on en a déjà trouvé: les règles relatives à la souveraineté et à l'intervention. Toutefois, ce sont là non pas des règles à contenu positif, mais des préceptes tendant à limiter les droits des individus quand surviennent des catastrophes. Il s'agit dès lors de veiller à ce que ces limites ne soient pas tracées de façon trop contraignante.

21. Pour ce qui est de la délimitation du sujet, M. Caflisch fait observer qu'aux paragraphes 44 à 49 de son rapport, le Rapporteur spécial définit la notion de «catastrophe» de façon large, de manière à y inclure les trois phases, les catastrophes naturelles aussi bien que celles provoquées par l'homme, les catastrophes soudaines et celles qui se produisent graduellement, dans un laps de temps plus étendu, en excluant cependant de cette notion les conflits armés en tant que tels. M. Caflisch voudrait souscrire à cette conception, du moins à ce stade initial des travaux. Il pense qu'il sera probablement plus facile, en cas de besoin, de réduire le champ de l'examen plutôt que de l'étendre. Et, en ce qui concerne les conflits armés, le réexamen d'un domaine bien étudié et abondamment réglé ne semble pas s'imposer.

22. Concernant la forme du résultat des travaux, question traitée notamment au paragraphe 59 du rapport préliminaire, on devrait à première vue s'orienter vers l'élaboration de principes, de directives ou d'un code, mais il est sans doute trop tôt pour décider ne serait-ce que d'une simple orientation.

23. En conclusion, de manière générale, M. Caflisch partage l'approche du Rapporteur spécial. Il lui semble que la prochaine étape à franchir sera de dresser une sorte d'inventaire des points à couvrir, de manière à y voir plus clair dans la suite des travaux.

24. M. DUGARD, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour son intéressant rapport sur un sujet qui représentera sans nul doute pour la Commission un défi difficile à relever, dit qu'il pense, comme le Rapporteur spécial le demande au paragraphe 43 de son rapport préliminaire, que la Commission doit d'emblée définir le champ du sujet. Il est également d'accord avec l'idée de traiter à la fois des catastrophes naturelles et de celles provoquées par l'homme, et il approuve la proposition d'adopter une approche fondée sur les droits. En d'autres termes, l'étude devra compléter le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit de l'environnement, et approfondir des notions telles que celle de l'intervention humanitaire.

25. Même si la notion de conflit armé est en train de s'étendre très rapidement, M. Dugard partage également l'avis du Rapporteur spécial selon lequel les situations de conflit armé devraient être exclues du champ du sujet, pour les raisons exposées au paragraphe 24 du rapport.

26. Le Rapporteur spécial faisant remarquer à juste titre que, contrairement à ce qui est le cas pour les réfugiés, les déplacés ne bénéficient pas d'une protection adéquate en vertu du droit international, et que la Commission pourrait apporter une contribution utile à cet égard, M. Dugard suggère de se référer au document final du Sommet mondial de 2005 adopté par l'Assemblée générale dans la résolution 60/1 et d'élargir la notion de protection des personnes déplacées qui est évoquée en ne la réservant plus aux situations extrêmes. De manière générale, l'étude de la Commission pourrait compléter le droit international existant, en particulier lorsqu'il ne traite pas comme il convient de l'obligation de protéger en cas de catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme.

27. La Commission devra aborder des questions délicates, telles que les situations où un État, non seulement ne protège pas sa population, mais encore la prive de toute assistance ou distribue celle-ci de manière sélective. Elles donnent lieu à controverse, car certains sont d'avis qu'elles relèvent de la compétence nationale. La pratique du Conseil de sécurité, par exemple, a montré récemment que des États défendent le droit pour un État d'opprimer sa population et de lui refuser l'accès à l'alimentation et à d'autres ressources.

28. La Commission devra circonscrire le champ du sujet, mais elle aura certainement à traiter non seulement des obligations de l'État où surgit une catastrophe mais aussi des droits et obligations de la communauté internationale dans une telle situation. Elle pourrait à cet égard apporter une contribution importante au développement des normes *erga omnes*. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial et comme l'a souligné M. Caflisch, les travaux de la Commission sur le sujet s'apparenteront davantage au développement progressif qu'à la codification, particulièrement en ce qui concerne les droits et obligations de la communauté internationale, mais cela ne devrait pas dissuader les membres de s'atteler à la tâche.

29. M. BROWNLIE tient à appeler l'attention des membres de la Commission sur une question de méthode. La compartimentation du droit international en domaines tels que le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés, etc., est certes utile pour la rédaction d'un manuel, mais se révèle totalement artificielle dans la pratique. Plutôt que de partir des sources, ce qui revient déjà à créer des «boîtes» distinctes, il serait préférable d'adopter une approche fondée sur les problèmes qui se posent concrètement. En effet, pour ce qui est de la situation des déplacés, par exemple, il existe déjà en fait un corpus plutôt développé, et se contenter de l'étoffer davantage ne serait guère intéressant.

30. Pour mieux faire comprendre ce que serait une approche fondée sur les problèmes, M. Brownlie évoque le tsunami de 2007 dont l'origine se situait au large de Sumatra. Parmi les nombreux villages de la côte indienne implantés très près de l'océan, l'un d'eux n'a été épargné que parce qu'un diplomate basé à Singapour et originaire de ce village, pressentant le danger, a prévenu les habitants par téléphone, les enjoignant de se mettre à l'abri dans les collines environnantes. L'Inde disposait bien d'un système d'alerte pour les séismes, mais uniquement s'ils se produisaient sur son territoire. Voilà un exemple d'énorme déficit que le système international pourrait facilement combler en mettant au point des normes de protection ainsi que d'évaluation et de gestion des risques.

31. Toujours pour illustrer les types de problèmes sur lesquels appuyer un raisonnement, M. Brownlie dit qu'il faudrait élaborer des normes visant à garantir qu'en cas de catastrophe, les étrangers et les minorités, entre autres, reçoivent le même traitement que le reste de la population. Il évoque encore le cas des grands fleuves qui nécessitent une gestion internationale des risques. Pour l'Indus, par exemple, la pression exercée sur le barrage de Tarbela est telle que la manière dont les autorités pakistanaises entretiennent et contrôlent le site est cruciale pour les pays situés en aval. Il y aurait, là aussi, matière à élaborer des normes internationales applicables aux catastrophes dites «évitables».

32. Enfin, M. Brownlie avait proposé, il y a longtemps, que des banques alimentaires soient mises en place dans différentes régions, et cette idée mériterait d'être approfondie. Dans ce domaine également, les normes doivent être prises en considération. Par exemple, dans les années 40, il y a eu de graves famines en Inde et l'administration de l'époque a tenté d'y faire face. Malheureusement, elle a envoyé des denrées alimentaires inappropriées compte tenu du contexte culturel et religieux dans les zones touchées. Bien qu'il s'agisse d'une question purement pratique, il faut prendre en considération les normes relatives aux droits de l'homme, les normes de qualité et les normes religieuses afin que les banques alimentaires ne soient pas en porte-à-faux avec la situation locale et puissent remédier aux catastrophes qu'elles ont pour fonction d'atténuer.

33. M. AL-MARRI félicite le Rapporteur spécial pour son rapport et dit que celui-ci a adopté une démarche appropriée en présentant la question de la protection des personnes en cas de catastrophe à travers les trois phases de toute situation de catastrophe − phase antérieure à la catastrophe, catastrophe proprement dite et phase postérieure − en mentionnant divers types d'accident ou de situation susceptibles de déboucher sur des catastrophes et en traitant de la protection des biens et de l'environnement et pas seulement de la protection des personnes. Le Rapporteur spécial a en outre mentionné, par souci d'exhaustivité, les différentes situations, internes ou transfrontalières, qui perturbent le fonctionnement de la société, dépassent la capacité de l'État de faire face à la catastrophe ou menacent la vie humaine, la santé ou l'environnement. Compte tenu de la nature des travaux de la Commission et de la mission qui lui incombe, il s'est concentré sur les droits de l'homme (droit à la vie, à l'alimentation, au logement) dans le contexte desquels il a pris en considération les droits de l'enfant, des femmes et des personnes handicapées. Il a également mis l'accent sur les notions d'humanité, de neutralité, de souveraineté et de non-ingérence que la Commission devra approfondir ainsi que sur les autres principes sur lesquels s'appuie la Cour internationale de Justice. Il ne s'est pas limité aux besoins humains mais a évoqué le devoir de la société de fournir une assistance et l'intérêt qui devrait être porté au droit des victimes afin que celles-ci obtiennent justice et ne soient pas de simples bénéficiaires de la charité. Il serait bon de réaliser des études complémentaires afin de comprendre en profondeur tous ces points, notamment les personnes et les durées à prendre en considération. Le point de départ est l'étude des limites et de l'importance du principe de la responsabilité de protection, car ces droits et obligations, en particulier les droits et les obligations des tiers sont complexes et peu clairs, et parfois contradictoires, notamment en ce qui concerne la responsabilité de l'État et peut-être le devoir de protection. Il faut insister sur l'importance du programme de maintien de la paix et de la sécurité internationales de l'ONU. Le rapport évoque également la question du rôle des responsables gouvernementaux et surtout non gouvernementaux dans toutes les phases de la catastrophe et le droit des victimes à obtenir une aide − sans doute faudrait-il là aussi réaliser des études complémentaires pour examiner ces points de plus près.

34. M. DUGARD, à propos de l'approche axée sur les droits mentionnée par M. Brownlie, dit qu'il serait très utile que le Rapporteur spécial établisse une liste des sujets qu'il souhaite examiner et de ceux qui selon lui ne relèvent pas de l'étude.

35. M. HMOUD dit que l'approche axée sur les problèmes lui semble bien plus pratique pour traiter de ce sujet et souhaite, comme M. Dugard, que le Rapporteur spécial précise quels sont les sujets pertinents.

36. M. PETRIČ est d'accord avec MM. Brownlie et Dugard et souhaite donner un exemple qui montre que la Commission devrait suivre l'approche axée sur les problèmes. En 1974, il vivait en Éthiopie lorsqu'a éclaté la grande famine qui a fait entre 700 000 et 900 000 morts. La situation était critique et pour le moins étrange: alors que tout le monde à Addis-Abeba parlait de la famine qui sévissait notamment dans le Tigré et le Wollo,

le Gouvernement, qui refusait d'en prendre acte, n'a réagi, très prudemment, que lorsqu'il n'a plus été possible d'ignorer les personnes déplacées et que la population a commencé à se réfugier dans les églises. Après avoir reconnu les faits, le Gouvernement a dû faire appel à la communauté internationale − et la réponse de celle-ci était fondée sur la solidarité, non sur une obligation. Il hésitait à accepter l'aide des pays occidentaux et espérait une aide des pays de l'Est, qui n'arrivait pas. Finalement, après un certain temps − pendant lequel les gens mourraient − le Gouvernement a accepté l'aide des États-Unis, de l'Union européenne, des organisations non gouvernementales, etc. Cependant, lorsque cette aide est arrivée, il s'est révélé incapable de la distribuer et la nourriture, au lieu de parvenir à ceux qui en avaient besoin, pourrissait dans les trains ou dans les bateaux. En outre, il n'a essayé d'envoyer cette aide que dans les régions qu'il contrôlait, et non dans celles contrôlées par la guérilla, où le conflit militaire s'est donc ajouté à la situation de famine. Enfin, les pays de l'Est ont décidé d'envoyer une aide, laquelle était fournie par les gouvernements et non fondée sur la solidarité. Lorsque cette aide est finalement arrivée, il était très tard, la famine était plus ou moins terminée et la phase de rétablissement était entamée. Le Gouvernement a alors décidé de réinstaller les personnes déplacées en les envoyant du nord vers l'ouest et le sud du pays. Ces personnes qui n'étaient pas habituées aux conditions climatiques des régions où elles étaient envoyées sont mortes en masse, de sorte que l'opération a été un désastre complet.

37. La question qui se pose ici est celle de la responsabilité des États: bien sûr, les États doivent agir, mais il faut se demander de quels critères la Commission doit tenir compte dans son étude et jusqu'où elle peut aller. Il faut garder deux choses à l'esprit: d'une part, les personnes qui ont besoin d'aide doivent la recevoir, ce qui est le principe fondamental et la *lex maxima*, et de l'autre la souveraineté des États est un problème majeur dont on ne peut faire abstraction. Si on ne traite pas la question de la souveraineté des États, les difficultés auxquelles font face ces États risquent d'avoir des effets contre-productifs de sorte qu'au lieu de faciliter l'acheminement de l'aide, on risque de l'entraver.

38. Mme ESCARAMEIA dit qu'on ne devrait en aucun cas opposer l'approche axée sur les problèmes et l'approche axée sur les droits et que ce n'était certainement pas l'intention du Rapporteur spécial, bien au contraire. Le Rapporteur spécial visait très probablement l'approche axée sur les problèmes lorsqu'il a présenté une approche générale divisée en plusieurs catégories au sein desquelles il a énuméré les problèmes qui se posent. Mais l'approche axée sur les droits est fondamentale parce qu'on ne peut pas limiter cette étude à des questions purement pratiques telles que le moyen d'accélérer la procédure de délivrance de visas ou de reconnaissance de pouvoirs, et que l'accent doit toujours être mis sur les droits des personnes qui sont victimes de ces tragédies. On pourrait donc débattre de la mesure dans laquelle les droits des personnes prévalent et de la question de la souveraineté des États, mais ce sont là des éléments complémentaires et non opposés, si bien qu'on peut adopter une approche axée sur les problèmes tout en mettant l'accent sur les droits de l'homme.

39. Mme JACOBSSON partage l'avis de Mme Escarameia et ne comprend pas très bien ce qu'on entend par approche axée sur les problèmes, qu'elle serait très réticente à adopter si la Commission décidait de s'écarter d'une approche axée sur les droits. Mais peut-être n'était-ce pas là le sens de l'intervention de M. Brownlie, qui a d'ailleurs souligné avec force que le droit international n'est pas un assemblage de différentes parties du droit telles que le droit humanitaire, le droit des réfugiés ou le droit de la mer. Même si on adopte une approche axée sur les problèmes, il faut avoir une vue d'ensemble de la structure générale vers laquelle on veut s'orienter et savoir, comme l'a fait observer M. Dugard, comment cette approche s'inscrit dans le concept d'obligations *erga omnes*, comment elle s'articule avec la responsabilité incombant aux États de protéger leurs citoyens et avec les questions de la non-ingérence et de la souveraineté, etc. En effet, on ne peut pas traiter la question de la protection des personnes au cas par cas sans envisager la manière dont les travaux de la Commission s'inscrivent dans l'économie du droit international.

40. M. HMOUD dit que l'opposition entre l'approche axée sur les droits et l'approche axée sur les problèmes résulte d'un malentendu. Il a soulevé ce point dans son intervention pour indiquer qu'à son avis, lorsqu'un problème se pose, il faut déterminer quelles sont les règles qui s'appliquent pour traiter ce problème et les codifier. Il n'y a aucune opposition avec l'approche axée sur les droits puisqu'à l'évidence, on traite ici de droits. S'il peut exister une contradiction, c'est par exemple entre les devoirs de l'État et les droits de l'individu, mais pas entre les deux approches citées qui sont complémentaires. Cependant, il faut savoir quels sont les problèmes qui se posent dans le cadre du régime actuel relatif à la prévention des catastrophes et à l'aide en cas de catastrophe car les travaux de la Commission doivent contribuer à les résoudre. Il faut donc passer en revue les droits qui existent (droits de l'individu, droit d'accès, etc.) et examiner quelles sont les responsabilités qui découlent du refus d'accorder ces droits.

41. M. PETRIČ dit qu'il y a en effet un malentendu et qu'il est en faveur de l'approche axée sur les droits des victimes, qui a été introduite par le Rapporteur spécial. Ce qu'il voulait dire, et il partage ici l'opinion de M. Brownlie, c'est que tout en ayant comme principe directeur fondamental la position des personnes qui sont exposées à de graves dangers, la Commission doit garder à l'esprit les problèmes réels qu'il faut traiter. On en revient à l'orientation à donner au sujet et à la question de savoir jusqu'où il faut aller: il faut traiter des catastrophes naturelles, à l'évidence, mais également se demander ce qu'il en est des conflits armés, notamment dans des cas comme celui du Darfour où il faut d'abord déterminer à quel type de catastrophe on a affaire.

42. M. VALENCIA-OSPINA (Rapporteur spécial) remercie M. Brownlie d'avoir soulevé la question qu'il a qualifiée d'«approche axée sur les problèmes» en vue d'établir des normes dans des cas concrets de catastrophes naturelles, ce que l'on appelle dans le jargon du droit international relatif à l'aide apportée en cas de catastrophe la partie «opérationnelle». À son avis, il n'y a pas d'opposition ni de contradiction entre une

approche axée sur les droits et une approche axée sur les problèmes. Mais c'est précisément parce que l'une ou l'autre sont mises en avant selon la perspective adoptée que l'on peut avoir l'impression fausse qu'une distinction est faite. Dans son rapport, M. Valencia-Ospina a renvoyé à l'étude initiale réalisée par le Secrétariat[196], dans laquelle on peut considérer qu'une approche axée sur les problèmes a été adoptée, même si son champ initial a été élargi par la suite pour prendre en compte la protection des personnes − ce qui revient à adopter une approche axée sur les droits. Les membres de la Commission ont reçu deux ensembles de lignes directrices utilisées par des institutions qui traitent de problèmes réels: d'une part, les Lignes directrices adoptées par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[197], qui procèdent d'une approche opérationnelle − axée sur les problèmes − et les Directives opérationnelles concernant les droits de l'homme et les catastrophes naturelles adoptées en 2006 par le Comité permanent interorganisations pour la reconstruction et le relèvement des zones sinistrées par suite de guerre ou de catastrophes[198], qui procèdent d'une approche axée sur les droits, et plus précisément sur les droits de l'homme. Ces deux ensembles ne sont pas irréconciliables et pour bien montrer qu'il était pleinement conscient des deux approches, le Rapporteur spécial a précisé, au paragraphe 62 du rapport, que «les travaux doivent être entrepris selon une approche axée sur les droits, qui inspirera les mécanismes opérationnels de protection». Dans cette phrase, peut-être lapidaire, il a tenté de rendre compte des problèmes qui ont été soulevés au cours du mini débat.

Organisation des travaux de la session (*suite)**

[Point 1 de l'ordre du jour]

43. M. COMISSÁRIO AFONSO (Président du Comité de rédaction) dit qu'après consultations, il a été convenu que le Comité de rédaction sur l'expulsion des étrangers serait composé des membres de la Commission ci-après: M. Brownlie, M. Caflisch, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hmoud, M. McRae, M. Niehaus, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Mme Xue et M. Yamada. Mme Escarameia est membre de droit du Comité de rédaction ainsi que M. Kamto, Rapporteur spécial, et M. Comissário Afonso en sa qualité de Président du Comité de rédaction.

La séance est levée à 11 h 30.

---

[196] Voir *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), annexe III, p. 216.

[197] *Présentation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la règlementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, Genève 2008, p. 8, ou www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-fr.pdf (consulté le 12 décembre 2012).

[198] Reproduites dans l'additif au rapport du Représentant du Secrétaire général sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Walter Kälin (A/HRC/4/38/Add.1, anglais seulement).

* Reprise des débats de la 2971e séance.

2980e SÉANCE

Jeudi 17 juillet 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Caflisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, Mme Jacobsson, M. Kamto, M. Kolodkin, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Mme Xue, M. Yamada.

Protection des personnes en cas de catastrophe (*suite*) [A/CN.4/590 et Add.1 à 3, A/CN.4/598]

[Point 8 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre son débat sur le rapport préliminaire du Rapporteur spécial (A/CN.4/598).

2. M. NIEHAUS remercie le Rapporteur spécial pour son rapport préliminaire très clair et stimulant, ainsi que le Secrétariat de son mémoire remarquable sur le sujet, qui représente un domaine d'étude totalement nouveau pour la Commission. Comme le Rapporteur spécial le note à juste titre, ce sujet constitue un défi majeur et marque le début d'une ère nouvelle dans laquelle l'action de la communauté internationale habilitera les individus à demander et recevoir une assistance comme un droit, non comme une forme de charité. Le rapport est nécessairement préliminaire et vise essentiellement à susciter un débat général sur le sujet en vue d'en délimiter la portée. Le sujet est complexe et pose des problèmes, et le Rapporteur spécial a déjà réussi à éveiller l'intérêt − en ce qui le concerne, l'enthousiasme − pour cette entreprise nouvelle.

3. S'agissant de la nécessité de définir clairement le sujet et d'en expliciter les principes et concepts majeurs, M. Niehaus pense avec le Rapporteur spécial qu'il faut d'abord déterminer la portée du sujet non seulement *ratione materiae* mais aussi *ratione personae* et *ratione temporis*. Le Rapporteur spécial déduit à juste titre de l'intitulé du sujet que les travaux doivent être axés sur les conséquences des catastrophes du point de vue de la protection des personnes et considérer ces personnes comme des victimes dont les droits légitimes doivent être protégés. La section assez courte du rapport qui traite de l'évolution de la protection des personnes en cas de catastrophe atteste le peu d'attention accordée à cette protection depuis le début du XXe siècle.

4. Comme indiqué au paragraphe 20 du rapport, le droit international des interventions en cas de catastrophe a beaucoup en commun avec le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des personnes déplacées, et le