

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

[Point 8 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/629

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

[Original: anglais]
[31 mars 2010]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	395
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	397
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-13 398
<i>Chapitres</i>	
I. LES PRINCIPES D'HUMANITÉ, DE NEUTRALITÉ ET D'IMPARTIALITÉ	14-50 401
A. Neutralité	26-30 403
B. Impartialité.....	31-36 403
C. Humanité	37-50 404
<i>Projet d'article 6. Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe</i>	50 407
II. LA DIGNITÉ HUMAINE	51-62 407
<i>Projet d'article 7. Dignité humaine</i>	62 409
III. LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT TOUCHÉ	63-101 410
A. Souveraineté et non-intervention.....	64-75 410
B. Responsabilité première de l'État touché	76-101 411
1. Direction, maîtrise, coordination et supervision.....	79-89 412
2. Consentement	90-101 415
<i>Projet d'article 8. Responsabilité première de l'État touché</i>	96 415

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	<i>Sources</i>
Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne (Genève, 22 août 1864)	CICR, <i>Manuel de la Croix-Rouge internationale</i> , 12 ^e éd., Genève, 1983, p. 19.
Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre (Saint-Petersbourg, 11 décembre 1868)	CICR et FICR, <i>Manuel du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge</i> , 13 ^e éd., Genève, 1994, p. 308.
Convention II de 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (La Haye, 29 juillet 1899)	J. B. Scott (dir. publ.), <i>Les Conventions et Déclarations de La Haye de 1899 et 1907</i> , New York, Oxford University Press, 1918, p. 100.
Convention IV de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (La Haye, 18 octobre 1907)	Ibid.

Sources

Convention VIII de 1907 relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact (La Haye, 18 octobre 1907)	Ibid., p. 151.
Convention et statuts établissant une Union internationale de secours (Genève, 12 juillet 1927)	Société des Nations, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 135, n° 3115, p. 247.
Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Paris, 9 décembre 1948)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n° 1021, p. 277.
Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949) [Genève, 12 août 1949]	Ibid., vol. 75, n° 970 à 973, p. 31 et suiv.
Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (Convention I)	Ibid., n° 970, p. 31.
Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (Convention II)	Ibid., n° 971, p. 85.
Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (Convention III)	Ibid., n° 972, p. 135.
Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV)	Ibid., n° 973, p. 287.
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) [Genève, 8 juin 1977]	Ibid., vol. 1125, n° 17512, p. 3.
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) (Genève, 8 juin 1977)	Ibid., n° 17513, p. 609.
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Ibid., vol. 213, n° 2889, p. 221.
Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (Vilnius, 3 mai 2002)	Ibid., vol. 2246, n° 2889, p. 110.
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (New York, 21 décembre 1965)	Ibid., vol. 660, n° 9464, p. 195.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 993, n° 14531, p. 3.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n° 14668, p. 171.
Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José de Costa Rica) [San José, 22 novembre 1969]	Ibid., vol. 1144, n° 17955, p. 123.
Traité d'amitié et de coopération dans l'Asie du Sud-Est (Denpasar, Bali, 24 février 1976)	Ibid., vol. 1025, n° 15063, p. 297.
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (New York, 18 décembre 1979)	Ibid., vol. 1249, n° 20378, p. 13.
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 27 juin 1981)	Ibid., vol. 1520, n° 26363, p. 13.
Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Ouagadougou, Burkina Faso, 10 juin 1998)	Document OAU/LEG/MIN/AFCHPR/ PROT.1 rev.2 (1997), reproduit dans <i>Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR</i> , vol. 3, p. 1040.
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1465, n° 24841, p. 85.
Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Vienne, 26 septembre 1986)	Ibid., vol. 1457, n° 24643, p. 133.
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 (Stockholm, 20 janvier 1989)	Ibid., vol. 1777, n° 31001, p. 223.
Convention relative aux droits de l'enfant (New York, 20 novembre 1989)	Ibid., vol. 1577, n° 27531, p. 3.
Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (Port of Spain, 26 février 1991)	Ibid., vol. 2256, n° 40212, p. 53.
Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes (Santiago, 7 juin 1991)	Organisation des États américains, <i>Documents officiels</i> , OEA/Ser.A/49.
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 17 mars 1992)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2105, n° 36605, p. 457.

Sources

- Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes (Belém do Pará, 9 juin 1994) Organisation des États américains, *Documents officiels*, OEA/Ser.A/55.
- Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New York, 21 mai 1997) *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément n° 49 (A/51/49)*, vol. III, résolution 51/229, annexe.
- 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 (Sochi, 15 avril 1998) Disponible sur le site Web de l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire, à l'adresse suivante : www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf.
- 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 (Convention de Tampere) [Tampere, 18 juin 1998] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906, p. 5.
- Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 (Londres, 13 avril 1999) Ibid., vol. 2073, n° A-32022, p. 135.
- Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (Genève, 22 mai 2000) Ibid., vol. 2172, n° 38131, p. 213.
- 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 (Cotonou, 23 juin 2000) *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 317, 15 décembre 2000, p. 3.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Nice, 7 décembre 2000) Ibid., n° C 364, 18 décembre 2000, p. 1.
- Charte arabe des droits de l'homme (Tunis, 23 mai 2004) CHR/NONE/2004/40/Rev.1. Reproduite également dans *Boston University International Law Journal*, vol. 24, n° 2 (2006), p. 147.
- Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (Vientiane, 26 juillet 2005) *ASEAN Documents Series 2005*, p. 157.
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (New York, 13 décembre 2006) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515, n° 44910, p. 3.
- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (New York, 20 décembre 2006) Ibid., vol. 2716, n° 48088, p. 3.
- Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) [Kampala, 23 octobre 2009] Disponible sur le site Web de l'Union africaine, à l'adresse suivante : www.au.int.

Ouvrages cités dans le présent rapport

- CHASKALSON, Arthur
«Human dignity as a constitutional value», dans D. Kretzmer et E. Klein (dir. publ.), *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, La Haye, Kluwer, 2002, p. 133 à 144.
- EBERSOLE, Jon M.
«The Mohonk criteria for humanitarian assistance in complex emergencies: task force on ethical and legal issues in humanitarian assistance», *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1 (1995), p. 192 à 208.
- FICR
Présentation 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, Genève, 2008.
- GROTIUS, Hugo
De Jure Belli ac Pacis, Paris, 1625; 2^e éd., Amsterdam, 1631. Traduction française: *Le droit de la guerre et de la paix*, traduit par P. Pradier-Fodéré, Paris, Presses universitaires de France, 1999.
- HARDCASTLE, Rohan J. et Adrian T. L. CHUA
«Assistance humanitaire: pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 80, n° 832 (1998), p. 633 à 655.
- HENKIN, Louis
«International human rights as "rights"», dans J. R. Pennock et J. W. Chapman (dir. publ.), *Human Rights, Nomos XXIII*, New York, New York University Press, 1981, p. 257 à 280.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL
Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 70-II (session de Bruges, 2003), Paris, Pedone.
- INSTITUT INTERNATIONAL DE DROIT HUMANITAIRE
«Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 75, n° 804 (novembre-décembre 1993), p. 548.

McCRUDDEN, Christopher

«Human dignity and judicial interpretation of human rights», *European Journal of International Law*, vol. 19, n° 4 (2008), p. 655 à 724.

PATRNOGIC, Jovića

«Protection de la personne humaine au cours des catastrophes naturelles», *Annales de droit international médical*, vol. 27 (1977), p. 16 à 33.

PICTET, Jean

Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge: commentaire, Genève, Institut Henry-Dunant, 1979.

PLATTNER, Denise

«La neutralité du CICR et la neutralité de l'assistance humanitaire», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 78 (1996), n° 818, p. 169 à 189.

REY MARCOS, Francisco et VÍCTOR DE CURREA-LUGO

El debate humanitario, Barcelone, Icaria, 2002.

SANDOZ, Yves et autres (dir. publ.)

Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, Genève, CICR/Martinus Nijhoff, 1986.

SCHINDLER, Dietrich et Jiří TOMAN (dir. publ.)

Droit des conflits armés: recueil des conventions, résolutions et autres documents, Genève, CICR, 1996, p. 3.

SIMMA, Bruno

«From bilateralism to community interest in international law», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1994-VI*, t. 250, La Haye, Martinus Nijhoff, p. 217 à 384.

SLIM, Hugo

«Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity», *Development in Practice*, vol. 7, n° 4 (1997), p. 342 à 352.

STOFFELS, Ruth Abril

«Le régime juridique de l'assistance humanitaire dans les conflits armés: acquis et lacunes», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, sélection française, vol. 86, n° 855 (2004), p. 515 à 546.

THÜRER, Daniel

«La pyramide de Dunant: réflexions sur l'«espace humanitaire»», *Revue internationale de la Croix-Rouge: sélection française 2007*, vol. 89 (2007), p. 51 à 66.

VATTEL, Emer (de)

Le droit des gens ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains, vol. 1, Washington, Carnegie Institution, 1916.

WALKER, Peter et Daniel MAXWELL

Shaping the Humanitarian World, Londres et New York, Routledge, 2009.

Introduction*

1. À sa soixante et unième session, en 2009, la Commission du droit international était saisie du deuxième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe¹, lequel proposait trois articles arrêtant le champ d'application et l'objet du projet, ainsi que la définition du terme «catastrophe» et sa relation avec celle de conflit armé, et explicitant l'élément fondamental du projet qu'est le principe de coopération.

2. La Commission a examiné ce deuxième rapport de sa 3015^e à sa 3019^e séance². Les projets d'articles 1 à 3 ont été renvoyés au Comité de rédaction, qui a porté le nombre d'articles à cinq sur l'avis de ses membres qui pensaient que les trois articles présentés par le Rapporteur spécial consacraient cinq notions différentes qui méritaient d'être abordées individuellement: le champ d'application du projet; son objet; la définition du terme «catastrophe»; la relation avec le droit international humanitaire; l'obligation de coopérer. Le Comité de rédaction a précisé qu'il avait adopté le projet d'article 5, qui porte sur l'obligation de coopérer, étant entendu que le Rapporteur spécial proposerait une disposition sur la responsabilité principale de l'État touché, à inclure ultérieurement dans l'ensemble du projet d'articles. Ces cinq projets d'article

ont été provisoirement adoptés par le Comité de rédaction et soumis en plénière dans le rapport complet présenté le 31 juillet 2009 par son président. Après en avoir débattu de façon plus approfondie et faute de temps pour en rédiger et adopter les commentaires, la Commission a pris note des projets d'articles 1 à 5 à sa 3029^e séance³. Conformément à l'usage, le texte du projet n'a pas été reproduit dans le rapport annuel que la Commission présente à l'Assemblée générale, mais figure dans un autre document officiel⁴.

3. Outre qu'elle a approuvé ces projets d'article, la Commission est parvenue à un accord général sur certains aspects de la portée et de la teneur du projet. Ses membres se sont ralliés à la conclusion du Rapporteur spécial, selon lequel la notion de «responsabilité de protéger» ne serait pas pertinente pour les travaux de la Commission⁵. Bien entendu, le Rapporteur spécial pouvait utilement poursuivre ses travaux en se concentrant avant tout sur les États, sans préjudice des dispositions visant proprement les acteurs non étatiques⁶.

4. À la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale, en octobre et novembre 2009, la Sixième Commission a examiné le deuxième rapport du Rapporteur spécial et s'est intéressée au débat auquel il avait donné lieu à la Commission du droit international, en s'attardant en particulier sur le premier projet d'article concernant la protection des personnes en cas de catastrophe. Certains

* Le Rapporteur spécial remercie du concours qu'ils ont apporté à l'élaboration du présent rapport J. Benton Heath et Shawn Sebastian, doctorants en droit à la faculté de droit de l'Université de New York; Ricardo Alarcón Sierra, docteur en droit, et René Urueña, Directeur du programme de droit international à la faculté de droit de l'Université Los Andes, à Bogota; Arjen Vermeer, doctorant au T.M.C. Asser Institute, à La Haye, et Paur R. Walegur, de La Haye.

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

² *Ibid.*, vol. I.

³ *Ibid.*, vol. II (2^e partie), p. 141, par. 152.

⁴ A/CN.4/L.758, reprographié.

⁵ *Annuaire... 2009*, vol. II (2^e partie), p. 143, par. 164.

⁶ *Ibid.*, par. 167.

États se sont exprimés sur les cinq projets d'article provisoirement adoptés par le Comité de rédaction mais, leur texte n'ayant pas été reproduit dans le rapport annuel, d'autres ont borné leurs commentaires aux trois projets d'article initialement proposés par le Rapporteur spécial. Les États se sont félicités des progrès que la Commission avait réalisés en peu de temps et tous ceux qui sont intervenus ont souligné l'importance et l'actualité du sujet.

5. Les États se sont dits satisfaits de la démarche en deux temps que la Commission avait adoptée, à savoir examiner d'abord les droits et les obligations des États les uns envers les autres et, plus tard, les droits et les obligations des États envers les personnes touchées⁷. On a souligné que les relations d'État à État étaient un aspect important des secours en cas de catastrophe⁸.

6. La plupart des États ont approuvé l'angle d'approche adopté par le Rapporteur spécial, axé sur les droits et les besoins des personnes touchées⁹. On a insisté pour que la Commission n'essaye pas d'énumérer les droits ou groupes de droits particuliers liés aux secours en cas de catastrophe¹⁰, et certains États l'ont invitée à tenir compte des droits économiques et sociaux, les plus susceptibles d'être mis à mal en cas de catastrophe¹¹. D'autres États ont déclaré préférer plutôt une démarche axée sur les besoins et espérer que les travaux futurs de la Commission feraient une large place aux besoins matériels des personnes touchées¹². Il a également été noté que «l'approche par les droits» impliquait que les personnes sont en mesure de demander un secours international en cas de catastrophe, ce qui est contraire aux principes de souveraineté et de non-ingérence¹³.

7. En ce qui concerne l'étendue du sujet, bon nombre d'États pensent que la Commission devrait commencer par examiner les questions que sont l'intervention immédiate et le relèvement à long terme, en remettant à plus tard celles de la prévention des catastrophes et de la planification préalable¹⁴. Toutefois, quelques délégations,

faisant valoir l'importance de la prévention, ont déclaré que cette phase était très utile et qu'elle devait être examinée également¹⁵. Quant à la portée *ratione personae* du sujet, il est apparu que la Commission aurait intérêt à se concentrer sur les États, sans perdre de vue les autres acteurs¹⁶, encore que, pour certains États, elle devrait se concentrer exclusivement sur les droits et obligations des États¹⁷. La plupart des États se sont accordés à penser que la responsabilité de protéger n'est pas pertinente du point de vue du sujet¹⁸.

8. Les délégations ayant formulé des remarques utiles concernant la rédaction et l'orientation des cinq projets d'article, il sera bon d'examiner les uns après les autres leurs commentaires sur chaque article¹⁹. S'agissant du projet d'article 1, les États ont décidé que le champ d'application devait se définir simplement comme la «protection des personnes en cas de catastrophe²⁰», dont l'objet serait précisé dans un article distinct²¹. Certaines délégations ont toutefois jugé que les termes «assistance» ou «assistance et secours» conviendraient mieux que «protection» dans le cas des catastrophes²², idée qui déplacerait le point de vue de la Commission et, partant, obligerait à changer de titre.

9. Beaucoup d'États ont dit qu'il fallait prévoir un article distinct, comme le projet d'article 2, pour décrire l'objet du texte²³. La convergence des deux conceptions des secours en cas de catastrophe dans cette disposition (l'une selon les droits, l'autre selon les besoins) a été approuvée par de nombreux États²⁴, une délégation faisant observer qu'il s'agissait d'un «compromis satisfaisant» entre ceux qui préféreraient une approche exclusivement axée sur les besoins et ceux qui pensaient

⁷ Par exemple, la Fédération de Russie, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Sixième Commission*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 45.

⁸ Autriche, *ibid.*, par. 11.

⁹ Chili, *ibid.*, par. 28; Espagne, *ibid.*, par. 49; Fédération de Russie, *ibid.*, par. 45; République tchèque, *ibid.*, par. 42; Portugal, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 82; Thaïlande, *ibid.*, par. 14; Irlande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 15; et Nouvelle-Zélande, *ibid.*, par. 71. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) a déclaré qu'elle «appréci[ait] que la Commission reconnaisse l'approche classique de [la FICR], qui repose sur les besoins mais tient compte des informations sur les droits» (*ibid.*, par. 30).

¹⁰ Irlande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 15, et Fédération de Russie, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 45.

¹¹ Chili, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 28, et Thaïlande, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 14. Mais voir également les Pays-Bas, *ibid.*, par. 90, qui affirment que, si elle adopte cette approche, la Commission devra préciser de quels droits il s'agit.

¹² États-Unis d'Amérique, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 101; Myanmar, *ibid.*, par. 2; Pays-Bas, *ibid.*, par. 90; et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 38.

¹³ Chine, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 21.

¹⁴ Chine, *ibid.*, par. 22; Espagne, *ibid.*, par. 48; Irlande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 14; et Portugal, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 83 (hormis la phase de prévention). Voir aussi France, *ibid.*, par. 20 (mettant l'accent sur l'intervention immédiate).

¹⁵ Chili, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 28; Fédération de Russie, *ibid.*, par. 46; Ghana, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 11; et Pologne, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 75.

¹⁶ Fédération de Russie, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 46; et Portugal, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 82 (mettant l'accent sur les acteurs non étatiques).

¹⁷ Chine, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 22.

¹⁸ Chine, *ibid.*; Fédération de Russie, *ibid.*, par. 46; République tchèque, *ibid.*, par. 43; Sri Lanka, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 54; Thaïlande, *ibid.*, par. 16; Ghana, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 12; Iran (République islamique d'), *ibid.*, par. 82; Irlande, *ibid.*, par. 14; mais voir Pologne, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 76 (la responsabilité de protéger devrait s'appliquer aux catastrophes).

¹⁹ Les articles examinés sont ceux que le Comité de rédaction a adoptés à titre provisoire et qui figurent dans le document A/CN.4/L.758, reprographié.

²⁰ Chili, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Sixième Commission*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 28; et Finlande, au nom des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), *ibid.*, par. 7.

²¹ Autriche, *ibid.*, par. 12; Chili, *ibid.*, par. 28; et Hongrie, *ibid.*, 18^e séance (A/C.6/64/SR.18), par. 60.

²² Iran (République islamique d'), *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 80; et Royaume-Uni, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 39.

²³ Chili, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 28; Fédération de Russie, *ibid.*, par. 45; Royaume-Uni, *ibid.*, par. 39; et Irlande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 14.

²⁴ République tchèque, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 42; voir aussi Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, par. 8 (les pays nordiques adhèrent à l'approche fondée sur les droits mais pourraient approuver le libellé du projet d'article 2, qui met également en avant les besoins).

que les droits doivent être au centre des secours en cas de catastrophe²⁵. Il a été proposé de remplacer les termes « adéquate et efficace » figurant dans le projet d'article 2 par « rapide et efficace »²⁶.

10. La définition convenue du terme « catastrophe » que donne le projet d'article 3 a été favorablement accueillie par les États²⁷. Certains étaient d'accord pour dire qu'elle devait renvoyer à un « événement »²⁸, mais il semblait également que les catastrophes devaient se définir par leurs effets plutôt que par leurs causes²⁹. Pour certains États, la définition devait faire mention des pertes matérielles et environnementales³⁰. Quelques-uns pensaient qu'il fallait se concentrer sur les catastrophes naturelles³¹, mais la plupart ont jugé que la distinction entre catastrophe naturelle et catastrophe causée par l'homme n'était pas utile³². Il a également été proposé de limiter la définition aux événements qui dépassent les capacités d'intervention locales³³.

11. L'opinion générale était que les conflits armés devaient être exclus du projet de la Commission³⁴, mais les États ont proposé différentes manières d'aborder cette question. Certains ont accueilli favorablement la solution adoptée par la Commission dans le projet d'article 4³⁵, d'autres ont dit préférer inclure une clause « sans préjudice »³⁶. Quelques délégations ont rappelé que d'autres cas de figure devaient aussi être exclus, comme les émeutes et les troubles internes, ainsi que le droit de l'assistance consulaire³⁷. Il a également été dit que la seule existence d'un conflit armé ne devait pas nécessairement exclure l'application des articles du projet³⁸.

12. Le projet d'article 5, qui porte sur l'obligation de coopérer, a été largement appuyé à la Sixième Commission, certains États faisant remarquer que la coopération est un principe fondamental du droit international³⁹. La liste des organismes de coopération compétents – Organisation des Nations Unies, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et autres organisations internationales et non gouvernementales – a été approuvée⁴⁰, quoique quelques délégations aient relevé que l'obligation de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies était distincte de celle de coopérer avec d'autres organismes⁴¹. Plusieurs États, expliquant leurs hésitations, ont déclaré que la formulation de l'obligation de coopérer retenue dans le projet d'article était trop générale et devait être précisée⁴². Selon certaines délégations, il faudrait revenir à la question de l'obligation de coopérer après avoir explicité les autres règles et les autres principes⁴³. Enfin, on a relevé que le projet d'article 5 ne renvoyait qu'aux obligations de coopérer qui existent déjà en droit international⁴⁴.

13. Plusieurs délégations se sont concentrées sur le lien entre obligation de coopérer et obligation d'accepter les secours. Certaines ont demandé que le principe de coopération ne s'analyse pas comme l'obligation pour les États touchés d'accepter l'assistance internationale⁴⁵; d'autres pensaient que l'État touché devait coopérer avec les acteurs internationaux s'il ne pouvait ou ne voulait pas secourir sa population⁴⁶. À ce propos, plusieurs États ont prié le Rapporteur spécial de préciser que c'est au premier chef à l'État touché qu'il incombe de protéger les personnes qui se trouvent sur son territoire⁴⁷. Il a

²⁵ Voir Fédération de Russie, *ibid.*, par. 45 (la citation est extraite du discours prononcé et distribué à la Sixième Commission).

²⁶ Royaume-Uni, *ibid.*, par. 39.

²⁷ Voir, par exemple, Chili, *ibid.*, par. 29; Fédération de Russie, *ibid.*, par. 47; Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, par. 7; et Pays-Bas, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 91.

²⁸ Voir Autriche, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 15 [citant la Charte internationale « Espace et catastrophes majeures » (disponible à l'adresse suivante: www.disasterscharter.org/fr/); à comparer à la Chine, *ibid.*, par. 23 (selon laquelle la Commission devrait consacrer principalement son attention aux catastrophes qui « frappent sans préavis et occasionnent des dommages graves »).

²⁹ Fédération de Russie, *ibid.*, par. 47.

³⁰ Autriche, *ibid.*, par. 16; Malaisie, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 38; et Pologne, *ibid.*, par. 73.

³¹ Iran (République islamique d'), *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 80; Malaisie, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 38; et Sri Lanka, *ibid.*, par. 54.

³² Chili, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 29; Chine, *ibid.*, par. 23; Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, par. 7; Ghana, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 11; Irlande, *ibid.*, par. 17; Pologne, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 73; et Thaïlande, *ibid.*, par. 15.

³³ Chine, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 23; et Venezuela (République bolivarienne du), *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 41.

³⁴ Autriche, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 13; Espagne, *ibid.*, par. 48; et Fédération de Russie, *ibid.*, par. 47.

³⁵ Fédération de Russie, *ibid.*, par. 47; et Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, par. 8.

³⁶ Chili, *ibid.*, par. 29; Grèce, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 46; Pays-Bas, *ibid.*, par. 91; Slovaquie, *ibid.*, par. 70; Ghana, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 12; et Irlande, *ibid.*, par. 18.

³⁷ Royaume-Uni, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 39 (à propos de l'assistance consulaire).

³⁸ France, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 23.

³⁹ Chili, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 30; Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, par. 9 et 10; et France, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 24; voir aussi Nouvelle-Zélande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 71 (« Le principe central de la protection en cas de catastrophe est la coopération »); et Pologne, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 77 (« [L]e devoir de coopérer renvoie à un cadre formel pour la protection des personnes, tandis que la solidarité concerne la substance de ces engagements. » Ils se complètent nécessairement). Mais voir Chine, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 24 (la coopération ne doit pas être plus qu'une valeur morale).

⁴⁰ Voir Chili, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 30; Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, par. 10; Irlande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 19.

⁴¹ France, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 24; Iran (République islamique d'), *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 82; et République tchèque, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 42.

⁴² Autriche, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 17; Iran (République islamique d'), *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 82; Japon, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/64/SR.23), par. 28; Pays-Bas, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 91; et voir aussi Myanmar, *ibid.*, par. 3.

⁴³ Autriche, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 17; et Fédération de Russie, *ibid.*, par. 47.

⁴⁴ France, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 24; et Irlande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 19.

⁴⁵ Chine, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 24; Royaume-Uni, *ibid.*, par. 38; Iran (République islamique d'), *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 82; et Myanmar, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 3; et voir aussi Cuba, *ibid.*, par. 10 (le respect de la souveraineté et de l'autodétermination des États « doit l'emporter »); Venezuela (République bolivarienne du), *ibid.*, par. 42 (« les principes de souveraineté et de non-intervention ne peuvent pas justifier qu'une assistance soit déniée aux victimes mais cette assistance ne doit pas être fournie sans le consentement préalable de l'État [...] »).

⁴⁶ Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 10; Grèce, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 48; et Pologne, *ibid.*, par. 76.

⁴⁷ République tchèque, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 42; et Sri Lanka, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 54. Voir aussi

également été recommandé au Rapporteur spécial de faire mention des autres principes régissant les secours en cas de catastrophe, relatifs par exemple à l'humanité,

Roumanie, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 25 (il importera de trouver un juste équilibre entre la coopération et la responsabilité des États touchés).

à la neutralité, à l'impartialité, à la souveraineté et à la non-ingérence⁴⁸.

⁴⁸ Chine, *ibid.*, 20^e séance (A/C.6/64/SR.20), par. 24; Finlande (au nom des pays nordiques), *ibid.*, par. 10; États-Unis d'Amérique, *ibid.*, 21^e séance (A/C.6/64/SR.21), par. 101; et Nouvelle-Zélande, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/64/SR.22), par. 71.

CHAPITRE I

Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité

14. Comme il l'avait annoncé dans son rapport précédent et tenant compte de la concordance des opinions exprimées à la Commission du droit international et à la Sixième Commission lors de l'examen du rapport, le Rapporteur spécial va à présent traiter des « principes qui sous-tendent la protection des personnes en cas de catastrophe sous l'angle des personnes ayant besoin d'une protection⁴⁹ ».

15. Les interventions en cas de catastrophe, l'assistance humanitaire notamment, doivent satisfaire à certaines exigences afin de concilier les intérêts de l'État touché et ceux des organisations de secours. Ces exigences procèdent, dans le cas particulier de la réaction aux catastrophes, des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité.

16. Sachant que, comme le précise le projet d'article 2 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction, les interventions en cas de catastrophe ont pour objet de satisfaire les besoins essentiels des personnes touchées dans le plein respect de leurs droits, l'expression « intervention humanitaire » est employée ici dans un sens qui dépasse l'acception ordinaire de l'« assistance humanitaire », celle-ci ne désignant que l'« ensemble minimal des secours⁵⁰ ».

17. Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont des principes de premier ordre qui s'appliquent lorsqu'il s'agit des interventions humanitaires en cas de catastrophe⁵¹. Les débats récents sur la réaffirmation, le respect et la mise en œuvre des principes régissant ces interventions montrent qu'il est important de les inclure dans tout travail portant sur le sujet⁵². Comme il est précisé dans le rapport de 2009 intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire

d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies » présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social :

Il est donc crucial de respecter les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et d'y adhérer pour bien souligner la distinction entre l'action humanitaire et les autres activités, ce qui permet de protéger l'espace et l'intégrité nécessaires pour acheminer les secours de manière efficace à toutes les personnes qui en ont besoin (voir résolution 46/182 de l'Assemblée générale)⁵³.

18. Issus à l'origine du droit international humanitaire⁵⁴ et des principes fondamentaux de la Croix-Rouge⁵⁵, les principes en question sont abondamment utilisés et repris dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux interventions en cas de catastrophe⁵⁶. Les instruments recensés par le Secrétariat dans son étude préparatoire sur le sujet illustrent de façon plus remarquable encore leur importance dans les situations de catastrophe⁵⁷. Un instrument plus récent, de 2009, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), établit notamment ce qui suit :

Article 5, paragraphe 7

Les États parties prennent les mesures nécessaires pour organiser les opérations de secours à caractère humanitaire et impartial [...].

Article 5, paragraphe 8

Les États parties soutiennent et assurent le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des organisations humanitaires.

[...]

⁵³ A/64/84-E/2009/87, par. 23.

⁵⁴ Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 70 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) précise que les « actions de secours [sont] de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable [...] », et le paragraphe 2 de l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) parle des « actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable [...] ».

⁵⁵ Résolution VIII de la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (*Résolutions*, Vienne, 1965).

⁵⁶ Le paragraphe 2 de l'article 72 de l'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, impose le respect des « principes du droit international humanitaire » dans la fourniture de l'assistance en cas de catastrophe, quelle que soit la nature de celle-ci. L'article VIII, alinéa *d*, de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999, parle des « principes humanitaires » applicables à la fourniture de vivres en cas d'urgence.

⁵⁷ Mémoire du Secrétariat (voir *supra* la note 51), par. 10 à 16.

⁴⁹ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615, par. 71.

⁵⁰ Slim, « Relief agencies and moral standing in war », p. 346; voir également Rey Marcos et de Currea-Lugo, *El debate humanitario*, p. 53.

⁵¹ Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 et 2, par. 11, avec renvois aux instruments pertinents. Le texte définitif sera publié comme additif à l'*Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie).

⁵² Voir, par exemple, les débats de la session de fond du Conseil économique et social (20-22 juillet 2009) [les communiqués de presse correspondants peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.un.org/en/ecosoc/julyhls/2009newsroom.shtml]. Un autre exemple intéressant est le communiqué de presse publié par l'ONU après la session de fond du Conseil économique et social, le 15 juillet 2008 (ECOSOC/6362): « ECOSOC: Plusieurs États insistent sur le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance qui sous-tendent l'aide humanitaire », disponible à l'adresse suivante: www.un.org/News/fr-press/docs/2008/ECOSOC6362.doc.htm.

Article 6, paragraphe 3

Les organisations internationales et les agences humanitaires sont liées par les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des acteurs humanitaires et respectent les normes et codes de conduite internationaux appropriés⁵⁸.

19. Dans son étude, le Secrétariat a retrouvé ces principes dans les «règles internationales relatives aux secours en cas de catastrophe». Il rappelle par exemple les résolutions 43/131, du 8 décembre 1988; 45/100, du 14 décembre 1990; et 46/182, du 19 décembre 1991, de l'Assemblée générale⁵⁹, et notamment le paragraphe 2 de l'annexe de cette dernière résolution, qui dispose que «[l']aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité». L'Assemblée générale a donc pris l'habitude de citer ces trois principes ensemble lorsqu'elle parle d'assistance humanitaire, dans les situations de catastrophe naturelle notamment⁶⁰.

20. Par référence à la résolution 46/182, les principes en question apparaissent également sous la dénomination «principes directeurs» dans *Les directives concernant l'utilisation de ressources de défense militaires et civiles à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes*⁶¹, de 2003, et dans les Directives d'Oslo, de 2006⁶².

21. Les Directives renvoient également à d'autres instruments reprenant le même ensemble de principes, comme les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁶³. 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 catastrophes⁶⁴ est un autre instrument qui fait autorité dans le domaine des interventions en cas de catastrophe. Ce texte fixe les 10 principes, dont ceux d'humanité, d'impartialité et de non-discrimination, censés guider l'action des organismes signataires. À l'heure où le présent rapport est écrit, ceux-ci sont au nombre de 481⁶⁵.

22. On constate que les Lignes directrices du Programme des règles, lois et principes applicables aux

⁵⁸ Voir également l'article 3, paragraphe 1 c et d.

⁵⁹ Mémoire du Secrétariat (voir *supra* la note 51), par. 11; voir également les paragraphes 10, 12 et 15 et la note 36.

⁶⁰ Pour les résolutions de l'Assemblée générale récentes, voir les résolutions 63/139 et 63/141, du 11 décembre 2008, et 64/74 et 64/76 du 7 décembre 2009.

⁶¹ OCHA, *Les directives concernant l'utilisation de ressources de défense militaires et civiles à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes*, par. 22 à 24; voir aussi les paragraphes 2, 27, 28, 32 et 33.

⁶² OCHA, Directives d'Oslo. *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe*, révisées le 1^{er} novembre 2007, par. 1, 20, 22, 79, 80, 93 et 95.

⁶³ Avec l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité, l'humanité, la neutralité et l'impartialité constituent les sept principes fondamentaux que consacrent les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

⁶⁴ Approuvé lors de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à Genève, du 3 au 7 décembre 1995 [*Revue internationale de la Croix-Rouge*, n^o 817 (janvier-février 1996), annexe VI].

⁶⁵ www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/codeconduct_signatories.pdf.

actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) font référence aux trois principes humanitaires⁶⁶. Mais la FICR a ajouté certains éléments qui en découlent et qui se retrouvent dans différents instruments⁶⁷. Le paragraphe 2 de l'article 4 des Lignes directrices, qui nous intéresse ici, est libellé comme suit :

Les acteurs prêtant assistance devraient veiller à ce que leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe soient menées conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et en particulier à ce que :

a) les priorités de l'aide soient établies sur la seule base de la nécessité;

b) à ce que l'aide soit apportée aux personnes touchées par une catastrophe sans distinction de caractère défavorable (fondée, entre autres, sur la nationalité, la race, l'ethnie, les croyances religieuses, la classe, le sexe, le handicap, l'âge et les opinions politiques);

c) à ce que l'aide soit apportée sans chercher à défendre un point de vue politique ou religieux particulier, à intervenir dans les affaires intérieures de l'État touché ou à obtenir un bénéfice commercial de l'assistance caritative;

d) à ce que l'aide ne soit pas utilisée pour collecter des informations sensibles de nature politique, économique ou militaire, sans rapport avec les secours lors de catastrophes ou l'assistance au relèvement initial.

23. Dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, la Cour internationale de Justice s'est référée aux «fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge», auxquelles l'assistance humanitaire devait se conformer pour «ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures» de l'État touché. Elle a précisé que ces fins comprenaient le fait de «prévenir et alléger les souffrances des hommes», et de «protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine». De plus, l'assistance humanitaire devait être «prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin»⁶⁸.

24. Dans son commentaire sur les principes de la Croix-Rouge, Pictet établit une distinction entre ce qu'il appelle les principes substantiels et les principes dérivés⁶⁹. Selon lui, l'humanité et l'impartialité sont des principes substantiels et la neutralité un principe dérivé destiné à «faire passer [...] les principes substantiels dans la réalité des faits»⁷⁰.

25. Une intervention en cas de catastrophe est donc régie dans toutes ses étapes par ces principes humanitaires, ce qui préserve la légitimité et l'efficacité de l'action secourable. Ces principes feront l'objet des

⁶⁶ FICR, *Présentation 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*.

⁶⁷ FICR, *Annotations sur le projet de 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*, version du 26 octobre 2007, disponible à l'adresse suivante : www.ifrc.org/PageFiles/41203/annotations-fr.pdf.

⁶⁸ Fond, arrêt, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 14, à la page 125, par. 243.

⁶⁹ Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, p. 10 et 11.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 11.

paragraphe qui vont suivre afin qu'en soit mieux saisie la portée dans le contexte particulier de la protection des personnes en cas de catastrophe. Afin de respecter la cohérence d'ensemble du présent rapport, ils ne seront pas nécessairement traités dans l'ordre habituellement suivi lorsqu'on les examine ensemble.

A. Neutralité

26. Une intervention humanitaire doit être menée sans qu'il soit pris part « aux hostilités, et, [...] aux controverses d'ordre politique, racial, religieux ou philosophique », selon la formule utilisée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour décrire le principe de neutralité⁷¹. Cette formulation montre non seulement que le principe s'applique aussi bien aux situations de conflit armé qu'aux autres sortes de catastrophe, mais aussi, et clairement, qu'être neutre signifie s'abstenir. La neutralité peut entrer en jeu entre les belligérants eux-mêmes, si l'on songe par exemple à des populations victimes d'un conflit qui seraient de plus victimes d'une catastrophe naturelle. Le projet d'article 3 adopté à titre provisoire n'exclut pas ce cas de figure⁷². Dans un tel cas, les organismes de secours doivent rester neutres.

27. En outre, être neutre signifie qu'on ne légitime ni ne délégitime aucune autorité, quelle qu'elle soit. Une intervention humanitaire ne doit pas non plus être l'occasion d'une immixtion dans les affaires intérieures d'un État. Comme l'a expliqué un publiciste :

Cependant, [les actions humanitaires de secours] ont pour conséquence la sauvegarde de la vie humaine, la protection des victimes de catastrophes naturelles, des victimes qui ne peuvent pas se protéger elles-mêmes ou des victimes qui ont besoin d'une protection spéciale. Il est évident que le principe de la neutralité ne pourrait pas être interprété comme une action qui n'est pas conditionnée par le respect des autres principes fondamentaux des droits de l'homme. La dépendance de ce principe du respect de la souveraineté des États est évidente⁷³.

28. Les mesures prises durant une catastrophe ne sont donc ni des actes partisans ou politiques, ni des actes qui en tiennent lieu⁷⁴. Au contraire, le respect du principe de neutralité est censé favoriser la qualité et l'efficacité de l'intervention. Il s'agit d'un moyen d'atteindre une fin : accéder à ceux dont les besoins essentiels doivent être satisfaits tout en protégeant ceux qui leur viennent en aide. De même, il oblige les organismes de secours à tout faire pour que leurs activités ne soient pas détournées à d'autres fins que les prestations humanitaires encadrées par les principes humanitaires. Comme Plattner a pu le dire :

En revenant à l'essence de la neutralité et en lui conférant une portée qui englobe ses éventuelles implications pour le temps de paix, on peut donc l'entendre « au sens d'un devoir de s'abstenir de tout acte

⁷¹ Résolution VIII de la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (*Résolutions*, Vienne, 1965).

⁷² Voir *supra* la note 4.

⁷³ Patnogić, « Protection de la personne humaine au cours des catastrophes naturelles », p. 19.

⁷⁴ Voir, par exemple, Institut international de droit humanitaire, « Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire ». Le cinquième alinéa du préambule se lit comme suit : « *Soulignant* que l'assistance humanitaire, s'agissant aussi bien de ceux qui l'accordent que de ceux qui la reçoivent, doit toujours être conforme aux principes inhérents à toutes les activités humanitaires, c'est-à-dire aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et que les considérations politiques ne doivent pas l'emporter sur ces principes » (ibid., p. 550).

qui, dans une situation conflictuelle quelconque, puisse être interprété comme favorisant les intérêts d'une partie au conflit ou compromettant les intérêts de l'autre⁷⁵.

29. On peut donc conclure que, hormis les conflits armés⁷⁶, les organismes de secours doivent en cas de catastrophe s'abstenir de tout acte qui pourrait être interprété comme mettant en cause les intérêts de l'État touché. Cet État, de son côté, est tenu de respecter la nature humanitaire de l'action secourable et de « s'abstenir de lui imposer des conditions qui la priveraient de sa neutralité matérielle et idéologique⁷⁷ ». L'intérêt des personnes touchées par la catastrophe, c'est-à-dire leurs besoins et leurs droits, est le souci premier de l'État touché et des organismes de secours.

30. La neutralité ne manque ni de fondements moraux ni de moyens pratiques. C'est donc le principe de neutralité qui fournit le mécanisme opérationnel qui rend concrétisable l'idéal d'humanité. C'est pourquoi plusieurs acteurs, y compris des États donateurs, en ont fait un principe humanitaire d'importance critique⁷⁸. Le règlement de l'Union européenne concernant l'aide humanitaire⁷⁹ en offre un bon exemple ; il réaffirme l'idéal humanitaire et s'appuie sur les principes de non-discrimination et d'impartialité. Il prévoit aussi expressément que l'aide « ne saurait être guidée par ou subordonnée à des considérations de nature politique⁸⁰ ». L'Assemblée générale a également évoqué le principe de neutralité dans différentes résolutions⁸¹. Aux fins du présent sujet, tel qu'il est défini à titre provisoire par le Comité de rédaction⁸², il est le principe opérationnel qui est la clef de l'accès impartial aux victimes des catastrophes.

B. Impartialité

31. Toute intervention en cas de catastrophe doit viser à répondre aux besoins des personnes touchées tout en respectant pleinement leurs droits, priorité étant donnée aux situations de détresse les plus urgentes. On considère généralement que le principe d'impartialité recouvre trois principes distincts : celui de non-discrimination, celui de proportionnalité et celui d'impartialité proprement dit. On trouvera ci-après une brève description de ces trois éléments.

32. Le principe de non-discrimination trouve son origine dans le développement du droit international humanitaire. La nécessité de porter secours sans distinction aux blessés

⁷⁵ Plattner, « La neutralité du CICR... », p. 173, citant H. Meyrowitz, *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris, 1970, p. 392.

⁷⁶ Comme le montrent les projets d'article adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction, le projet d'article 4 exclut les situations de conflits armés de son champ d'application.

⁷⁷ Stoffels, « Le régime juridique de l'assistance humanitaire dans les conflits armés », p. 515 à 546.

⁷⁸ Walker et Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, p. 139.

⁷⁹ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 163, 2 juillet 1996, p. 1.

⁸⁰ Ibid., dixième alinéa du préambule.

⁸¹ En particulier dans la résolution 46/182 et les résolutions adoptées par la suite au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies » (voir *supra* la note 60).

⁸² Voir *supra* la note 4.

et aux malades a donné naissance à la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, du 22 août 1864. Elle posait en principe que tous les blessés et tous les malades devaient être soignés, quelle que fût leur nationalité. Par la suite, le principe de non-discrimination s'est encore développé en droit international humanitaire puis en droit des droits de l'homme. Il est l'écho du principe de l'égalité de tous les êtres humains et de l'interdiction de faire entre eux des distinctions défavorables. La liste des motifs qui ne peuvent justifier la discrimination s'est allongée et reste ouverte⁸³ : elle comprend l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race et la religion⁸⁴. Cela ne signifie pas qu'on ne puisse pas ou qu'on ne doive pas dans certaines circonstances accorder un traitement préférentiel à certains groupes de victimes en fonction de leurs besoins spéciaux. Parmi les nombreux exemples issus du droit international humanitaire ou du droit des droits de l'homme, on relèvera la protection spéciale accordée aux enfants⁸⁵. Tous les instruments relatifs aux droits de l'homme et toutes leurs dispositions tiennent compte, explicitement ou implicitement, du principe de non-discrimination. Celui-ci a donc acquis le statut de règle fondamentale du droit international des droits de l'homme⁸⁶.

33. Le principe de non-discrimination est également consacré par la Charte des Nations Unies. Aux termes du paragraphe 3 de l'Article 1 de celle-ci, un des buts de l'Organisation est de

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

On retrouve un libellé analogue à l'alinéa *c* de l'Article 55.

34. Pour ce qui est des catastrophes, certaines conventions font de la non-discrimination un principe général régissant les secours⁸⁷. Dans le même ordre d'idées,

⁸³ Un exemple en est donné par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont le paragraphe 1 de l'article 21 se lit comme suit : « Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

⁸⁴ Voir, entre autres, l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁸⁵ Voir, par exemple, l'article 77 du Protocole I, le paragraphe 3 de l'article 4 du Protocole II, et la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁸⁶ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Déclaration et programme d'action de Vienne [A/CONF.157/24 (Part I), chap. III], par. 15.

⁸⁷ Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, art. 3 *c*, et Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 3, par. 4. Voir aussi l'avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (A/39/267/Add.2 et Corr.1-E/1984/96/Add.2 et Corr.1), art. 5, par. 1 *c*. Voir enfin l'Accord entre la République de Chine et les États-Unis d'Amérique relatif à la fourniture de secours par les États-Unis au peuple chinois (Nankin, 27 octobre 1947, Nations Unies,

la Convention établissant une Union internationale de secours précise clairement que celle-ci 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 religieux⁸⁸ ».

35. Le deuxième élément du principe d'impartialité est le principe de proportionnalité, selon lequel l'intervention doit être proportionnelle au degré de souffrance et d'urgence⁸⁹, c'est-à-dire que son ampleur et sa durée doivent être adaptées aux besoins⁹⁰. Alors que les principes d'humanité et de non-discrimination veulent que des secours complets et immédiats soient apportés à tous, la règle de la proportionnalité fonctionne essentiellement comme un mécanisme de partage entre eux lorsque le temps et les ressources ne sont pas immédiatement disponibles. C'est malheureusement ce qui se produit le plus souvent dans le domaine des catastrophes. On peut donc établir une distinction fondée sur le degré de nécessité. Le principe de proportionnalité trouve notamment son expression dans une résolution sur l'assistance humanitaire adoptée à Bruges en 2003 par l'Institut de droit international : le paragraphe 3 de son article II dispose 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 vulnérables⁹¹.

36. Le dernier des trois éléments du principe d'impartialité est l'obligation de ne pas faire de distinctions subjectives (par opposition aux distinctions objectives que vise le principe de non-discrimination) fondées sur d'autres critères que les besoins. Il s'agit de l'impartialité au sens strict. Dans son étude, le Secrétariat s'est étendu sur ce point⁹².

C. Humanité

37. Le principe d'humanité est établi de longue date en droit international. Selon Grotius, cela fait des millénaires qu'il existe en tant que principe général⁹³. Dans son acception moderne, il est la clef de voûte de la protection des personnes en droit international puisqu'il est le point d'intersection du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. En ce sens, il est une source obligée d'inspiration pour le développement des mécanismes de protection des personnes en cas de catastrophe.

38. C'est avec le développement du droit international humanitaire que le principe d'humanité a acquis toute son importance en droit international. Il a été exprimé dans

Recueil des Traités, vol. 12, n° 178, p. 11), dont l'article II *d* renvoie au principe de non-discrimination et précise à la même ligne que l'aide ne peut être utilisée à des fins autres que les secours aussi longtemps que nécessaire.

⁸⁸ Art. 3, par. 1. On retrouve également dans cet article le principe de neutralité, les secours visant toutes les « populations sinistrées ».

⁸⁹ Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, p. 37.

⁹⁰ Stoffels, « Le régime juridique de l'assistance humanitaire dans les conflits armés... », p. 540.

⁹¹ Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut de droit international*, p. 268.

⁹² Mémoire du Secrétariat (voir *supra* la note 51), par. 14 et 15.

⁹³ Grotius, *De Jure Belli ad Pacis*, t. 3, chap. 11, par. 9 et 10.

la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre⁹⁴ et dans le préambule de la Convention II de 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adoptée par la première Conférence de la paix de La Haye et dont découle la clause Martens⁹⁵. Il est aussi l'un des principes fondateurs du CICR et de la FICR⁹⁶.

39. Le principe d'humanité trouve son expression la plus claire dans l'obligation de traiter avec humanité les civils et les personnes hors de combat établie par le droit international humanitaire. L'obligation de traitement humain, qui figurait dans les Instructions Lieber (art. 76)⁹⁷, est énoncée au paragraphe 1 c de l'article 3 commun aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949). On la retrouve au paragraphe 2 de l'article 12 de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (Convention I), au paragraphe 2 de l'article 12 de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (Convention II), à l'article 13 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (Convention III) et à l'article 5 et au paragraphe 1 de l'article 27 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV). En outre, elle est consacrée par le paragraphe 1 de l'article 75 du Protocole I et par le paragraphe 1 de l'article 4 du Protocole II.

40. Le principe du traitement humain, consacré par le droit international humanitaire dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, est l'expression de valeurs générales qui guident l'ensemble du système juridique international. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a souligné ce lien dans l'affaire *Aleksovski* en ces termes :

On comprend à la lecture du paragraphe 1 de l'article 3 commun qu'il a pour finalité de conserver et de protéger la dignité humaine inhérente aux personnes. Il prescrit de traiter les personnes visées avec humanité et sans discrimination basée sur « la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue ». Au lieu de définir le traitement humain que l'article vise à garantir, les Parties ont préféré proscrire des formes particulièrement odieuses de mauvais traitements, incontestablement incompatibles avec un traitement humain. Le Commentaire de la quatrième Convention de Genève explique que les délégations présentes à la Conférence diplomatique de 1949 ont tenté d'adopter une formulation souple quoique suffisamment précise, mais sans trop de détails, car « plus une énumération veut être précise et complète, plus elle prend un caractère limitatif ». C'est pourquoi, si quatre paragraphes sont consacrés à la prohibition absolue de certaines formes de traitements inhumains,

⁹⁴ « [A]yant fixé, d'un commun accord, les limites techniques où les nécessités de la guerre doivent s'arrêter devant les exigences de l'humanité [...] » (premier paragraphe).

⁹⁵ « [L]es Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par Elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique » ; voir aussi le préambule de la Convention IV de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

⁹⁶ Voir Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge*.

⁹⁷ Instructions de 1863 pour le comportement des armées des États-Unis d'Amérique en campagne, dans Schindler et Toman, *Droit des conflits armés*, p. 13.

prohibition qui ne souffre aucune dérogation, la garantie générale de traitement humain n'est en revanche pas définie, si ce n'est à travers le principe directeur de la Convention, à savoir son objectif humanitaire, visant à protéger la personne en sa qualité d'être humain⁹⁸.

41. Le principe d'humanité en tant que principe juridique ne se limite pas à l'obligation de traitement humain en temps de conflit armé : il guide le système juridique international en temps de guerre comme en temps de paix. La Cour internationale de Justice a affirmé très tôt l'applicabilité générale du principe d'humanité. Dans l'*Affaire du Détroit de Corfou*, elle a déclaré ce qui suit :

Les obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre⁹⁹.

42. Par la suite, la Cour a confirmé ce principe dans d'autres décisions. En l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, elle a noté que l'article 3 commun était le reflet de valeurs plus générales. Selon elle,

[il] énonce certaines règles devant être appliquées dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international. Il ne fait pas de doute que ces règles constituent aussi, en cas de conflits armés internationaux, un minimum indépendamment de celles, plus élaborées, qui viennent s'y ajouter pour de tels conflits ; il s'agit de règles qui, de l'avis de la Cour, correspondent à ce qu'elle a appelé en 1949 des « considérations élémentaires d'humanité »¹⁰⁰.

43. Ces considérations élémentaires d'humanité constituent le point d'intersection du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. Pour la Cour internationale de Justice, ce recoupement signifie que les droits de l'homme s'appliquent également dans le cadre d'un conflit armé. Dans son avis consultatif concernant la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, de 1996, la Cour a déclaré que

la protection offerte par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne cesse pas en temps de guerre, si ce n'est par l'effet de l'article 4 du pacte, qui prévoit qu'il peut être dérogé, en cas de danger public, à certaines des obligations qu'impose cet instrument. Le respect du droit à la vie ne constitue cependant pas une prescription à laquelle il peut être dérogé. En principe, le droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie vaut aussi pendant des hostilités. C'est toutefois, en pareil cas, à la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés, conçu pour régir la conduite des hostilités, qu'il appartient de déterminer ce qui constitue une privation arbitraire de la vie. Ainsi, c'est uniquement au regard du droit applicable dans les conflits armés, et non au regard des dispositions du pacte lui-même, que l'on pourra dire si tel cas de décès provoqué par l'emploi d'un certain type d'armes au cours d'un conflit armé doit être considéré comme une privation arbitraire de la vie contraire à l'article 6 du pacte¹⁰¹.

⁹⁸ *Le Procureur c. Zlatko Aleksovski*, affaire n° IT-95-14/1-T, jugement, 25 juin 1999, par. 49.

⁹⁹ Arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 4, à la page 22.

¹⁰⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* [voir supra la note 68], p. 114, par. 218.

¹⁰¹ Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 226, à la page 240, par. 25.

44. Cette opinion est devenue depuis lors l'axe principal de l'attitude de la Cour face à la protection des êtres humains en droit international. Dans son avis consultatif *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, en 2004, la Cour a confirmé que la protection de l'humanité des êtres humains inspirait le régime juridique international. Selon elle,

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 dérogatoires 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. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour aura en l'espèce à prendre en considération les deux branches du droit international précitées, à savoir les droits de l'homme et, en tant que *lex specialis*, le droit international humanitaire¹⁰².

45. Cette façon d'envisager les choses ne se limite pas aux avis consultatifs. La Cour a appliqué le même raisonnement dans l'arrêt rendu en 2005 en l'affaire *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, appliquant la norme qu'elle avait établie en 2004 dans l'avis consultatif *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* :

La Cour rappellera tout d'abord qu'elle a déjà été amenée, dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, à se prononcer sur la question des rapports entre droit international humanitaire et droit international relatif aux droits de l'homme et sur celle de l'applicabilité des instruments relatifs au droit international des droits de l'homme hors du territoire national.

[...]

La Cour a donc conclu que ces deux branches du droit international, à savoir le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire, devaient être prises en considération. Elle a en outre déclaré que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme étaient applicables «aux actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire», particulièrement dans les territoires occupés¹⁰³.

46. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également reconnu que le principe d'humanité était le fondement ultime des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Dans l'affaire *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, elle a jugé qu'il y avait

une similitude entre le contenu de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, les dispositions de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et les autres instruments internationaux pour ce qui est des droits de l'homme intangibles (tels que le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements cruels, inhumains ou dégradants)¹⁰⁴.

Dans l'esprit de ce précédent, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a conclu à la responsabilité de l'État dans l'affaire «*Mapiripán Massacre*» v. *Colombia*, sur le fondement d'une norme de diligence renvoyant explicitement à l'article 3 commun aux Conventions de

Genève de 1949 et au Protocole II¹⁰⁵. De même, dans l'affaire *Matter of the Peace Community of San José de Apartadó regarding Colombia*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ayant découvert l'existence d'un conflit armé dans l'État, a ordonné des mesures conservatoires fondées sur le droit relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire¹⁰⁶.

47. Au vu de ces précédents susmentionnés, le Rapporteur spécial conclut que la voie qu'indiquent la Cour internationale de Justice et d'autres juridictions internationales vaut aussi pour la protection des personnes en cas de catastrophe. Le principe d'humanité est un principe établi du droit international pouvant s'appliquer en temps de conflit armé comme en temps de paix, et qui pourrait guider utilement les présents travaux. Il s'agit d'un principe essentiel du droit international humanitaire, qui explique pourquoi le droit des droits de l'homme s'applique dans un conflit armé. Le Rapporteur spécial note cependant que, pour ce qui est de la protection des personnes en cas de catastrophe, la Commission a indiqué clairement que les conflits armés étaient exclus du champ des présents travaux¹⁰⁷. Compte tenu du fait que le principe d'humanité peut servir de fil conducteur et conformément aux instructions de la Commission, il importe de souligner le rôle qu'il joue dans un autre contexte que celui des conflits armés, constituant en fait la clef de voûte de la protection des personnes en droit international humanitaire.

48. Le fondement de la protection des personnes en cas de catastrophe est formulé dans le projet d'article 3 adopté à titre provisoire («Définition du terme "catastrophe"») ¹⁰⁸. Ce sont les pertes massives en vies humaines, les graves souffrances humaines et la détresse aiguë et les dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur (par rapport aux personnes concernées) qui justifient l'inclusion du sujet dans le programme de travail de la Commission¹⁰⁹. Plusieurs instruments ayant trait au contexte particulier de l'intervention humanitaire se fondent sur 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 protégés¹¹⁰.

49. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a défini le principe d'humanité comme l'effort visant à «prévenir et [...] alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes [...] à protéger la vie et la santé, ainsi qu'à faire respecter la personne

¹⁰⁵ Arrêt du 15 septembre 2005, série C, n° 134, par. 114.

¹⁰⁶ Ordonnance du 2 février 2006, par. 6.

¹⁰⁷ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615, par. 6.

¹⁰⁸ Voir *supra* la note 4.

¹⁰⁹ Voir *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, chap. I et II.

¹¹⁰ Ebersole, «The Mohonk criteria for humanitarian assistance...», p. 196. Le Groupe d'étude sur les questions morales et juridiques de l'aide humanitaire, qui a élaboré le texte des critères de Mohonk a été constitué dans le cadre de la Conférence mondiale des religions pour la paix. Le texte a été distribué aux organismes humanitaires et aux États, et a dans l'ensemble été accueilli favorablement. Voir aussi *infra* la note 186, ainsi que les références faites dans le mémoire du Secrétaire (note 51 *supra*), par. 12.

¹⁰² Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, à la page 178, par. 106.

¹⁰³ *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2005*, p. 168, aux pages 242 et 243, par. 216.

¹⁰⁴ Fond, arrêt du 25 novembre 2000, série C, n° 70, par. 209.

humaine¹¹¹ ». Ce principe semble déjà prendre en compte les besoins et les droits, comme on peut le penser à la lecture du commentaire de Pictet, selon qui il comprend « le respect de [la] vie, de [la] liberté, [du] bonheur [d'une personne], en un mot de tout ce qui fait l'existence¹¹² ». Le principe d'humanité n'envisage donc pas uniquement la recherche de biens matériels ou physiques, il vise également les droits¹¹³. Conformément à l'objet énoncé dans le projet d'article 2 adopté à titre provisoire¹¹⁴, la réaction aux trois phases d'une catastrophe porte essentiellement sur les « besoins essentiels » des personnes touchées, « dans le plein respect de leurs droits ». Ces deux aspects se retrouvent dans plusieurs documents¹¹⁵. Pictet a considéré que le principe d'humanité comportait trois éléments : empêcher et alléger les souffrances, protéger la vie et la santé et faire respecter l'être humain¹¹⁶. La protection sert donc à préserver la dignité humaine¹¹⁷.

¹¹¹ Voir *supra* la note 71.

¹¹² Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, p. 26.

¹¹³ Cela a porté un auteur à conclure qu'« en ne reconnaissant pas que l'humanitaire porte sur tous les types de droits, les réductionnistes diminuent les droits de ceux qu'ils cherchent à aider » (Slim, « Relief agencies and moral standing in war », p. 345).

¹¹⁴ Voir *supra* la note 4.

¹¹⁵ Par exemple, la résolution S-11/1 du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/S-11/2), dont le préambule dispose que, « après l'arrêt des hostilités, la priorité en ce qui concerne les droits de l'homme » est d'apporter une assistance pour assurer des secours et des moyens de relèvement aux victimes du conflit [...] » (par. 13) et donne des exemples d'assistance humanitaire (eau potable, assainissement, nourriture et services médicaux et de soins de santé) à apporter aux personnes déplacées (par. 14). Il convient de noter que le Conseil des droits de l'homme parlait ici d'« assistance humanitaire de base ». Voir les critères de Mohonk (note 110 *supra*).

¹¹⁶ Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge*, p. 19.

¹¹⁷ Thürer définit ainsi le principe d'humanité : « Le principe d'humanité prend ses racines dans l'idée de dignité humaine, en

En un sens, l'expression du principe d'humanité dans un des projets d'article à adopter dans le cadre du présent sujet valide l'idée fondamentale de la clause Martens¹¹⁸. L'idée d'humanité, ou plutôt sa reconnaissance en tant qu'objet et principe de droit international, se retrouve dans de nombreuses conventions¹¹⁹ dans les résolutions de l'Assemblée générale¹²⁰ et dans la pratique des cours et tribunaux¹²¹. Le principe d'humanité nous rappelle donc constamment pourquoi nous examinons le présent sujet.

50. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose un projet d'article 6 sur les principes humanitaires régissant l'intervention en cas de catastrophe.

« Projet d'article 6. Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe »

« L'intervention en cas de catastrophe se fait conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. »

la reliant au droit constitutionnel des États modernes, fondé sur la primauté du droit, et au droit international des droits de l'homme » (« La pyramide de Dunant », p. 61). Voir également *infra* le chapitre II.

¹¹⁸ Voir *supra* la note 95.

¹¹⁹ En particulier dans des instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire.

¹²⁰ En particulier la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et les résolutions ultérieures adoptées au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies » ; voir le mémoire du Secrétaire (note 51 *supra*), par. 10 à 15, et les notes 53 et 60 *supra*.

¹²¹ Voir, par exemple, *Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 99), p. 22, dans laquelle la Cour internationale de Justice insiste sur les « considérations élémentaires d'humanité » ; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* [voir *supra* la note 68], p. 113, par. 218 ; *Le Procureur c. Zlatko Aleksovski* (voir *supra* la note 98), par. 49.

CHAPITRE II

La dignité humaine

51. Le principe d'humanité du droit international humanitaire est intimement lié à la notion de dignité. C'est à travers elle qu'il s'explique souvent. Ainsi, le paragraphe 1 c de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 prohibe « les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants » ; l'article 75 du Protocole I condamne « les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, la prostitution forcée et toute forme d'attentat à la pudeur » ; son article 85 proscriit « les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle » ; et l'article 4 du Protocole II censure « les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur ».

52. La dignité est analysée comme le fondement ultime du droit relatif aux droits de l'homme¹²² depuis le

Préambule de la Charte des Nations Unies, dans lequel il est déjà écrit ceci :

Nous, peuples des Nations Unies, résolus

[...]

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites [...]

et le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹²³, qui proclame ceci :

Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

[...]

¹²² Voir, par exemple, Henkin, « International human rights as "rights" », p. 269.

¹²³ Résolution 217 (III) de l'Assemblée générale, du 10 décembre 1948.

Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande [...].

53. Depuis ces origines précoces, la notion de dignité inspire tous les grands instruments universels relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme l'évoque de nouveau dans son article 1, son article 22 et l'alinéa 3 de son article 23. Ainsi encore, les préambules du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale font tous de la dignité la source et l'inspiration des droits qu'ils énoncent. Il en va de même des préambules de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de la Convention relative aux droits de l'enfant.

54. Outre les préambules des instruments universels relatifs aux droits de l'homme, la notion de dignité est aussi évoquée aux articles 28, 37 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant et à l'article 19 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, pour ne citer que deux exemples. Elle sert aussi de fondement et de principe général à la Convention relative aux droits des personnes handicapées¹²⁴ et inspire ses aspects opérationnels¹²⁵.

55. La dignité est aussi citée dans la plupart des préambules des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention américaine relative aux droits de l'homme, la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, la version révisée de 2004 de la Charte arabe des droits de l'homme, le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le Protocole n° 13 relatif à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

56. La dignité humaine a aussi inspiré les opinions de nombreux membres de la Cour internationale de Justice. Ainsi, dans son opinion individuelle dans l'avis consultatif concernant les *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, M. Ammoun, Vice-Président de la Cour, a fait les observations suivantes :

Ce n'est pas par pure coïncidence que figure dans l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme le principe primordial,

¹²⁴ Article 3, qui énonce le principe général du respect « de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes », et article 1, qui indique que la Convention a pour objet de promouvoir la pleine et égale jouissance des libertés fondamentales des personnes handicapées et de promouvoir la dignité humaine de celles-ci.

¹²⁵ Art. 16, 24 et 25.

ou vérité première, ainsi libellé : « Tous les hommes naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

De ce principe premier découlent la plupart des droits et libertés.

Il a poursuivi en ces termes :

Ce qui a déterminé l'Organisation des Nations Unies à sanctionner le comportement de l'Afrique du Sud, ainsi que cela se lit dans ses nombreuses résolutions, c'est bien moins l'abstention touchant rapports et pétitions, que la violation flagrante des principes les plus essentiels pour l'homme, que consacre le droit international : l'égalité, dont l'apartheid est la négation, la liberté qui s'exprime par le droit de libre disposition des peuples, et le respect de la dignité humaine qu'ont affecté profondément des mesures appliquées aux hommes de couleur¹²⁶.

Dans l'opinion dissidente qu'il a formulée à propos de l'arrêt *Sud-Ouest africain* de 1966, M. Tanaka, membre de la Cour, a lui aussi invoqué le principe de la dignité humaine¹²⁷. De même, lorsqu'il a abordé la question de la succession à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans le cadre de l'examen des exceptions préliminaires dans l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, M. Weeramantry, membre de la Cour, a souligné que la dignité individuelle représentait « l'un des principaux soucis du système juridique international contemporain¹²⁸ » et argué que

[I]es traités relatifs aux droits de l'homme et les traités de caractère humanitaire n'impliqu[ai]ent aucune perte de souveraineté ou d'autonomie pour le nouvel État, mais [étaient] simplement conformes aux principes généraux de protection qui découl[ai]ent de la dignité inhérente à tout être humain, laquelle [était] le fondement même de la Charte des Nations Unies¹²⁹.

La dignité de la personne humaine a aussi été mise en exergue comme préoccupation centrale dans des opinions individuelles et dissidentes formulées dans plusieurs autres affaires examinées par la Cour¹³⁰.

¹²⁶ Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1971*, p. 16, aux pages 77 et 81.

¹²⁷ Deuxième phase, arrêt, *C.I.J. Recueil 1966*, p. 6, aux pages 308 et 312 : « [T]ous les hommes sont égaux devant la loi et ont des chances égales, indépendamment de leur religion, de leur race, de leur langue, de leur sexe, de leur groupement social, etc. Ce sont des personnes et leur dignité veut qu'ils soient traités en tant que personnes. Tel est le principe de l'égalité, qui constitue l'un des droits de l'homme et l'une des libertés fondamentales ayant un caractère universel, valable pour l'humanité entière. [...] Le défendeur, probablement conscient du caractère déraisonnable de ces situations pénibles, essaye d'expliquer qu'il s'agit d'un sacrifice nécessaire exigé de certains individus dans l'intérêt du maintien de la paix sociale. Or, il est injuste d'exiger un sacrifice au profit de la paix sociale lorsque ce sacrifice est si grave qu'il revient à humilier la personne humaine dans sa dignité. »

¹²⁸ Exceptions préliminaires, arrêt, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 595, à la page 641.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 645.

¹³⁰ Voir, par exemple, les affaires relatives aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (voir *supra* la note 102), p. 255 (opinion dissidente de M. Elaraby); à la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (voir *supra* la note 101), p. 433 (opinion dissidente de M. Weeramantry, selon qui l'emploi des armes nucléaires est illicite en toutes circonstances parce que inconciliable « avec le principe fondamental de la dignité et de la valeur de la personne humaine »); à comparer à l'affaire *Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 12, à la page 32 (qui évoque l'affirmation du Mexique selon laquelle ses ressortissants auraient été « dans le cadre de procédures pénales, privés de l'équité et de la dignité auxquelles toute personne a droit »); voir, plus généralement, McCrudden, « Human dignity and judicial interpretation of human rights », p. 682 et 683.

57. La Cour européenne des droits de l'homme a elle aussi souvent fait appel à la notion de dignité. Ainsi, dans l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni*, une certaine forme de châtement corporel a été jugée contraire à la dignité humaine¹³¹ et, depuis, plusieurs autres arrêts ont expressément fait référence à la même idée¹³². Lors de l'examen de la question du droit à la vie, la Cour s'est même prononcée en ces termes :

La dignité et la liberté de l'homme sont l'essence même de la Convention. Sans nier en aucune manière le principe du caractère sacré de la vie protégé par la Convention, la Cour considère que c'est sous l'angle de l'article 8 que la notion de qualité de la vie prend toute sa signification. À une époque où l'on assiste à une sophistication médicale croissante et à une augmentation de l'espérance de vie, de nombreuses personnes redoutent qu'on ne les force à se maintenir en vie jusqu'à un âge très avancé ou dans un état de grave délabrement physique ou mental aux antipodes de la perception aiguë qu'elles ont d'elles-mêmes et de leur identité personnelle¹³³.

58. En outre, la dignité humaine joue un rôle fondamental dans la constitution de nombreuses nations¹³⁴. Ainsi, la Constitution allemande dispose que «[l]a dignité de l'homme est inviolable. Toute autorité étatique a le devoir de la respecter et de la protéger¹³⁵»; la Constitution sud-africaine proclame que la nation se fonde sur la dignité humaine et qu'«elle défend les valeurs démocratiques de la dignité humaine, de l'égalité et de la liberté¹³⁶». De nombreuses autres constitutions énoncent des principes similaires¹³⁷. De fait, même quand la notion de la dignité n'est pas présente dans les grands documents fondamentaux d'une nation, elle est souvent invoquée dans sa jurisprudence constitutionnelle¹³⁸.

59. Enfin, la notion de dignité humaine est au cœur de nombreux instruments élaborés par la communauté

internationale pour guider les opérations humanitaires. Selon les critères de Mohonk, «[c]haque a le droit de demander et de recevoir l'aide humanitaire nécessaire à sa vie et à sa dignité¹³⁹». De même, dans la résolution sur l'assistance humanitaire précitée qu'il a adoptée à Bruges, en 2003, l'Institut de droit international dit que «[l]e 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 fondamentaux¹⁴⁰». Dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays aussi, la notion de dignité est le fondement des dispositions relatives au déplacement, aux droits fondamentaux, au retour et à la réinstallation¹⁴¹. De la même façon, les Lignes directrices récemment adoptées en la matière par la FICR obligent les acteurs prêtant assistance à respecter en tout temps «la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe¹⁴²».

60. Dans le cinquième rapport sur l'expulsion des étrangers qu'il a présenté à la Commission à sa session de 2009, le Rapporteur spécial, M. Maurice Kamto, analysait la notion de dignité et proposait un projet d'article, révisé par la suite, énonçant l'obligation de respecter la dignité de la personne en cours d'expulsion¹⁴³. La Commission ne s'est pas encore prononcée sur cette proposition.

61. Le Rapporteur spécial conclut que la dignité illustre l'évolution d'une conception purement contractuelle de la protection des personnes en droit international à l'idée d'une communauté internationale authentique, fondée sur le respect des êtres humains dans leur dignité¹⁴⁴. Cette idée inspire aussi, naturellement, la protection des personnes en cas de catastrophe, et elle doit guider les travaux de la Commission sur la matière.

62. À la lumière de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant sur la dignité humaine.

«Projet d'article 7. Dignité humaine

«Aux fins du présent projet d'articles, les États, les organisations internationales compétentes et les autres acteurs concernés respectent et protègent la dignité humaine.»

¹³⁹ Ebersole, «The Mohonk criteria for humanitarian assistance...», p. 196; voir aussi Hardcastle et Chua, «Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès...» (proposant une formulation similaire), et Institut international de droit humanitaire, «Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire», principe 2.

¹⁴⁰ Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut de droit international*, p. 268.

¹⁴¹ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

¹⁴² Article 4, par. 1, FICR, *Présentation des Lignes directrices...*, p. 12.

¹⁴³ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/611, cinquième rapport sur l'expulsion des étrangers, projet d'article 10, et document A/CN.4/617, «Projets d'article sur la protection des droits de l'homme de la personne expulsée ou en cours d'expulsion, restructurés par le Rapporteur Spécial, M. Maurice Kamto, à la lumière du débat en plénière durant la première partie de la présente session», projet d'article 9.

¹⁴⁴ Voir Simma, «From bilateralism to community interest...».

¹³¹ 25 avril 1978, série A n° 26.

¹³² Voir, entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, *Bock c. Allemagne*, 29 mars 1989, série A n° 150; *S. W. c. Royaume-Uni*, 22 novembre 1995, série A n° 335-B; *Ribitsch c. Autriche*, 4 décembre 1995, série A n° 336; et *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, CEDH 2002-VI.

¹³³ *Pretty c. Royaume-Uni*, n° 2346/02, par. 65, CEDH 2002-III.

¹³⁴ Voir, de façon générale, Chaskalson, «Human dignity as a constitutional value».

¹³⁵ Art. 1, par. 1.

¹³⁶ Art. 7, par. 1; voir également les articles 1 et 10.

¹³⁷ Voir, par exemple, Lois fondamentales d'Israël, Dignité humaine et liberté, art. 1 («La Loi fondamentale a pour objectif de protéger la dignité humaine et la liberté [...]»); Constitution du Brésil, art. 1, III; Constitution de la Hongrie, art. 54, par. 1a («En République de Hongrie, chacun jouit du droit inhérent à la vie et à la dignité humaine. Nul ne peut en être arbitrairement privé»); Constitution du Nigéria, art. 17 et 34; Constitution de la Chine, art. 38 («La dignité personnelle des citoyens de la République populaire de Chine est inviolable»); Constitution de la Colombie, art. 1 (l'État est fondé sur le respect de la dignité humaine); Constitution de la Thaïlande, chap. 1, art. 4. Voir aussi la Proclamation constitutionnelle de l'Égypte («l'humanité et la dignité de l'homme éclairent et guident le progrès de l'humanité sur la voie de ses idéaux suprêmes») et la Constitution de l'Inde, préambule («garantir la dignité de la personne»).

¹³⁸ Tel est le cas aux États-Unis, par exemple; voir l'arrêt *Roper, Superintendent, Potosi Correctional Center v. Simmons* [543 U.S. 551 (2005)], annulant la décision *Miranda v. Arizona* [384 U.S. 436 (1966)] et faisant valoir le lien qui existe entre la dignité humaine et le principe du rejet du témoignage contre soi-même. De même, au Canada, les juges de la Cour suprême invoquent souvent ce principe en présence des privations de droits les plus graves: voir, par exemple, *Kindler c. Canada (Ministre de la justice)*, *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*, 1^{er} cahier, vol. 2 (1991), p. 793 (opinion dissidente du juge Cory).

CHAPITRE III

La responsabilité de l'État touché

63. La Commission ayant établi que c'est la personne, en tant qu'elle possède des droits et connaît des besoins fondamentaux, qui est au centre des travaux qu'elle mène dans ce domaine (voir le projet d'article 2), le Rapporteur spécial examinera à présent le rôle et la responsabilité de l'État touché à l'égard des personnes se trouvant sur son territoire. Il fera apparaître que c'est l'État territorial (c'est-à-dire l'État touché), et non un État tiers ou une organisation, qui est responsable au premier chef de la protection des victimes d'une catastrophe sur son territoire. Il traitera ainsi d'un sujet de préoccupation fondamental pour plusieurs membres de la Commission¹⁴⁵.

A. Souveraineté et non-intervention

64. Pour définir le rôle et la responsabilité de l'État touché, il faut tenir compte des principes de souveraineté étatique et de non-ingérence. Bien qu'ils soient tous deux bien établis en droit international, il convient d'en renouveler ici l'affirmation.

65. La souveraineté des États procède de la notion fondamentale d'égalité souveraine, décrite par Vattel de la manière suivante : les nations sont « libres, indépendantes et égales¹⁴⁶ » et « un nain est aussi bien un homme qu'un géant, une petite république n'est pas moins un État que le plus puissant royaume¹⁴⁷ ». Cette notion recouvre les concepts plus particuliers d'indépendance et de souveraineté territoriale, en vertu desquels un État exerce sur son propre territoire ses fonctions à l'exclusion de tout autre État¹⁴⁸. Ainsi comprise, la souveraineté est considérée comme un principe de fond de l'ordre international¹⁴⁹ et sa réalité et sa validité ont été reconnues par les États dans de nombreux instruments internationaux.

66. Il nous suffira de citer la Charte des Nations Unies, qui consacre le principe de l'égalité souveraine des États dans les termes suivants :

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

67. Les États Membres de l'ONU ont par la suite réaffirmé l'importance du principe. 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, ils ont réaffirmé « l'importance fondamentale de l'égalité souveraine et soulign[é] que les buts des Nations Unies

ne [pouvaient] être réalisés que si les États jouiss[ai]ent d'une égalité souveraine et se conform[ai]ent pleinement aux exigences de ce principe dans leurs relations internationales ». Le dispositif de la résolution proclame aussi que « [t]ous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale »¹⁵⁰.

68. Les tribunaux internationaux ont largement reconnu dans la souveraineté des États un principe de droit international fondamental. En 1928, dans l'affaire *Île de Palmas*, Max Huber notait que le « droit international [avait] établi le principe de la compétence exclusive de l'État en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touch[ai]ent aux rapports internationaux¹⁵¹ ». La Cour internationale de Justice a déclaré en 1949 dans l'*Affaire du Détroit de Corfou* que, « [e]ntre États indépendants, le respect de la souveraineté nationale [était] l'une des bases essentielles des rapports internationaux¹⁵² ». Dans ces déclarations, la souveraineté est considérée comme un principe de droit général. La Cour internationale de Justice a par la suite clairement établi que la souveraineté des États relevait aussi du droit international coutumier¹⁵³.

69. Les notions d'égalité souveraine et de souveraineté territoriale sont souvent invoquées dans le contexte de la réaction aux catastrophes. Selon les principes directeurs qui figurent en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, la plus importante dans cette matière,

[l]a 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 touché¹⁵⁴.

Dans les travaux antérieurs entrepris pour mettre au point des traités multilatéraux sur les interventions d'urgence, la souveraineté est considérée comme un principe central¹⁵⁵. De même, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile prévoit que « [t]oute offre d'assistance devra respecter la souveraineté, l'indépendance et

¹⁵⁰ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, annexe, préambule (par. 12), et Le principe de l'égalité souveraine, par. 1, respectivement.

¹⁵¹ *Île de Palmas* (voir *supra* la note 148), p. 163.

¹⁵² *Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 99), p. 35.

¹⁵³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* [voir *supra* la note 68], p. 111, par. 212 (le concept de souveraineté des États « s'étend aux eaux intérieures et à la mer territoriale de tout État, ainsi qu'à l'espace aérien au-dessus de son territoire »).

¹⁵⁴ Principe directeur 3.

¹⁵⁵ Avant-projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (A/39/267/Add.2 et Corr.1-E/1984/96/Add.2 et Corr.1) [« Respect de la souveraineté de l'État touché et non-ingérence dans ses affaires intérieures »] (art. 3, par. 1 a); voir également Convention et statuts établissant une Union internationale de secours, art. 4 (« L'action [...] dans chaque pays est subordonnée à l'agrément du gouvernement »).

¹⁴⁵ Voir *Annuaire... 2009*, vol. II (2^e partie), p. 143, par. 162 et 167.

¹⁴⁶ Vattel, *Le droit des gens...*, p. 11, par. 21.

¹⁴⁷ *Ibid.*, par. 18.

¹⁴⁸ Cour permanente d'arbitrage, *Île de Palmas (Pays-Bas/États-Unis d'Amérique)*, sentence du 4 avril 1928, RGDIP, t. 42, 1935, p. 156.

¹⁴⁹ *Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 99).

l'intégrité territoriale de l'État bénéficiaire¹⁵⁶ ». L'accord récemment conclu par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) contient une disposition similaire¹⁵⁷.

70. Il convient également de rappeler que la Commission, lorsqu'elle travaillait sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, a affirmé en termes généraux le lien entre la souveraineté des États et l'obligation qu'ils ont de coopérer entre eux. Selon elle, leur égalité souveraine commande la manière dont les États doivent coopérer pour atteindre des objectifs communs, et « [I]es États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de l'avantage mutuel [...] »¹⁵⁸. Cette disposition montre la voie à suivre pour examiner le lien entre la souveraineté et le projet d'article 5 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction¹⁵⁹.

71. Lié à celui de la souveraineté des États, le principe de non-ingérence garantit cette souveraineté¹⁶⁰. Le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies dit à ce propos ceci :

Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

72. Se référant directement à l'ingérence d'un État dans les affaires intérieures d'un autre, l'Assemblée générale a souligné que

le respect rigoureux, par les États, de l'obligation de s'abstenir d'intervenir dans les affaires de tout autre État [était] une condition essentielle à remplir pour que les nations vivent en paix les unes avec les autres, puisque la pratique de l'intervention, sous quelque forme que ce soit, non seulement constitu[ait] une violation de l'esprit et de la lettre de la Charte, mais encore tend[ait] à créer des situations qui mett[ai]ent en danger la paix et la sécurité internationales¹⁶¹.

De plus, comme l'indique l'Assemblée générale, la non-ingérence suppose qu'« [a]ucun État n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque

raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État¹⁶² ».

73. Le principe de non-ingérence a également été reconnu comme règle de droit international coutumier par la Cour internationale de Justice qui, dans l'arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, a déclaré que, « bien que les exemples d'atteinte [à ce] principe ne soient pas rares, [...] il fait partie intégrante du droit international coutumier¹⁶³ ». Dans l'*Affaire du détroit de Corfou*, en 1949, la Cour avait laissé entrevoir cette conclusion¹⁶⁴.

74. Des principes de droit international fermement établis mentionnés ci-dessus, il se déduit facilement qu'un État touché par une catastrophe peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des personnes qui se trouvent sur son territoire. On en conclut aussi qu'aucun autre État ne peut légalement intervenir unilatéralement dans le dispositif adopté face à une catastrophe : bien au contraire, les tiers doivent s'efforcer de coopérer avec l'État touché, conformément à l'article 5 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction¹⁶⁵.

75. Les principes corrélés de souveraineté et de non-ingérence postulent l'existence d'une sphère interne déterminée, un domaine réservé, placés sous l'autorité exclusive de l'État. Cette autorité est un attribut central de l'État, mais elle n'est en aucun cas absolue. Quand sont en jeu la vie, la santé et l'intégrité physique des êtres humains, des branches du droit comme les normes internationales minimales, le droit humanitaire et les droits de l'homme illustrent le fait que les principes de souveraineté et de non-ingérence ne sont que le point de départ de la réflexion, et non sa conclusion. Selon certains juristes d'ailleurs, le principe de souveraineté impose de lui-même des obligations aux États. Dès 1949, le juge Alejandro Álvarez expliquait ceci dans son opinion individuelle dans l'*Affaire du Détroit de Corfou* :

Par souveraineté, il faut entendre l'ensemble des droits et des attributions que l'État a sur son territoire, à l'exclusion de tous autres États, ainsi que dans ses rapports avec ceux-ci.

La souveraineté confère des droits aux États et leur impose des obligations¹⁶⁶.

B. Responsabilité première de l'État touché

76. Le droit international reconnaît depuis longtemps que le gouvernement d'un État est le mieux placé pour évaluer la gravité d'une situation d'urgence et prendre les mesures qu'elle appelle. À titre d'exemple, on peut mentionner la « marge d'appréciation » accordée aux autorités nationales par la Cour européenne des droits

¹⁵⁶ Art. 3 b. Il convient de noter toutefois que plusieurs grands traités ne mentionnent pas directement le principe de souveraineté, dont 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, et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

¹⁵⁷ Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (« La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Parties sont respectées, conformément à la Charte des Nations Unies et au Traité d'amitié et de coopération dans l'Asie du Sud-Est aux fins de l'application du présent accord ») [art. 3, par. 1].

¹⁵⁸ Article 8 du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation [*Annuaire... 1994*, vol. II (2^e partie), p. 111]; voir également la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, art. 8.

¹⁵⁹ Voir *supra* la note 4.

¹⁶⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* [voir *supra* la note 68], p. 106, par. 202.

¹⁶¹ 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, préambule (par. 8).

¹⁶² Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale, du 21 décembre 1965, par. 1.

¹⁶³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* [voir *supra* la note 68], p. 106, par. 202.

¹⁶⁴ *Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 99), p. 35.

¹⁶⁵ Voir *supra* la note 4.

¹⁶⁶ *Affaire du Détroit de Corfou* (voir *supra* la note 99), p. 43.

de l'homme pour déterminer l'existence d'un « danger public ». Plus récemment, en 2009, la Cour a déclaré que « les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger¹⁶⁷ ». Le droit des conflits armés internes fournit un autre exemple, peut-être plus pertinent dans ce contexte. Le Protocole II, qui s'applique aux conflits armés non internationaux, « repose sur le principe selon lequel il incombe, au premier chef, à l'État d'organiser les secours. Les sociétés de secours telles que les organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont appelées à jouer un rôle d'auxiliaire [...] »¹⁶⁸. Cette conception est un bon point de départ pour le sujet à l'étude. Dans le cas d'une catastrophe, les principes de souveraineté et de non-ingérence ne constituent pas la reconnaissance du fait que l'État touché a la responsabilité première de protéger les personnes présentes sur son territoire¹⁶⁹.

77. L'Assemblée générale a réaffirmé à de nombreuses reprises le rôle premier de l'État touché dans les interventions en cas de catastrophe¹⁷⁰. Dans les principes directeurs précités qui figurent en annexe à sa résolution 46/182, l'Assemblée générale déclare que

[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. 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 territoire¹⁷¹.

Plus récemment, l'Assemblée générale a réaffirmé ce principe dans sa résolution 63/141, du 11 décembre 2008, sur la coopération internationale en matière d'aide humanitaire¹⁷² et sa résolution 64/251, du 22 janvier 2010, adoptée à la suite du tremblement de terre de Haïti.

78. La primauté de l'État touché dans la réaction à une catastrophe a deux conséquences générales. La première est que c'est lui qui, toutes choses considérées, est responsable de la protection des victimes qui se trouvent sur son territoire et lui qui a le premier rôle dans la facilitation, la coordination et la supervision des opérations de secours sur son territoire. La seconde

conséquence est que les opérations internationales de secours sont subordonnées à son accord¹⁷³. Ces questions sont examinées plus en détail ci-après.

1. DIRECTION, MAÎTRISE, COORDINATION ET SUPERVISION

79. On trouve une illustration typique de la primauté du rôle qui revient à l'État touché dans le projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence¹⁷⁴, qui dispose qu'

[i]l incombe à l'État bénéficiaire de faciliter, sur son territoire, la coordination des opérations visant à faire face à la situation créée par la catastrophe¹⁷⁵.

Ce projet de convention met également en avant le rôle facilitateur de l'État bénéficiaire des secours, mais n'indique pas expressément que ce rôle lui incombe à titre principal, ni qu'il a l'obligation première de fournir l'assistance humanitaire et de protéger les personnes présentes sur son territoire. Il ne mentionne pas non plus directement le rôle de l'État dans l'initiative, la supervision, l'organisation et le suivi des opérations, mais le texte pris dans son ensemble montre bien que ces aspects des interventions relèvent d'abord de ses prérogatives.

80. Les instruments multilatéraux adoptés ultérieurement ont modifié la formule retenue dans le projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence et mis l'accent sur le rôle d'encadrement de l'État touché. Par exemple, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique¹⁷⁶ dispose que

[l]a direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance incombent, sur son territoire, à l'État qui requiert l'assistance.

Des dispositions similaires figurent dans l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe¹⁷⁷, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes¹⁷⁸ et la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels¹⁷⁹. Ces instruments établissent clairement le rôle unique et souverain de l'État dans le contrôle de l'assistance fournie en cas de catastrophe sur son territoire. L'État n'est pas seulement la voie par laquelle passent la coopération et la coordination internationales, il maîtrise aussi en dernier ressort la conduite des opérations.

¹⁷³ Le principe directeur 3 des principes directeurs annexés à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale va dans le même sens (« l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché »).

¹⁷⁴ A/39/267/Add.2 et Corr.1-E/1984/96/Add.2 et Corr.1.

¹⁷⁵ Art. 3, par. 2. Il convient de noter que le projet de convention met l'accent sur le respect de la souveraineté de l'État bénéficiaire et la non-ingérence dans ses affaires intérieures (art. 3, al. 1 a). Le champ d'application de la convention peut également être interprété comme signifiant que celle-ci ne s'applique qu'après que les opérations de secours ont commencé et non pas pendant la phase de préparation (art. 4).

¹⁷⁶ Art. 3 a.

¹⁷⁷ Art. 16, par. 1 (« la direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance fournie à un État demandeur relèvent, sur son territoire, de la responsabilité de l'État demandeur »).

¹⁷⁸ Art. IV a.

¹⁷⁹ Annexe X.

¹⁶⁷ *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, par. 173, CEDH 2009.

¹⁶⁸ Sandoz, *Commentaires des Protocoles additionnels du 8 juin 1977...*, p. 1499, par. 4871. Le paragraphe en question du commentaire se rapporte au paragraphe 1 de l'article 18 du Protocole II, selon lequel les sociétés de secours *peuvent offrir* leurs services aux autorités nationales, ce qui sous-entend que celles-ci peuvent refuser. Le Protocole prévoit toutefois que, dans certaines situations, les actions de secours *doivent* avoir lieu (voir *ibid.*, p. 1501, par. 4885).

¹⁶⁹ Également appelé principe des fonctions subsidiaires. Voir les observations formulées par la France à l'Assemblée générale au sujet de la résolution 46/182 (A/46/PV.39, p. 72).

¹⁷⁰ Voir notamment les résolutions de l'Assemblée générale 38/202, du 20 décembre 1983, par. 4; 43/131, du 8 décembre 1988, par. 2; et 45/100, du 14 décembre 1990, par. 2 (où sont affirmés 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).

¹⁷¹ Principe directeur 4.

¹⁷² Paragraphe 4 du préambule (« *Soulignant* que c'est à l'État sinistré qu'il incombe au premier chef de lancer, organiser, coordonner et exécuter les activités d'aide humanitaire sur son territoire et de faciliter la tâche des organismes à vocation humanitaire qui s'efforcent d'atténuer les effets d'une catastrophe naturelle »).

81. De nombreux accords bilatéraux conclus pendant la même période que les conventions que l'on vient de citer décrivent en des termes similaires le rôle de l'État touché par une catastrophe naturelle ou causée par l'homme. Étant bilatéraux, ces accords traitent quasi exclusivement des aspects opérationnels des secours sans s'attarder sur les principes plus généraux de souveraineté et de non-ingérence. Une disposition type dira ce qui suit :

La direction des opérations est du ressort de l'organisme de coordination de l'État requérant. Ce même organisme indique les grandes lignes et les éventuelles limites des opérations attribuées aux unités d'intervention de l'autre État sans, par ailleurs, intervenir dans les modalités de leur exécution¹⁸⁰.

Un traité similaire conclu entre les pays nordiques dispose dans le passage qui nous intéresse ici que « [l]es autorités de l'État sollicité ont l'entière responsabilité de la conduite des opérations sur le site de l'accident [...] »¹⁸¹. Les traités bilatéraux relatifs aux interventions en cas de catastrophe ne cessent d'insister sur le fait que la coordination et la direction des opérations incombent à l'État qui requiert l'assistance¹⁸².

82. 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 (Convention de Tampere), qui porte sur l'assistance en matière de télécommunications, présente un libellé semblable à celui de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique et à ceux d'autres traités qui lui sont contemporains, mais sous la forme d'une clause « sans préjudice ». La Convention de Tampere établit ce qui suit :

Aucune disposition de la présente Convention n'altère le droit d'un État partie, en application de sa législation nationale, de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication fournie sur son territoire au titre de la présente Convention¹⁸³.

Cette phraséologie n'est pas sans importance car elle implique que le droit d'un État touché de superviser les interventions en cas de catastrophe sur son territoire est un droit préexistant, inhérent aux principes généraux de souveraineté et de non-ingérence ou au droit coutumier international, et que le traité n'a pas besoin d'accorder

¹⁸⁰ Article XI de 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 catastrophes (Madrid, 3 juin 1988) [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1698, n° 29123, p. 23].

¹⁸¹ Article 3, paragraphe 2 de l'Accord sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident.

¹⁸² Voir, par exemple, 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 catastrophes naturelles ou dues à l'activité de l'homme (Paris, 16 septembre 1992), art. 7 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1962, n° 33532, p. 369); l'Accord entre le Gouvernement de la République de Lituanie et le Gouvernement de la République du Bélarus relatif à la coopération dans le domaine de la prévention et de l'élimination des conséquences en cas de catastrophes, de catastrophes naturelles et d'accidents graves (Vilnius, 16 décembre 2003), art. 5 (*ibid.*, vol. 2339, n° 41934, p. 203); et le Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République tchèque relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves (Berlin, 19 septembre 2000), art. 8 (*ibid.*, vol. 2292, n° 40860, p. 291).

¹⁸³ Art. 4, par. 8.

explicitement ce droit aux États parties. La deuxième innovation de la Convention de Tampere est le renvoi à la législation nationale, qui donne à entendre que l'État touché exerce à bon escient son autorité sur les opérations de secours lorsqu'il le fait selon son droit interne.

83. L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence consacre le rôle premier de l'État touché selon une formulation singulière. Il renvoie aux principes de souveraineté et de non-ingérence, à la Charte des Nations Unies et au Traité d'amitié et de coopération dans l'Asie du Sud-Est, et dit que « chacune des Parties touchées est responsable au premier chef de faire face aux catastrophes qui se produisent sur son territoire » (art. 3, par. 1). Mais il contient également une disposition identique à celles de la Convention de Tampere et de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, qui se lit comme suit : « La Partie requérante ou bénéficiaire est responsable de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision d'ensemble de l'assistance sur son territoire » (art. 3, par. 2).

84. La responsabilité première de l'État touché joue également un rôle central dans de nombreuses séries de principes et de lignes directrices élaborées par des organismes humanitaires et des experts indépendants. Certains instruments mis au point par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge considèrent le principe de la responsabilité première essentiellement de la même manière que les traités que l'on vient de mentionner. 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 catastrophes dit que « [c]'est au gouvernement du pays hôte qu'incombe en dernier ressort la responsabilité de la planification et de la coordination générales des opérations de secours »¹⁸⁴. Plus récemment, le paragraphe 1 de l'article 3 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, de la FICR, indique qu'« [i]l incombe au premier chef aux États touchés de réduire les risques de catastrophe et d'assurer les secours et l'assistance au relèvement initial sur leur territoire ». Ce principe est ensuite développé au paragraphe 3 de l'article 3 dans des termes analogues à ceux de l'Accord de l'ASEAN et d'autres instruments :

Les États touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller, conformément au droit international, les opérations de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe menées sur leur territoire par les acteurs prêtant assistance.

Ces dispositions établissent de façon convaincante que la responsabilité première de l'État touché est un principe reconnu aussi bien par les organismes humanitaires que par les États.

85. Divers instruments internationaux soulignent également qu'il incombe au premier chef à l'État touché de fournir assistance et protection. Par exemple, la FICR note ceci dans ses Principes et règles de secours lors de catastrophes :

¹⁸⁴ Code de conduite (voir *supra* la note 64), p. 131.

La responsabilité de la prévention des catastrophes, de l'assistance aux victimes et de la reconstruction incombe en premier lieu aux pouvoirs publics. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge [...] assistera les victimes de catastrophes par l'intermédiaire de la Société nationale dans un esprit de coopération avec les pouvoirs publics¹⁸⁵.

Cette disposition met clairement l'accent sur le contenu humanitaire de la responsabilité de l'État, et non plus sur les aspects opérationnels qu'on a vus plus haut. Toutefois, les dispositions de ce genre établissent clairement que c'est l'État touché, et nul autre, qui est, d'une manière générale, censé lancer et suivre les opérations de secours, et que toute assistance fournie par un organisme international ou non gouvernemental doit être tenue pour complémentaire de ses propres efforts.

86. D'autres instruments adoptent une approche similaire à celle des Principes et règles de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment les critères de Mohonk, qui disposent que

[l]a responsabilité de la protection et du bien-être de la population civile incombe au premier chef au Gouvernement de l'État ou aux autorités ayant le contrôle du territoire sur lequel se trouvent les personnes en danger¹⁸⁶.

Selon les critères de Mohonk, les groupes insurrectionnels et les milices devraient être soumis aux mêmes obligations que les gouvernements à cet égard. Comme les Principes et règles de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ils mettent en relief le rôle de l'État dans l'action humanitaire mais insistent sur la protection et la dignité des personnes touchées, alors que les premiers insistent sur la prévention des catastrophes et les interventions d'urgence.

87. Cette façon de voir les choses trouve aussi son reflet dans les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire adoptés en 1993 par l'Institut international de droit humanitaire, qui soulignent que la « responsabilité première de protéger et d'aider les victimes de catastrophes » incombe à l'État territorial (principe 4). De même, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays mettent l'accent sur la fourniture de l'assistance :

C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction¹⁸⁷.

88. Les instruments adoptés plus récemment tendent à associer le point de vue opérationnel des traités et le point de vue humanitaire des critères de Mohonk et autres déclarations de la même veine. La Charte humanitaire

élaborée dans le cadre du Projet Sphère¹⁸⁸, initialement publiée en 2000, est un exemple éloquent dans la mesure où elle donne à entendre que la primauté de l'État touché se fonde non seulement sur les principes westphaliens classiques de la souveraineté et de la non-ingérence, mais aussi sur le droit à la dignité et à l'autodétermination de tous les peuples :

Nous reconnaissons que c'est tout d'abord grâce aux efforts qu'elles déploient elles-mêmes que les personnes affectées par une catastrophe ou par un conflit armé voient leurs besoins satisfaits ; nous reconnaissons aussi que c'est aux États qu'incombent, au premier chef, la tâche et la responsabilité de fournir une assistance lorsque la capacité de la population à faire face à la situation se trouve dépassée¹⁸⁹.

La philosophie du Projet Sphère rappelle que l'initiative et la supervision des secours dispensés lors d'une catastrophe sont étroitement liées à l'autonomie et à la dignité de la population touchée.

89. La résolution sur l'assistance humanitaire précitée, adoptée par l'Institut de droit international en 2003, articule de façon plus explicite les aspects humanitaires et les aspects opérationnels :

L'État affecté a le devoir de prendre soin des victimes de catastrophes sur son territoire et exerce, par conséquent, la responsabilité principale dans l'organisation, la fourniture et la distribution de l'assistance humanitaire. Il lui appartient en conséquence de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les détournements de l'assistance humanitaire ainsi que d'autres abus¹⁹⁰.

Cette disposition établit un lien entre la responsabilité première de l'État touché et le droit de toute population à l'assistance humanitaire en cas de catastrophe. D'autres instruments mettent plutôt l'accent sur le principe de la coopération internationale¹⁹¹. La résolution de Bruges a cette utilité qu'elle insiste sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur et facilitateur et sur sa responsabilité dans les prestations effectives d'assistance. Elle pourrait constituer un point de départ intéressant pour les travaux de la Commission.

¹⁸⁸ *Le Projet Sphère. Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*, 2^e éd., Genève, 2004. Le projet explique de la manière suivante ses fondements dans le droit existant (p. 5) :

« La pierre angulaire de ce manuel est la Charte humanitaire, qui se base sur les principes et les dispositions du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, du droit relatif aux réfugiés et 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. La charte décrit les principes essentiels qui régissent l'action humanitaire et affirme les droits des populations affectées par les catastrophes, qu'elles soient naturelles ou provoquées par l'homme (y compris les conflits armés), à la protection et à l'assistance. Elle affirme également le droit des populations affectées par les catastrophes à vivre dans la dignité. »

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 20, par. 2.1.

¹⁹⁰ Institut de droit international, *Annuaire de l'Institut de droit international*, p. 268.

¹⁹¹ Voir Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2) [« Tenant compte de l'importance de la coopération et des partenariats internationaux, chaque État a la responsabilité première d'assurer son propre développement durable et de prendre les mesures voulues pour réduire les risques de catastrophe, et notamment protéger la population présente sur son territoire, ses infrastructures et les autres éléments du patrimoine national des conséquences des catastrophes »] (par. 13 b).

¹⁸⁵ Principe 3.1, XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 3-7 décembre 1995), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 817 (janvier-février 1996), p. 108.

¹⁸⁶ Ebersole, « The Mohonk criteria for humanitarian assistance... », p. 197. On entend par « situation d'urgence complexe » « une crise humanitaire éventuellement associée à un conflit armé et aggravée par une catastrophe naturelle » (*ibid.*, p. 194, note 7). Voir également les références faites dans le mémoire du Secrétariat (voir *supra* la note 51), par. 12.

¹⁸⁷ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 3, par. 1. Voir aussi principe 25, paragraphe 1 (« C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays »).

2. CONSENTEMENT

90. Pour élaborer un projet d'article sur la responsabilité première de l'État touché, le Rapporteur spécial estime qu'il lui faut aussi tenir compte de l'obligation que l'aide humanitaire soit fournie uniquement avec le consentement de l'État touché. Jusqu'ici, le débat a essentiellement porté sur les aspects qu'on pourrait dire « internes » des responsabilités de l'État, l'accent étant mis sur le rôle de celui-ci dans la gestion, l'organisation et la fourniture des secours sur son territoire. Ce nécessaire consentement est un aspect essentiellement « externe », puisqu'il conditionne les relations entre l'État touché et les acteurs internationaux en cas de catastrophe.

91. L'obligation du consentement était au centre du premier grand traité sur les secours en cas de catastrophe, la Convention établissant une Union internationale de secours, qui dispose que

[l']action de l'Union internationale de secours dans chaque pays est subordonnée à l'agrément du gouvernement¹⁹².

Cette disposition offre un point de départ utile pour examiner la question, même si elle n'est plus en vigueur. L'expression « subordonnée à » signifie que l'agrément de l'État est nécessaire pendant toute la durée des opérations de secours. Autrement dit, l'État touché doit donner son accord pour lancer l'assistance internationale et, s'il le retire à un moment ou à un autre, celle-ci doit s'interrompre. Cette disposition ne s'appliquait qu'à l'action de l'Union internationale de secours, mais les instruments adoptés par la suite posent clairement que le consentement est exigé pour toute action de secours.

92. L'obligation d'obtenir ce consentement apparaît également dans les dispositions similaires des traités relevant du droit des conflits armés. En ce qui concerne les conflits armés internationaux, le Protocole I dispose notamment que les actions de secours seront « entreprises, sous réserve de l'agrément des Parties concernées¹⁹³ » lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée. Le Protocole II, qui s'applique aux conflits non internationaux, dispose que, lorsque la population civile souffre de « privations excessives », des actions de secours « seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée¹⁹⁴ ».

93. La nécessité du consentement est fixée dans de nombreux traités multilatéraux relatifs aux opérations de secours en cas de catastrophe. La Convention de Tampere (art. 4, par. 5), par exemple, établit ce qui suit :

Aucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie par un État partie au titre de la présente Convention sans le consentement de l'État partie demandeur. Ce dernier a le droit de refuser la totalité ou une partie de l'assistance en matière de télécommunication que lui propose un autre État partie conformément à sa législation et à sa politique générale.

Comme la Convention établissant une Union internationale de secours, la Convention de Tampere ne dispose pas que le consentement est toujours requis pour les opérations

de secours, mais seulement que l'assistance relevant de ses dispositions ne peut être fournie sans l'accord de l'État bénéficiaire. La deuxième phrase, qui concerne le droit qu'a l'État de refuser l'assistance, est utile mais son libellé sera examiné plus en détail dans une future analyse du Rapporteur spécial, qui portera précisément sur l'offre et l'acceptation des secours.

94. La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile est d'un libellé plus strict que la Convention de Tampere en ce qui concerne l'obligation du consentement. L'article 3 a dispose notamment que

[s]eule l'assistance requise par l'État Bénéficiaire ou celle proposée par l'État Solidaire et acceptée par l'État Bénéficiaire pourra avoir lieu.

Cette disposition s'applique à toute l'action entreprise par les services de protection civile ou de prévention des catastrophes d'un État au bénéfice d'un autre État (voir l'article 1 d). Autrement dit, en ce qui concerne les États parties à la Convention, l'assistance internationale ne peut être fournie sans l'agrément de l'État territorial. L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence contient une disposition similaire (art. 3, par. 1), formulée comme suit : « [...] l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la Partie touchée. »

95. D'autres conventions multilatérales ne mentionnent pas explicitement la règle du consentement parce qu'elles ne visent que l'assistance qui a été expressément acceptée par l'État bénéficiaire, comme c'est le cas de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence, qui prévoit en son article 2 que la demande d'assistance donne des informations détaillées et qu'elle est examinée de bonne foi par les autres États parties. La Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes limite explicitement son champ d'application aux situations dans lesquelles « un État partie apporte son assistance en réponse à la requête d'un autre État partie, sauf s'ils en décident autrement » (art. 1 a).

96. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que la responsabilité première de l'État touché, telle que la traduisent sa maîtrise opérationnelle des secours et le consentement qu'il doit nécessairement donner, est une règle générale de l'assistance humanitaire. Il propose donc le projet d'article ci-après :

« Projet d'article 8. Responsabilité première de l'État touché »

« 1. L'État touché a la responsabilité première de protéger les êtres humains et de leur fournir une assistance humanitaire sur son territoire. Il conserve le droit, en application de sa législation nationale, de diriger, maîtriser, coordonner et superviser l'assistance fournie sur son territoire.

« 2. L'assistance extérieure ne peut être fournie qu'avec le consentement de l'État touché. »

97. La première phrase décrit la responsabilité première de l'État de sorte qu'elle renvoie à l'idée qui domine la réflexion de la Commission, celle de la protection de

¹⁹² Art. 4.

¹⁹³ Art. 70, par. 1.

¹⁹⁴ Art. 18, par. 2.

la personne. Elle fait écho à la résolution de Bruges de l'Institut de droit international et à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, selon lesquelles il incombe au premier chef à chaque État de «prendre soin» des victimes sur son territoire, mais c'est le terme «protéger» qui a été choisi en référence au projet d'article 1 adopté provisoirement par le Comité de rédaction. Les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire de 1993 mettent eux aussi l'accent sur la protection. L'idée de «fournir une assistance humanitaire» vient des Principes et règles de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors de catastrophes, de la résolution de Bruges et d'autres instruments mentionnés précédemment, et l'expression fait bien voir que l'article concerne avant tout le lancement et la direction des opérations de secours.

98. La deuxième phrase du paragraphe 1 met en avant les aspects opérationnels de l'autorité que l'État exerce sur les opérations. Les termes «diriger, maîtriser, coordonner et superviser» figurent dans beaucoup d'instruments internationaux¹⁹⁵ et explicitent ensemble une conception bien établie du rôle primordial de l'État dans les secours en cas de catastrophe. Le Rapporteur spécial estime que ces quatre verbes conviennent en raison de leur portée générale et parce qu'ils englobent les termes plus précis employés dans d'autres instruments, tels que «faciliter», «surveiller» et «réglementer»¹⁹⁶. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale note que l'État touché a également la responsabilité première du lancement des opérations; cet aspect de la responsabilité de l'État est fixé au paragraphe 2 du projet d'article. L'expression «en application de sa législation nationale» est reprise de la Convention de Tampere et fait bien voir que l'État touché doit normalement exercer son autorité sur les opérations dans le respect de son droit interne.

¹⁹⁵ Voir, par exemple, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (art. 3 a); l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (art. 16); la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes (art. IV); la Convention de Tampere (art. 4, par. 8); et l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (art. 3, par. 2).

¹⁹⁶ Par exemple, la résolution de Bruges de l'Institut de droit international (art. III, par. 1) [«l'organisation, la fourniture et la distribution»] (*Annuaire de l'Institut de droit international*, p. 268), et les Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 66) [art. 3, par. 3] («coordonner, réglementer et surveiller»).

99. Dans l'ensemble, le paragraphe 1 traite des aspects «internes» de la souveraineté et de la responsabilité première de l'État touché. Il souligne le double rôle de l'État, à la fois fournisseur de l'assistance humanitaire et organisateur des opérations de secours. Le Rapporteur spécial estime que ces deux rôles doivent faire l'objet de la même disposition, car ils se renforcent mutuellement. Comme le fait comprendre la Charte humanitaire du Projet Sphère, la maîtrise locale et interne des programmes de gestion des catastrophes et de réadaptation est un élément important du droit collectif à l'autodétermination et du droit des personnes à vivre dans la dignité, qui sont les points de départ du travail sur le sujet.

100. Le paragraphe 2 traite de l'aspect «externe» de la responsabilité première de l'État, c'est-à-dire du consentement obligatoire. Il s'inspire de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale mais fixe une obligation claire alors que la résolution dit que l'aide «devrait» être fournie avec le consentement de l'État. Le terme «assistance extérieure» est repris de l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence et signifie que le paragraphe ne vise pas les relations entre l'État et les organismes humanitaires établis sur son territoire.

101. Comme c'était le cas pour les dispositions générales proposées par le Rapporteur spécial, les travaux futurs viseront essentiellement à élaborer des dispositions spéciales pour définir ou délimiter le rôle premier de l'État touché. Par exemple, de nombreux traités bilatéraux exigent que l'État bénéficiaire donne des directives précises aux organismes étrangers et définisse les tâches qu'il souhaite leur confier¹⁹⁷. D'autres réglementent précisément les relations entre l'organe de tutelle de l'État touché et le personnel étranger qui fournit une assistance¹⁹⁸. Ces questions, et d'autres qui leur sont liées, seront examinées dans de futurs rapports.

¹⁹⁷ Voir, par exemple, l'Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Gouvernement de la République de Lituanie relatif à l'appui mutuel en cas de catastrophes naturelles et d'autres événements à grande échelle (Riga, 31 mai 2001) [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2267, n° 40379, p. 135].

¹⁹⁸ Voir, par exemple, l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe.