

Document:-
A/CN.4/SR.2981

Compte rendu analytique de la 2981e séance

sujet:
Protection des personnes en cas de catastrophe

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

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

2981^e SÉANCE

Vendredi 18 juillet 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

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

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

[Point 8 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport préliminaire du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/598).
2. M. PETRIČ, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour son excellent rapport et remercié le secrétariat pour son étude approfondie, souligne que le sujet à l'examen est non seulement d'une importance cruciale – puisqu'il met en jeu des questions de vie ou de mort – mais aussi complexe et délicat sur le plan politique. Après ce rapport préliminaire, il lui semble essentiel de définir clairement les orientations à prendre et, pour cela, d'aborder de front plusieurs dilemmes qu'ont fait ressortir tant le Rapporteur spécial dans son rapport que les membres qui se sont exprimés lors des débats. L'ensemble des membres ayant pris la parole partagent l'idée qu'il s'agit bien de protection et pas uniquement d'assistance, et M. Petrič est aussi de cet avis. Cela étant, plusieurs éléments restent à déterminer. Jusqu'où aller dans cette direction? Faut-il protéger certains droits de l'homme en particulier? Faut-il établir une obligation de protéger? Faut-il énoncer le droit d'intervenir pour mettre en œuvre l'action humanitaire? Ou au contraire, faut-il donner la prééminence à la souveraineté des États et se concentrer sur la formulation de règles pragmatiques visant à faciliter l'octroi d'une assistance? Par ailleurs, la Commission va-t-elle s'en tenir à la *lex lata* ou s'engager dans la *lex ferenda*? Dans le premier cas, la souveraineté des États restera au premier plan. Dans le second, la Commission aura la possibilité d'insister davantage sur les droits de l'homme, l'obligation de protéger, voire le droit d'ingérence dans des circonstances extrêmes. M. Petrič est d'avis qu'il faudrait aller suffisamment loin dans cette seconde direction.
3. En ce qui concerne la forme finale que devraient revêtir les travaux de la Commission, M. Petrič suggère d'énoncer d'abord des principes puis d'élaborer des directives dans l'idée d'aboutir à une convention-cadre, mais il ne lui semble pas indispensable de se prononcer d'emblée sur cette question.
4. Pour ce qui est de la délimitation du sujet, M. Petrič juge excellente l'approche du Rapporteur spécial qui en a dégagé, dans son rapport préliminaire, les aspects *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis*. L'examen du sujet pourrait également s'articuler en trois volets: les personnes touchées par la catastrophe, l'État où celle-ci est survenue et les acteurs de l'assistance. S'agissant de la catastrophe et de ses victimes, il pourrait, à première vue, paraître plus aisé de limiter le champ de l'étude et la notion de catastrophe aux catastrophes d'origine naturelle, mais cela ne serait guère approprié car en réalité, la plupart des catastrophes sont provoquées par une combinaison de facteurs naturels et humains. De plus, la définition de la catastrophe ne devrait pas être fondée sur l'origine de celle-ci mais plutôt sur ses effets.
5. Pour des raisons d'ordre pratique, il faudra fixer des limites et décider, par exemple, d'inclure ou non les dommages à l'environnement, les épidémies, etc. En ce qui concerne les conflits armés, contrairement à la majorité des membres qui se sont exprimés sur la question et, semble-t-il, au Rapporteur spécial lui-même, M. Petrič n'est pas certain qu'il faille les exclure de l'étude. Certes, il s'agit de situations particulières régies par des règles spéciales du droit international, mais des cas comme celui du Darfour, déjà mentionné par d'autres membres, ou du Sud-Soudan, donnent à penser que cette question mérite d'être examinée de plus près. S'agissant des victimes, des personnes à protéger, M. Petrič préconise d'adopter une approche axée sur la personne et de parler de droits individuels en cas de catastrophe – et non de droits collectifs. Il faudrait bien entendu veiller à ce que ces droits soient exercés sans discrimination, et donc à ce que les groupes particulièrement vulnérables en bénéficient aussi, sur un pied d'égalité avec le reste de la population. Pour ce qui est de l'objet même de la protection en question, outre la vie et la santé, il conviendrait de tenir compte du fait qu'il y a différentes catégories de biens, et que ceux-ci peuvent donner lieu à différents types de pertes et, partant, à différentes formes de réparation. Cela étant, comme l'élément central est la protection des personnes, M. Petrič préconise de s'en tenir aux biens nécessaires à la protection de la vie (médicaments, eau, denrées alimentaires, abris, etc.).
6. Quant aux étapes de la catastrophe, le Rapporteur spécial propose de prendre également en compte la phase de relèvement, mais M. Petrič juge préférable de se limiter à la prévention et à l'atténuation car le relèvement est un processus de longue durée qui appelle des solutions à long terme et qui subit l'influence d'autres facteurs, notamment économiques et politiques – terrain sur lequel la Commission ferait mieux de ne pas s'aventurer.
7. Concernant le deuxième volet du sujet, celui de l'État où a lieu la catastrophe, il ne doit pas y avoir, en principe, de différence selon qu'un ou plusieurs États sont concernés, mais il y en aura inévitablement dans la pratique. Par ailleurs, si l'État sur le territoire duquel survient une catastrophe a le devoir de protéger toutes les personnes, ressortissants et étrangers, qui en sont victimes, il peut, étant souverain, choisir de s'acquitter de cette tâche seul, de solliciter ou d'accepter l'aide des autres États, ou encore de refuser cette aide ou de lui faire obstacle.

8. S'agissant du troisième volet, à savoir les acteurs de l'assistance – États, organisations internationales, organisations non gouvernementales ou particuliers – leur intervention se fonde sur le principe de solidarité, et M. Petrič est d'avis qu'il ne faut pas tenter de remplacer ce principe par quelque obligation juridique. En effet, une telle obligation porterait atteinte à la souveraineté des États et les modalités de sa mise en œuvre seraient extrêmement difficiles à déterminer. Il conviendrait toutefois d'élaborer des règles techniques afin de faciliter l'assistance. La Commission devra décider dans quelle mesure il serait souhaitable de renforcer ou de compléter celles qu'ont déjà élaborées les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, très actives dans ce domaine.

9. Bien entendu, la Commission devra s'intéresser aux cas où les trois «volets» en question ne fonctionnent pas «normalement» et le principal obstacle auquel elle va se heurter est la souveraineté des États. On a vu que pour des raisons qui peuvent être politiques, économiques ou autres, un État peut priver sa population de l'aide étrangère et aggraver ainsi considérablement les effets de la catastrophe. Toute la difficulté sera donc de trouver un équilibre entre le respect de la souveraineté des États et la nécessité de protéger la vie et la sécurité des personnes.

10. M. PELLET dit qu'il prend la parole surtout pour manifester son intérêt à l'égard du travail du Rapporteur spécial parce qu'il a la conviction que son intervention ne retiendra guère l'attention de la Commission, vu qu'il va aller, en grande partie du moins, à contre-courant de ce qui a été dit sur le sujet jusqu'à présent. Il précise qu'il ne parlera que du rapport préliminaire du Rapporteur spécial et non du mémoire du Secrétariat, dont seulement deux additifs ont été distribués en français, ce contre quoi il proteste très fermement.

11. Au paragraphe 59 de son rapport, le Rapporteur spécial souligne que «l'absence de structure du droit des interventions internationales en cas de catastrophe fait qu'il est singulièrement difficile de trouver l'équilibre entre *lex lata* et *lex ferenda*». On pourrait dire aussi plus brutalement qu'hormis quelques principes généraux et vagues, comme ceux de souveraineté et de non-intervention, le sujet a pour objet à peu près exclusif la *lex ferenda*. Comme l'a dit à juste titre M. Caffisch, cela n'est pas une tare en soi, mais M. Pellet persiste à penser que le développement progressif dont la Commission est chargée en même temps que de la codification du droit international ne saurait être assimilé à de la législation internationale pure et simple. Les membres de la Commission ne sont pas des législateurs et ils n'ont pas de légitimité pour inventer de nouvelles règles de droit international lorsque, comme le dit assez crûment le Rapporteur spécial dans son rapport, les règles existantes manquent de base juridique. En d'autres termes, si la Commission peut contribuer au développement progressif du droit international, il ne lui appartient pas de se substituer aux États pour négocier un nouvel instrument juridique lorsque, inévitablement, cet instrument qui peut être utile supposera une remise en cause, une réorientation radicale de principes fondamentaux du droit international.

12. M. Pellet insiste sur le fait qu'il est un partisan convaincu d'une conception dynamique et audacieuse de

la notion de responsabilité de protéger dont, à ses yeux, la protection des personnes en cas de catastrophe n'est qu'un volet, aussi important soit-il. Il est de ceux qui pensent que la souveraineté ne doit pas être un prétexte pour s'opposer à l'acheminement des secours en cas de catastrophe humanitaire, qu'elle ne saurait justifier l'inertie face à un génocide et que mieux vaut un désordre qu'une injustice. Le problème est que toutes ces convictions sont politiques, idéologiques. Le rôle de la Commission n'est pas de «faire pleurer dans les chaumières», mais de codifier le droit international existant et de le développer progressivement. Même s'il ne conclut pas d'une façon aussi imprudemment non diplomatique, le rapport préliminaire du Rapporteur spécial, que M. Pellet juge bien conçu et honnête, conduit inévitablement à une telle conclusion et le renforce dans la conviction que ce sujet, en tout cas tel qu'il est appréhendé par la majorité des membres de la Commission, s'inscrit dans le mouvement insidieux mais de plus en plus marqué de la dérive de la Commission du droit international qui, d'organe d'experts juridiques indépendants qu'elle est censée être, devient progressivement une sorte de «Sixième Commission *bis*», la légitimité politique en moins. À cet égard, le débat qui a eu lieu à la séance précédente à la suite de l'analyse malheureusement rigoureuse de M. Vasciannie lui a paru tristement révélateur.

13. En ce qui concerne l'approche générale du sujet, M. Pellet est tout à fait séduit et convaincu par l'idée d'une démarche fondée sur les droits de la victime de la catastrophe. Il pense d'ailleurs que l'on est là sur un terrain un peu plus solide, juridiquement parlant, que si l'on attaquait le sujet sous l'angle des devoirs de l'État. Après tout, le droit à la vie et certains droits dits «de la troisième génération» – le droit à la nourriture, aux soins médicaux, etc. – relèvent très probablement du droit positif et, sans que cela soit évident, on peut sans doute y voir des droits «exigibles», ce qui veut dire qu'ils débouchent sur des devoirs de l'État envers sa population. Cela étant, un tel raisonnement laisse presque entières les questions «qui fâchent», en tout cas celles auxquelles la Commission finira inévitablement par être confrontée si elle persiste dans une approche généreusement politique de ces problèmes: le droit international des interventions lors des catastrophes offre-t-il une justification à l'acheminement de secours sur le territoire d'un État souverain en l'absence d'accord ou en cas d'opposition de la part de l'État en question? Il ne fait aucun doute qu'en autorisant une telle action, l'État, loin de limiter sa souveraineté, l'exerce, mais ceci ne résout pas le problème: peut-on l'obliger à exercer sa souveraineté pour le bien de sa population et qui, mieux que lui, est en mesure d'apprécier ce qu'est le bien de sa population? Comme il n'y a pas de réponse – ni de réponse existante en droit positif, ni de réponse qui dérive du droit positif – M. Pellet pense qu'il serait décidément sage de ne rien faire, de ne pas codifier ni développer progressivement, de ne pas légiférer dans ce domaine. Il serait préférable que les juristes que sont les membres de la Commission se résignent à admettre que le droit n'est pas tout et que, face aux souffrances humaines, il vaut mieux parfois chercher des solutions hors du droit, voire contre le droit. En d'autres termes, si vraiment la Commission tient à traiter ce sujet, elle devrait veiller à ne pas s'engager dans de vaines exhortations qui, encore une fois, n'entrent pas dans son mandat, mais à s'arrêter à ce

qui est raisonnable et responsable, à savoir une codification et un développement progressif du droit à la protection, sans trop s'intéresser aux moyens, même juridiques, de cette protection. Ce sera difficile, mais c'est peut-être faisable. En revanche, si la Commission s'engage sur la pente glissante des devoirs, elle réussira sûrement à susciter l'apitoiement et à s'attirer la sympathie de quelques organisations non gouvernementales bien intentionnées, mais il est certain qu'elle ira droit dans le mur.

14. M. Pellet est partisan de ne pas distinguer entre catastrophes naturelles et catastrophes d'origine humaine, ne serait-ce que, comme le Rapporteur spécial l'explique fort bien au paragraphe 49 de son rapport, parce qu'il est souvent bien difficile d'établir une telle distinction. En revanche, il est fermement opposé à l'introduction dans le champ de l'étude des situations de conflit armé, pas forcément d'ailleurs pour les raisons qu'indique le Rapporteur spécial à la fin du paragraphe 49 de son rapport, mais plutôt parce qu'elles font l'objet d'un corps de règles bien établi dans le droit positif, dont il craindrait trop la dilution dans l'exercice que la Commission a entrepris: au lieu de renforcer le droit international en cas de catastrophe par le droit humanitaire, on risquerait en effet de l'affaiblir.

15. Au paragraphe 53 de son rapport, le Rapporteur spécial demande à la Commission de lui indiquer si son étude devrait couvrir la protection des biens matériels et du milieu. En général, la réponse paraît sûrement devoir être négative – ce sont les hommes et les femmes qui intéressent la Commission – mais il semble aussi évident que dans certains cas, la protection des personnes est indissociable de celle de leurs biens, en tout les cas des biens vitaux comme le logement, et de leur environnement.

16. M. Pellet rejoint enfin le Rapporteur spécial pour penser que, plus rapidement la Commission définira la forme finale de ses travaux, plus le Rapporteur spécial pourra aller de l'avant. Si la Commission se limite à une codification *lato sensu* des droits des personnes en cas de catastrophe, une convention-cadre (notion qu'il ne trouve pas aussi étrange ou impénétrable que M. Cafilisch) paraît une idée séduisante, un compromis approprié entre un traité traditionnel, «dur» en la forme comme au fond, et des instruments «mous» dont les bonnes intentions qu'ils étalent effraient par avance.

17. En concluant sa présentation, le Rapporteur spécial a dit que le sujet dont il était chargé constituait «un défi pouvant ouvrir une ère nouvelle». Ce sont là de grands mots, même si c'est peut-être vrai. Le mieux étant souvent l'ennemi du bien, plutôt que de songer à ouvrir une ère nouvelle, il serait préférable de s'accommoder d'une approche modeste en ayant conscience des limites de l'action de la Commission, de son influence, de ses compétences et de ses responsabilités. Si l'étude de ce sujet doit être poursuivie, la Commission ne peut espérer contribuer à alléger les souffrances humaines – et c'est son but, comme ça l'est largement du droit en général – que si elle reste concrète, modeste et raisonnable.

18. M. DUGARD fait observer que la nécessité de trouver un équilibre entre des normes juridiques contradictoires (principe de souveraineté de l'État, respect de

la compétence nationale, droits de l'homme et intervention humanitaire, notions de *jus cogens* et obligations *erga omnes*, etc.) donne lieu à un exercice qui entre parfaitement dans le cadre du mandat de la Commission et que par conséquent, il ne serait pas immodeste de s'y atteler.

19. M. BROWNLIE souscrit à une grande partie des observations que M. Pellet a faites et note avec satisfaction que les débats ont été de très haute tenue et que beaucoup de choses très utiles ont été dites. Malheureusement, le mini-débat qu'il a tenté de lancer n'a pas vraiment pris: quand il a évoqué la nécessité d'adopter une approche axée sur les problèmes, la discussion s'est orientée sur l'opposition entre cette approche et l'approche axée sur les droits, alors que les deux sont probablement compatibles, comme l'a fait observer le Rapporteur spécial. Pour juste qu'elle soit, cette remarque ne fait guère avancer le débat et la Commission est toujours enlisée dans une conceptualisation à outrance, comme si tout devait être traduit sous forme de droits de la personne. Dans les exemples des grands barrages ou des tsunamis qu'a donnés M. Brownlie, il y a évidemment un rapport avec les droits de l'homme des victimes, mais aussi avec d'autres domaines juridiques. Pour prendre un exemple très simple, une bonne part du travail de la Cour internationale de Justice et des tribunaux internationaux d'arbitrage a trait au règlement des différends frontaliers entre États ou autres litiges territoriaux à propos d'îles, notamment. Le recours aux tribunaux pour régler ces différends est un substitut au recours à la force et s'inscrit dans le cadre d'une approche holistique. Il y a une relation entre les droits de l'homme et les différends frontaliers et leur règlement pacifique parce que si les États n'avaient pas recours aux tribunaux, ils règleraient leurs différends par d'autres moyens entraînant la dévastation de territoires et la mort de nombreux innocents. La seule idée d'établir une distinction entre ce qui relève des droits de l'homme et ce qui n'en relève pas est incroyablement superficielle. Ce qu'il faut, c'est définir les priorités, comme l'a dit M. Pellet, et il serait bon de créer un groupe de travail, comme l'a proposé M. Gaja. Il faut en effet déterminer sur quels éléments présentés par le Rapporteur spécial la Commission doit travailler et dans quel ordre – en d'autres termes, quelles sont les priorités.

20. Lorsqu'il parlait d'une approche axée sur les problèmes, M. Brownlie entendait souligner qu'il y a plusieurs types de catastrophes, ce qui n'a pas été évoqué: les tsunamis constituent une catégorie particulière de catastrophes, les grands barrages et les grands réservoirs d'eau sont des éléments de risque de catastrophe susceptibles d'engendrer une situation dans laquelle d'autres types de règles s'appliquent, notamment celles relatives à l'évaluation des risques dont la Commission a déjà traité. Comme l'a fait observer M. Wisnumurti, il faudrait veiller à ce que les véritables catastrophes susceptibles d'être classifiées soient traitées en priorité, car cela permettrait de faire correspondre les attentes de l'opinion publique et le travail que la Commission choisit de faire en priorité. Malheureusement, la conceptualisation déjà évoquée guette, si bien qu'il faudrait en quelque sorte «décontaminer» la Commission, ce qui ne sera probablement pas fait.

21. M. Brownlie est à peu près certain que l'on en viendra à débattre de l'ingérence humanitaire sous une forme

ou une autre. Même s'il souscrit à une grande partie de ce qu'a dit M. Vasciannie, celui-ci pêche par excès d'optimisme en croyant qu'il est possible de séparer l'aide humanitaire de la notion générale d'ingérence humanitaire impliquant le recours à la force. Le monde extérieur et les membres de la Sixième Commission trouveront probablement difficile d'établir une telle distinction. La CDI se heurte donc au plafond de verre que constitue la Charte des Nations Unies: en effet, elle n'est pas censée traiter de questions qui entraîneraient, directement ou indirectement, des modifications de la Charte. Si elle se saisit de la question de l'ingérence humanitaire à caractère éventuellement obligatoire, elle devra traiter du recours à la force en général, ce qui supposera de débattre des dispositions applicables de la Charte et de la mesure dans laquelle celle-ci peut être modifiée du fait de l'évolution du droit coutumier. Il reste donc de nombreux éléments à approfondir et le mieux serait de constituer un groupe de travail chargé de fixer les priorités une fois que la teneur du sujet sera définie.

22. M^{me} ESCARAMEIA regrette vivement que bien souvent, lorsque la Commission se saisit de sujets très intéressants à propos desquels le monde attend une réponse, M. Pellet affirme qu'il s'agit de sujets politiques et qu'il n'appartient pas à la Commission de les traiter. Cette position lui semble procéder d'une vision très limitée du développement progressif du droit, dans laquelle la Commission se bornerait à recenser les règles existantes et à les organiser sans rien proposer de nouveau, au motif que ses membres ne sont pas des négociateurs. Pour M^{me} Escarameia, la Commission doit au contraire créer des lois et donner des orientations, comme le font tous les juristes dans le monde entier et dans tous les domaines du droit. Outre qu'il est excellent, le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe a été inscrit à point nommé à l'ordre du jour et la quasi-totalité des pays y étaient favorables à la Sixième Commission. Même si l'on est légaliste à l'extrême et qu'on s'occupe exclusivement de droit, force est de constater qu'il n'y a pas de règles établies mais seulement des principes et, en l'espèce, plusieurs principes compatibles entre eux. Il est d'autant plus difficile d'accepter l'argument selon lequel les membres de la CDI ne sont là que pour appliquer des lois préexistantes que les structures du monde sont en train de changer. Dans les époques de grande stabilité, il est effectivement aisé de traiter des spécifications de plusieurs règles existantes. Mais dans un monde qui modifie ses structures et où apparaissent des questions de compatibilité entre les règles, les juristes doivent tenir compte des changements à l'œuvre, faute de quoi ils ne jouent pas leur rôle. On est très loin des années 50 et 60 où il s'agissait de préciser des éléments: il faut à présent établir des priorités et donner des orientations.

23. Pour répondre à M. Brownlie, M^{me} Escarameia craint pour sa part que la Commission se limite aux aspects opérationnels, alors qu'elle devrait aller beaucoup plus loin. Ces aspects sont certes importants, mais ils ont déjà été traités notamment par la Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge et par d'autres organisations. La Commission peut avoir une influence si elle traite cette question dans le cadre d'une convention dont les dispositions seraient impératives, mais cela ne changerait rien sur le plan qualitatif. En ce qui concerne les

craintes exprimées par M. Brownlie au sujet des risques de dispersion si l'on ne s'attache pas exclusivement aux aspects opérationnels, M^{me} Escarameia pense qu'il n'y a pas lieu d'être tellement effrayé parce que la Commission peut toujours s'arrêter là où elle le souhaite: on peut parfaitement traiter de certains aspects de l'aide apportée aux personnes sans nécessairement examiner la question de l'intervention armée en vue de cette aide, laquelle devrait être exclue du champ de l'étude.

24. M. PELLET dit que M. Brownlie n'a pas rendu justice au rapport du Rapporteur spécial dont les paragraphes 44 à 49 sont axés sur les problèmes et essaient d'appréhender le sujet sous cet angle. Tout en restant à un grand degré de généralité, ils annoncent tout de même un traitement plus concret. Cela étant, M. Pellet n'est pas opposé à la création d'un groupe de travail, que M. Brownlie a appuyée. Contrairement à ce qu'a dit M. Dugard, il souhaite inclure dans l'étude les catastrophes ayant une origine humaine. Mais M. Dugard a fait un deuxième contresens beaucoup plus important: bien sûr, le droit est concerné au premier chef par les souffrances humaines puisque, comme M. Pellet l'a déjà dit, son objet premier est d'alléger ces souffrances. Là n'est cependant pas la question et il faut distinguer deux aspects très différents: la protection des personnes est un problème juridique, mais ce n'est pas le problème. Le problème, c'est de savoir qui doit et qui peut traiter d'une question déterminée et quel est le cadre approprié et légitime à cet égard. Or, tout droit est politique – le droit est fils de politique, et aucune espèce de règle de droit ne vient d'autre chose que de la politique. En outre, le droit n'est pas fabriqué n'importe comment et n'importe où: lorsqu'il rompt avec des principes établis, il est décidé dans des cadres politiques, dans des parlements au sein des États ou à l'Assemblée générale ou dans des conférences diplomatiques au niveau international. Il est donc tout à fait fâcheux de confondre les choses, contrairement à ce que dit et croit M^{me} Escarameia, dont la sincérité n'est pas en cause: la Commission n'a pas vocation à se substituer aux États, elle doit simplement essayer de faire du droit. Il est proprement ahurissant d'entendre des intervenants se demander s'il faut ou non se placer sur le terrain du droit international; la Commission n'a pas à se placer sur un autre terrain et même si, à l'évidence, les juristes sont concernés par les souffrances des hommes, il ne leur appartient pas de fabriquer le droit pour y faire face – ils doivent aider à mettre en forme les règles nouvelles mais pas les inventer ni rompre avec les règles anciennes.

25. M. PETRIČ appuie la proposition de M. Dugard tendant à constituer un groupe de travail chargé d'étudier en détail le sujet à l'examen. Certaines interventions lui rappellent les débats des années 40 et 50, au moment où l'idée des droits de l'homme est devenue un sujet. Or, la question est simplement la suivante: étant donné que la Commission a aussi pour tâche de contribuer au développement progressif du droit international, doit-elle être toujours en arrière par rapport aux États, ou doit-elle se placer en avant d'eux? Pour sa part, M. Petrič estime que la Commission devrait être un peu en avant.

26. M. KAMTO félicite le Rapporteur spécial de son extrême scrupule intellectuel et d'avoir eu le courage d'accepter de se charger d'un sujet délicat qui relève en grande partie de la *lex ferenda*. Cette *lex ferenda* est

d'autant plus difficile à fixer que le sujet touche à un domaine des plus sensibles pour les États, à savoir la confrontation entre leur souveraineté et l'intervention des puissances étrangères, voire des acteurs privés – organisations non gouvernementales et sociétés commerciales – qui se fait au nom d'un principe de protection des personnes en situation critique, dont il reste toujours à établir l'existence en droit international en tant que principe juridique. Le Rapporteur spécial a conçu son rapport préliminaire de manière prudente mais profonde, en cernant les problèmes centraux du sujet et les difficultés inhérentes à sa nature et en demandant lorsque c'était nécessaire les orientations de la Commission sur des points précis, en particulier au paragraphe 53 du rapport. Ce dont il a le plus besoin à ce stade de son travail, ce n'est pas d'un débat de fond sur le sujet mais de la compréhension de la Commission et des éventuelles orientations méthodologiques qu'elle pourrait lui donner.

27. En ce qui concerne le champ d'application du sujet, il faut partir de la détermination du sens des termes clefs du sujet, «protection», «personnes» et «catastrophe». Pour ce qui est de la protection, on parle tantôt de «devoir de protéger», tantôt de la «responsabilité de protéger»: il faudra préciser si ces deux termes ont le même sens et si ce devoir ou cette responsabilité est une norme morale ou une obligation juridique. Quant à l'étendue de la protection, c'est-à-dire la portée du devoir ou de l'obligation, il faudra préciser si elle englobe, comme le suggère le Rapporteur spécial, les obligations de prévenir, d'intervenir et de reconstruire. M. Kamto préférerait que l'obligation de prévenir soit exclue, non seulement parce que cela s'avérerait difficile dans certains cas mais parce que cela reviendrait à mettre à la charge de beaucoup d'États des obligations qu'ils ne pourront pas tenir. Par exemple, on peut parfois prévenir des tremblements de terre ou des éruptions volcaniques, mais peu d'États ont la capacité technique et les moyens financiers de mettre en place les systèmes de protection nécessaires, sans parler des normes antisismiques de construction que des pays en développement ne peuvent pas imposer systématiquement. De plus, certaines de ces mesures de protection doivent être prises sur une très longue période. Il faudrait donc que le Rapporteur spécial centre son travail sur l'intervention et la reconstruction, parce que le sujet vise précisément à voir ce que l'État ou la communauté internationale doivent ou peuvent faire lorsque survient un événement imprévisible et irrésistible, qu'il soit d'origine naturelle ou d'origine humaine.

28. En ce qui concerne les personnes, il faut se demander s'il s'agit uniquement des personnes physiques ou si les personnes morales sont également visées. Si l'on inclut les personnes morales, des mesures de protection devront être engagées quand bien même seul serait menacé ou affecté le patrimoine de ces personnes, sans que la vie des personnes physiques soit en jeu. La philosophie générale qui sous-tend ce sujet – aussi bien lorsque l'idée a été formulée pour la première fois au sein de la Commission que dans le cadre du débat de l'ONU sur la responsabilité de protéger – c'est l'exigence morale qui incombe à la communauté internationale de ne pas rester inactive face à des situations critiques affectant la vie des personnes humaines. En effet, la protection de la personne humaine dans diverses situations est devenue une valeur

axiologique cardinale sous-tendant le droit contemporain, comme il ressort de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice – même si elle ne portait pas spécifiquement sur les catastrophes naturelles – à travers la notion de «considération élémentaire d'humanité». Cette notion, qui apparaît en 1949 dans l'affaire du *Détroit de Corfou* et dans d'autres arrêts subséquents, inspire le droit international et pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi par le Rapporteur spécial dans le cadre du sujet à l'étude.

29. Le troisième terme clef est celui de «catastrophe». Comme la majorité des membres de la Commission, M. Kamto estime que cette notion devrait englober aussi bien les catastrophes naturelles que celles provoquées par l'action humaine. Les définitions rappelées aux paragraphes 45 et 46 du rapport sont fort utiles – reste que dans le cadre du sujet à l'examen, l'extension du contenu de la notion aux dégradations causées à l'environnement pourrait, comme l'a fait observer très justement M. Pellet, soulever des difficultés quant à la portée du sujet lorsque ces atteintes à l'environnement ne s'accompagnent pas d'atteintes aux personnes physiques. Par exemple, si un tremblement de terre ou une éruption volcanique se produisent dans des lieux inhabités, faut-il intervenir? Pour M. Kamto, la Commission gagnerait à resserrer le sujet autour de la protection des personnes physiques, les règles qui seront élaborées ne pouvant être mises en œuvre que pour autant qu'une catastrophe touche des êtres humains.

30. En ce qui concerne l'orientation méthodologique, plusieurs questions se posent. Premièrement, il faut déterminer de quelle manière la protection doit être réalisée, c'est-à-dire au moyen de l'intervention ou au moyen de la coopération uniquement. S'il faut protéger les personnes, on ne peut pas ignorer l'existence de l'État sur le territoire duquel se produit la catastrophe. Il faudra donc trouver un équilibre entre les exigences qu'imposent les «considérations élémentaires d'humanité» et celles qu'imposent le respect de la souveraineté des États, laquelle fait que les États restent au centre de la protection et concourent à la protection des personnes. Deuxièmement, qui doit protéger? Est-ce l'État sur le territoire duquel se produit la catastrophe, la communauté internationale ou les ONG et les sociétés commerciales, ou encore tous ces acteurs à la fois et, dans ce cas, comment articuler leur rôle respectif? En cas de refus de l'offre d'assistance, dont l'actualité récente a offert un exemple, le droit international positif, notamment la Charte des Nations Unies, offre-t-il un autre fondement pour l'assistance en dépit du refus de l'État? Il serait bon que le Rapporteur spécial examine les divers régimes existants de protection des personnes en situation critique – par exemple dans le cadre d'un conflit armé, qu'il ne faut pas exclure du champ du sujet avant le bénéfice de l'inventaire. En effet, on peut croire que le droit des conflits armés ou le droit international humanitaire règlent certains problèmes alors qu'ils ne les règlent qu'en partie, voire pas du tout, de sorte qu'il faudra peut-être inclure certaines conséquences des conflits armés sur les personnes humaines dans la notion de catastrophe.

31. Une stricte approche en terme de droit n'aurait ni pertinence juridique ni intérêt pratique, car cela reviendrait pour l'essentiel à réaffirmer les droits de la

personne déjà établis dans divers instruments juridiques internationaux: droit à la vie, droit à la santé, droit à l'alimentation, droit au logement, etc. Or, la Commission doit établir quelle réponse le droit international peut apporter à la protection de ces droits quand ils sont mis à mal du fait d'une catastrophe. Il lui faut donc examiner ce que la *lex lata* offre à cet égard et rechercher au regard des tendances actuelles de la pratique internationale, que celle-ci soit nettement établie ou simplement suggérée, quelles règles nouvelles elle pourrait proposer aux États de *lege ferenda* au titre du développement progressif, conformément à son statut. Il reviendra aux États de dire s'ils veulent un tel développement ou pas, car c'est à eux seuls qu'il revient de décider en définitive. Cela étant, la Commission en tant qu'organe technique a le devoir de leur faciliter la tâche en leur proposant des règles après avoir examiné les tendances actuelles du droit international. Enfin, en ce qui concerne la forme finale des travaux sur ce sujet, M. Kamto pense que le Rapporteur spécial devrait proposer un projet d'articles qui pourrait donner lieu à un projet de convention-cadre ou à de simples principes directeurs, selon ce que la Commission décidera en temps utile.

32. M. FOMBA remercie le Rapporteur spécial pour son rapport préliminaire fouillé qui identifie les questions fondamentales et suggère des pistes de réflexion. Trois notions clefs apparaissent dans le sujet tel qu'il est actuellement intitulé: la notion de catastrophe, la notion de protection et la notion de personnes. Les questions fondamentales qui se posent dans les situations de catastrophe sont celles de savoir quels sont ou seraient les droits fondamentaux des victimes, quels sont ou seraient les droits et les devoirs de l'ensemble des acteurs ou intervenants, et quels sont ou seraient les voies et moyens idoines en permettant une mise en œuvre rapide et efficace. Pour y répondre de façon adéquate, il faut également déterminer ce qu'est une situation de catastrophe, ce que recouvre la notion de protection et quelles sont les personnes concernées.

33. Ces notions doivent être examinées à la lumière de la *lex lata* et, s'il le faut, dans la perspective de la *lex ferenda*. Quels enseignements peut-on tirer du rapport préliminaire? En ce qui concerne la notion de catastrophe, le Rapporteur spécial indique que le terme «catastrophe» n'est pas un terme de droit et qu'il n'a pas de définition juridique généralement acceptée en droit international. Il indique également que la pratique laisse entrevoir deux approches – soit se passer de toute définition, soit risquer une définition qui pourrait prétendre être complète – et il propose à la fin du paragraphe 46 une définition intéressante qui pourrait constituer une bonne base de réflexion. D'après les paragraphes 47 et 48, la portée *ratione loci*, ou étendue spatiale, n'est pas un critère déterminant, le niveau de gravité est un critère pertinent et les catastrophes peuvent être classées selon plusieurs critères (caractère naturel ou humain, durée, contexte simple ou complexe). M. Fomba souscrit à ces assertions et partage l'avis du Rapporteur spécial qui estime qu'il faut adopter une approche large couvrant tous les types de catastrophe. La seule exclusion proposée concerne le conflit armé, ce qui est acceptable eu égard au régime juridique spécial applicable en l'espèce, même si un appel à la prudence a été à juste titre lancé lors des débats.

34. En ce qui concerne la notion de protection des personnes, qui met en jeu trois éléments, à savoir les personnes à protéger, les personnes qui doivent protéger et les outils de travail, M. Fomba note que l'approche holistique devrait prévaloir. La notion de victime devrait être précisée dans le contexte de ses droits et intérêts fondamentaux, qu'il convient de sauvegarder, et on peut effectivement se demander s'il convient de la définir de manière univoque ou distinguer les «victimes directes» des «victimes indirectes» en instaurant par conséquent une différence de régime juridique. Toutefois, ces questions ne présentent en réalité qu'un intérêt théorique car lorsqu'un tremblement de terre ou une éruption volcanique survient, on sait qui sont les victimes.

35. S'agissant de la protection, il est dit dans le rapport que cette notion doit être examinée plus avant et que si les victimes de catastrophes ne constituent pas une catégorie juridique à part, leur situation particulière appelle une réponse adéquate à des besoins spéciaux. Tout en souscrivant à cet argument, M. Fomba note qu'il pourrait *a contrario* incliner à particulariser les victimes au plan juridique. Par ailleurs, il pense avec le Rapporteur spécial que le principe d'humanité constitue le fondement principal du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme applicables en cas de catastrophe et, par conséquent, de toute action humanitaire. Il convient également avec lui que la notion de protection doit être de portée générale, afin que les notions d'intervention, de secours et d'assistance soient couvertes. Quant à la distinction entre la protection *stricto sensu*, qui renvoie apparemment à l'approche axée sur les droits, et la protection *lato sensu* qui semble renvoyer à d'autres notions, M. Fomba pense qu'elle est intéressante mais tend à considérer qu'il est difficile de s'enfermer dans de telles subtilités.

36. La notion de protection des personnes n'est pas inédite en droit international et traduit effectivement un lien particulier entre les victimes d'une catastrophe et les droits et obligations qui en découlent (par. 52). Quant aux régimes de protection en jeu, ils sont le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des déplacés qui, avec les principes de la souveraineté et de la non-ingérence, constituent le fondement de la protection des personnes en cas de catastrophe. M. Fomba pense qu'il y a une tension entre ces principes humanitaires d'une part, et les principes de la souveraineté et de la non-ingérence d'autre part, et que le problème consiste à savoir comment concevoir le rapport de force entre ces deux catégories et s'il faut établir un équilibre entre elles. Sur cette question de politique juridique, il est d'avis que la souveraineté et la non-ingérence ne doivent pas constituer un frein à la recherche de la meilleure protection possible des victimes de catastrophes et que la Commission doit donner un signal à cet égard. Pour ce qui est de savoir s'il convient de prendre en considération les biens matériels et le milieu naturel, M. Fomba pense qu'il faut aborder ces questions car il serait quelque peu artificiel de dépouiller les victimes de leur contexte matériel et environnemental; quant au degré de détail avec lequel il conviendra de le faire, il dépendra en fait de chaque cas particulier.

37. S'agissant des droits et des obligations et de leurs conséquences, notamment de l'existence ou non d'un droit à l'aide humanitaire, question fondamentale, le Rapporteur spécial note que le droit international contemporain laisse planer quelques doutes ou incertitudes liés au fait qu'aucun instrument juridique ne consacre ce droit *expressis verbis* (par. 54). À ce propos, M. Fomba pense que la Commission devrait aller sans frilosité dans le sens d'un développement progressif du droit. En ce qui concerne la fameuse question de la responsabilité ou du devoir de protéger, il partage les vues exprimées par le Rapporteur spécial au paragraphe 55 et estime qu'une étude approfondie de la question devrait être entreprise pour en cerner les tenants et aboutissants.

38. Pour ce qui est de la portée *ratione personae* du sujet, M. Fomba pense qu'il faut prendre en compte l'ensemble des acteurs et des intervenants. En ce qui concerne la portée *ratione temporis*, il considère que toutes les phases doivent être prises en considération et que les questions évoquées au paragraphe 57 doivent être examinées. On pourrait à première vue tirer profit des travaux de la Commission sur la prévention des dommages transfrontières causés par des activités dangereuses qui ne sont pas interdites par le droit international²⁰⁵. Quant à la réserve émise par le Rapporteur spécial sur la nécessité de tenir compte des activités de restauration, on pourrait *a priori* l'accepter. Toutefois, M. Fomba estime qu'il faudrait y réfléchir davantage car la nécessité de raisonner en termes de prise en compte de l'ensemble du processus de manifestation et de résorption des conséquences de la catastrophe pourrait incliner à abonder dans le sens contraire.

39. En ce qui concerne enfin la forme finale des travaux de la Commission, M. Fomba dit qu'il faudrait en toute logique commencer par trancher la question même s'il est vrai que la Commission s'est presque toujours heurtée à des difficultés en adoptant une telle approche. À première vue, il aurait une préférence pour un instrument juridique contraignant, compte tenu de l'importance et de la gravité du sujet. Cela étant, la Commission devrait travailler dans la perspective de projets d'article sans trop se préoccuper de la décision finale quant à la forme, quitte à ce que la démarche semble un peu illogique. Le Rapporteur spécial paraît avoir une préférence pour des directives, selon lui plus acceptables pour les États. Cet argument peut être soutenu, mais il faudrait s'efforcer d'évaluer l'acceptabilité du résultat des travaux de la Commission. Enfin, en ce qui concerne les conclusions du Rapporteur spécial (par. 61 à 66), M. Fomba les partage pleinement et pense également qu'il est essentiel de mettre l'accent sur l'approche axée sur les droits, qui inspirera les mécanismes opérationnels de protection.

40. M^{me} XUE voudrait elle aussi rendre hommage au Rapporteur spécial pour son rapport très instructif et adresser ses compliments au Secrétariat pour son mémoire solidement étayé. Le rapport préliminaire à l'examen offre un tableau très complet et des plus utiles de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de protection

des personnes en cas de catastrophe, et pose des questions pertinentes et stimulantes. Pour ce qui est de la manière générale d'aborder le sujet, M^{me} Xue convient avec le Rapporteur spécial qu'en optant pour le mot «protection», la Commission a clairement changé d'optique en passant d'une approche fondée sur les faits à une approche fondée sur les droits, ce qui place la victime au cœur de considérations juridiques. Le Rapporteur spécial a raison de dire que cette approche prend non seulement en considération les besoins humains mais aussi l'obligation de la société de fournir une protection et une assistance (par. 12 du rapport). Un tel postulat emporte une double conséquence juridique: l'obligation de protéger au niveau national d'une part, et l'obligation de porter assistance au niveau international d'autre part, laquelle relève de la solidarité.

41. Abordant les questions sur lesquelles le Rapporteur spécial a souhaité que les membres de la Commission donnent des indications, M^{me} Xue note tout d'abord, en ce qui concerne l'aspect *ratione materiae* du sujet, que les instruments juridiques en vigueur exposés dans le mémoire du Secrétariat couvrent apparemment tous les types de catastrophes naturelles. Il reste que, d'un point de vue technique, la prévention, le secours ou l'assistance sont définis en des termes très différents d'un traité à l'autre selon leurs but et objet respectifs, de sorte que la notion de catastrophe est définie au cas par cas. Les catastrophes peuvent être classées en différentes catégories mais la distinction la plus nette et la plus commode consiste effectivement à opposer catastrophes naturelles et catastrophes d'origine humaine. Si l'on veut privilégier la protection des personnes, il semble *a priori* opportun de définir la notion de catastrophe le plus largement possible pour garantir une protection la plus étendue qui soit; toutefois, il convient de manier une telle approche avec prudence. Le plus souvent, les catastrophes d'origine humaine découlent d'activités industrielles; ces activités hautement dangereuses étant susceptibles de provoquer des dommages de grande ampleur, il existe d'ores et déjà des lois ou des traités, notamment les deux textes adoptés sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique après la catastrophe nucléaire de Tchernobyl en 1986, qui concernent la notification rapide et l'aide d'urgence en cas d'accident nucléaire (Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique).

42. Pour avoir participé aux négociations de ces instruments, M^{me} Xue dit qu'elle a pu mesurer la complexité des questions juridiques en cause et la nécessité d'organiser la protection des victimes de ces catastrophes avec professionnalisme et selon des normes particulières. S'il reste que les règlements et règles internationales relatifs à l'aide d'urgence et à l'assistance en cas de catastrophe pour de tels types d'accidents doivent encore être développés, on a pu constater dans un passé récent que les catastrophes naturelles étaient en réalité plus problématiques encore du point de vue des opérations de secours et des interventions d'urgence. Il convient donc d'élaborer sans plus tarder des règles juridiques axées en particulier sur les modalités de coordination des efforts de secours aux plans national et international. Il n'est certes pas toujours facile de distinguer clairement les catastrophes naturelles des catastrophes d'origine humaine, les catastrophes naturelles

²⁰⁵ Voir le projet d'articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs dans *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie), chap. V, sect. E, p. 159 à 183.

étant dans certains cas dues en partie à une mauvaise gestion des ressources naturelles sur le long terme. Toutefois, la Commission gagnerait à adopter une approche progressive et à s'attaquer en premier lieu aux catastrophes naturelles; elle pourrait définir les catastrophes naturelles avec une certaine souplesse pour couvrir des situations hybrides dans lesquelles la catastrophe naturelle est en partie provoquée par l'homme.

43. S'il importe en premier lieu de protéger et de porter secours aux personnes en cas de catastrophe naturelle, il convient toutefois de ne pas oublier d'autres éléments tels que les biens et l'environnement. Le fait de savoir s'ils doivent être pris en compte est étroitement lié à l'état d'avancement des opérations de secours et aux circonstances propres à chaque cas. Si lors du récent séisme qui a dévasté la province chinoise du Sichuan, il s'est agi d'abord de porter secours aux victimes et de fournir des denrées alimentaires, de l'eau, des médicaments, des abris provisoires ainsi que des installations sanitaires aux habitants de la zone sinistrée, les informations quotidiennes en provenance de la région montrent que d'importants efforts sont également consentis pour sauver autant que possible le patrimoine culturel et remettre en état l'infrastructure publique, industrielle et agricole, qui est d'une importance majeure pour la population locale. Ces questions sont traitées en grande partie au niveau local et au cours de la phase postérieure à la catastrophe et si les phases antérieure et postérieure à la catastrophe sont également très importantes, il reste que la nécessité de directives juridiques internationales se fait le plus sentir pendant la phase de la catastrophe proprement dite. Enfin, pour que le champ du sujet soit raisonnablement défini, il convient de se concentrer sur la phase de la catastrophe proprement dite et sur la protection des personnes, et il va sans dire que les conflits armés doivent être exclus du champ du sujet.

44. Abordant la question des principes généraux qui devraient être adoptés en matière de protection des personnes en cas de catastrophe naturelle, M^{me} Xue note que le Rapporteur spécial énonce un certain nombre de principes tirés du droit international humanitaire et pense, avec un assez grand nombre de membres de la Commission, que placer la question des droits de la victime au cœur des préoccupations ne signifie pas que le droit des droits de l'homme et le droit humanitaire permettent de répondre à l'ensemble des questions posées. M^{me} Xue n'est pas d'accord avec l'idée qu'il y aurait nécessairement une tension entre les principes de la souveraineté des États et de la non-ingérence d'une part, et le droit international des droits de l'homme d'autre part. Tout d'abord parce qu'en tant que principe général du droit, le principe de la souveraineté des États devrait prévaloir. En effet, parler de droits et d'obligations en matière de protection des personnes, c'est d'abord parler des droits et obligations internes et internationaux des États. En cas de catastrophe naturelle, il y a fort à parier qu'en l'absence de supervision et de coordination des opérations par le gouvernement concerné, des opérations anarchiques de secours ne puissent atteindre rapidement et effectivement l'ensemble des victimes. Par conséquent, la mise en place de plans de secours nationaux et l'adoption de la législation nécessaires à l'établissement de mécanismes adaptés aux particularités de l'État touché ne devraient plus être

considérées comme une question purement interne mais comme une obligation internationale de protéger les droits de l'homme. Alors, loin d'être contradictoires, le principe de la souveraineté de l'État et les droits de l'homme se renforcent mutuellement. Le séisme qui a frappé la région du Sichuan a montré qu'il était politiquement essentiel, juridiquement requis et techniquement nécessaire de laisser à l'État touché le soin de protéger sa population. De la même manière, les principes de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination signifient que les efforts consentis en matière d'assistance humanitaire ne devraient avoir pour seul objectif de porter secours à la population de l'État d'accueil, de sorte qu'ils coïncident avec le principe de non-ingérence. Agir à d'autres fins, c'est-à-dire, politiques, religieuses ou économiques, constitue non seulement une ingérence des affaires internes de l'État mais aussi une violation de ces principes élémentaires.

45. En ce qui concerne les questions plus controversées du consentement et du droit à l'assistance humanitaire, M^{me} Xue dit que tous les États sans exception mettront certainement l'accent sur le principe fondamental du consentement. Premièrement, parce que les opérations de secours en cas de catastrophe ne sont jamais menées en dehors de tout contexte politique. Comme l'a très bien expliqué M. Vasciannie, le droit de l'État d'accepter ou de refuser l'assistance humanitaire, ou d'en choisir l'auteur, tout comme les intérêts au nom desquels il le fait, sont légitimes. Il est certes souhaitable de distribuer des vivres aux victimes d'une catastrophe et d'intervenir en temps opportun, mais faute de consentement du gouvernement intéressé, qui serait tenu pour responsable en cas de problème avec la nourriture ou l'opération elle-même? Ces questions pratiques peuvent paraître triviales mais elles peuvent avoir de graves conséquences sociales si la période pendant laquelle l'opération est menée est sensible, et surtout si l'opération est menée contre la volonté de l'État. D'un point de vue juridique, le droit «d'imposer» et non «d'offrir» une assistance humanitaire ne présente pas la généralité et l'exigibilité nécessaires. En outre, si l'on admet que la protection relève d'un droit et d'un devoir absolu et que l'on peut imposer à l'État d'accepter une assistance, on serait alors fondé à en déduire *a contrario* que l'État peut aussi se voir imposer de fournir lui-même une telle assistance. Des expressions telles que «ne pas être disposé ou en mesure de faire» et «refus licite ou illicite», pour reprendre les mots de M. Gaja, seraient susceptibles d'interprétations arbitraires ou subjectives et une offre bienveillante pourrait devenir une source de différend international. M^{me} Xue admet toutefois que, dans une situation exceptionnelle, lorsque l'acheminement de l'aide humanitaire dans une région durement touchée par une catastrophe pose problème, des efforts politiques, diplomatiques, bilatéraux, régionaux ou multilatéraux soient entrepris pour rechercher des solutions appropriées. Cela étant, même en cas de catastrophe, faire de l'intervention humanitaire sur le terrain une question juridique saperait le fondement même du système juridique international.

46. En ce qui concerne enfin les questions d'ordre technique, M^{me} Xue souligne que faute du consentement de l'État touché, il serait quasiment impossible de mener des opérations d'assistance sur le terrain en cas de catastrophe. La Chine, qui est très reconnaissante aux équipes

de sauvetage russes, japonaises et coréennes, pour ne citer que quelques pays, a consenti des efforts de coordination considérables pour faciliter leur tâche. Par conséquent, ce n'est pas au nom de son seul intérêt que l'État touché donne son consentement mais dans l'intérêt des États qui lui viennent en aide. Pour autant, on ne doit pas en conclure que la nécessité du consentement est absolue et que toute aide doive, sans exception, être acheminée sur la base d'une demande. Celle-ci peut être offerte, convenue, ou résulter d'un accord implicite, ce qui est le cas lorsqu'un visa est accordé.

47. Pour ce qui est de la portée *rationae materiae* du sujet, M^{me} Xue souligne qu'en cas de catastrophe naturelle, les organisations non gouvernementales et les volontaires sont des acteurs importants du succès des opérations de secours, même si l'État touché demeure le premier acteur de la mobilisation et de la coordination des efforts de secours – ce qui ne veut pas dire que les activités entreprises ne puissent être menées qu'à la demande de l'État concerné. Les acteurs non étatiques sont fondés à entreprendre de telles opérations mais ils doivent être placés sous la juridiction et le contrôle de l'État touché qui doit pouvoir accepter ou refuser l'assistance offerte. En cas d'acceptation, les activités menées par les acteurs non étatiques doivent être régies par le droit interne de l'État touché et respecter les règles de droit international. En d'autres termes, les acteurs non étatiques doivent avoir un statut juridique clairement établi qui ne varie pas selon qu'ils agissent en tant qu'«agents humanitaires» ou «acteurs de la communauté internationale». Lorsque la Commission défend le principe de solidarité dans ce contexte, elle ne devrait pas considérer que l'assistance humanitaire internationale est uniquement fondée sur la morale ou sur la charité mais sur une sorte d'obligation juridique, compatible avec les règles de droit international en vigueur. Elle ne devrait pas concevoir un mécanisme juridique de protection susceptible d'engendrer des litiges ou des différends mais jeter les bases d'un cadre juridique de coopération et de coordination qui favorise l'organisation de la solidarité internationale. C'est seulement par ce moyen que l'on pourra défendre au mieux les intérêts de l'écrasante majorité de ceux qui ont besoin d'assistance en cas de catastrophe. En ce qui concerne enfin la forme des travaux de la Commission, M^{me} Xue pense qu'il est difficile de se prononcer sur la question tant que celle du champ du sujet n'aura pas été tranchée. Si celui-ci était convenablement délimité, c'est-à-dire axé sur les catastrophes naturelles et les opérations de secours d'urgence et que les acteurs non étatiques étaient inclus et soumis à des règles adéquates, l'on pourrait opter pour un projet de convention.

48. M^{me} JACOBSSON félicite le Rapporteur spécial pour son excellent rapport préliminaire et se dit impressionnée par la façon dont il a abordé le sujet pour produire un document initial original et bien structuré qui trace les contours des problèmes théoriques et pratiques posés. La Commission dispose ainsi d'un excellent point de départ pour délimiter, dans ses grandes lignes, le champ du sujet à l'examen. M^{me} Jacobsson note que ce sujet a d'ailleurs été largement appuyé à la Sixième Commission, ce qui n'a rien de vraiment étonnant dans la mesure où la plupart des peuples et des États, confrontés à la réalité des catastrophes naturelles ou aux images qui en sont diffusées

par les médias, ne peuvent que se sentir concernés. Les États et les peuples veulent aider et sont déçus lorsque leur assistance est refusée, ne bénéficie pas aux destinataires voulus ou reste tout simplement hors de portée des victimes, ce qui est parfois le cas. Cette volonté de porter assistance relève effectivement de l'esprit de solidarité évoqué par M. Petrič et n'est pas nécessairement stimulée par des considérations d'ordre juridique ou par l'idée qu'il existe un droit à l'assistance. Quant à la pléthore d'organisations de secours ou humanitaires, elle est parfois plus un fardeau qu'un avantage pour les populations des régions durement touchées.

49. Dans une étude intitulée «Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophes»²⁰⁶, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge souligne que l'aide adéquate se trouve souvent littéralement paralysée par «l'aide inadéquate». Cette étude n'a pas été réalisée par la Fédération pour se plaindre de la volonté parfois excessive de porter assistance aux victimes mais parce qu'elle était confrontée à d'importants obstacles juridiques de nature à entraver l'efficacité des opérations internationales de secours. En 2007, après plusieurs années de travaux menés dans le cadre du «Programme des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes» (IDRL), 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»²⁰⁷ ont été adoptées lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge par les représentants des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les représentants des États, ce qui leur confère une portée particulière. Ces directives, qui traitent des conditions nécessaires pour que les États et organisations prêtant assistance obtiennent des facilités juridiques, notamment relatives à l'entrée et aux opérations, sont importantes parce qu'elles sont à la fois détaillées et axées sur les problèmes concrets. Elles forment en outre une source d'information utile pour constituer le glossaire que M. Hmoud appelle de ses vœux.

50. La Commission devrait veiller à ce que ses travaux ne fassent pas double emploi avec ces lignes directrices et c'est sans doute la raison pour laquelle le Rapporteur spécial suggère au paragraphe 62 de son rapport de retenir une approche fondée sur les droits, laquelle fait effectivement défaut. À cet égard, la déclaration liminaire prononcée par M^{me} Mary Robinson, ancienne Haut-Commissaire aux droits de l'homme lors du deuxième atelier interorganisations sur la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans le contexte des réformes de

²⁰⁶ David Fisher, *Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe: Étude sur documents* – Version abrégée (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève 2007). La version intégrale est disponible (en anglais seulement) à l'adresse suivante: www.ifrc.org/fr/introduction/-droit-des-catastrophes/recherche-outils-et-publications/publications (consulté le 12 décembre 2012).

²⁰⁷ *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, ou www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-fr.pdf (consulté le 12 décembre 2012).

l'ONU²⁰⁸ est intéressante. Une telle approche suppose en effet de se demander dans chaque cas quel est le contenu du droit concerné, qui sont les titulaires des droits et s'ils sont en mesure de les faire valoir, qui sont les titulaires des obligations correspondantes et s'ils sont en mesure de les exécuter.

51. Ces questions montrent bien que la protection des personnes en cas de catastrophe n'est pas uniquement une question de «charité» et que des questions juridiques sont au cœur du sujet à l'examen. Cela étant, cette approche ne se limite pas à la question des droits de l'homme mais pose également celle des droits et des devoirs de l'État. Pour M^{me} Jacobsson, le fruit des travaux de la Commission ne doit pas se limiter à des solutions ponctuelles apportées à des problèmes concrets qui, si elles sont toujours louables, sont d'abord politiques et diplomatiques. Le défi pour la Commission consiste à présenter un ensemble de projets de directive ou d'article qui s'inscrive dans le système et l'économie générale du droit sans pour autant revêtir un caractère purement théorique. Dans le même temps, le résultat doit montrer que la Commission est consciente des «problèmes de terrain» et s'efforce d'aboutir à des résultats concrets pour la protection des personnes affectées par les catastrophes. Ce résultat doit constituer une contribution juridique utile au renforcement de cette protection. La Commission a déjà tenu quelques mini-débats certes intéressants sur la notion de responsabilité de protéger, sur l'intervention humanitaire et sur le droit à l'assistance humanitaire, mais M^{me} Jacobsson préférerait que l'on s'intéresse au contenu des droits et des obligations en cause plutôt qu'aux dénominations elles-mêmes.

52. S'agissant des opinions sollicitées par le Rapporteur spécial sur la portée *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis* du sujet, il convient de souligner, en ce qui concerne sa portée *ratione materiae*, que comme il n'existe pas de définition généralement acceptée de la notion de «catastrophe» en droit international, la Commission devra soit établir sa propre définition, soit donner une liste de situations dans lesquelles les projets d'article s'appliqueront. Pour être pertinente, une telle définition ou liste de situations doit s'appuyer sur ce que d'autres entités qui ont été étroitement associées à l'adoption de mesures de prévention des catastrophes et d'intervention en cas de catastrophe ont considéré comme étant des «catastrophes».

53. Plusieurs membres de la Commission ont indiqué que la définition du terme «catastrophe» figurant dans la Convention de Tampere de 1998 pourrait être retenue. Pour M^{me} Jacobsson, cette définition présente un autre avantage: elle est presque identique à celle qui figure dans les «Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe» adoptées par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La seule différence est que la définition figurant dans ces lignes directrices exclut expressément les situations de conflit armé.

54. M^{me} Jacobsson pense avec le Rapporteur spécial qu'un effet transfrontière n'est pas nécessaire pour que l'on puisse qualifier une situation de «catastrophe», mais les conséquences juridiques d'une catastrophe ayant des effets transfrontières doivent être analysées et comparées à celles d'une catastrophe se produisant exclusivement à l'intérieur du territoire d'un État. Le cadre juridique est entièrement différent dans ces deux situations.

55. Le Rapporteur spécial considère que le titre qu'a fini par choisir la Commission donne à penser que la portée du sujet est plus large, et M^{me} Escameia a confirmé cette interprétation. Cette approche semble être en effet celle qui se prête le mieux à l'objectif de codification et de développement progressif du sujet: l'élaboration de règles de protection. Ce besoin de protection est également fort dans toutes les situations de catastrophe. C'est pourquoi le Rapporteur spécial est favorable à une approche holistique, tout en considérant que le conflit armé en tant que tel doit être exclu. M^{me} Jacobsson en convient mais craint qu'en pratique il ne soit délicat de ne pas franchir le seuil entre situation de paix et situation de conflit armé. Il est difficile non seulement de distinguer les différentes causes d'une guerre, mais aussi de déterminer et même de convenir s'il existe ou non un «conflit armé», en particulier si celui-ci a lieu dans certaines parties du territoire d'un État. En outre, les règles du droit international humanitaire relatives à l'assistance en situation de conflit armé international sont beaucoup plus développées que celles relatives aux conflits internes. On peut donc conclure que l'objectif ne doit pas être de traiter des situations de conflit en elles-mêmes, mais la Commission ne doit pas néanmoins fermer totalement la porte pour le cas où il lui faudrait examiner certaines situations dans lesquelles un conflit armé fait partie du problème. À cet égard, on ne peut que souscrire à l'observation de M. Kamto.

56. En ce qui concerne le second élément de la portée *ratione materiae* du sujet, la notion de protection, toutes les phases doivent être envisagées, mais le point de départ doit être la catastrophe elle-même. Le Rapporteur spécial déclare que la protection des personnes se fonde également sur des principes comme l'humanité, l'impartialité, la neutralité et la non-discrimination, ainsi que sur ceux de la souveraineté et de la non-ingérence. M^{me} Jacobsson partage cet avis mais estime que la protection est aussi clairement liée à certains aspects de la sécurité humaine, un élément qu'il faut aussi étudier. Quant à la protection des biens et de l'environnement, elle ne se justifie que si elle peut être considérée comme faisant partie intégrante de la protection des personnes.

57. Pour ce qui est de la portée *ratione personae* du sujet, ce sont les États qui sont au centre du droit international et c'est à eux qu'il incombe de protéger les personnes. L'accent doit être mis sur les États. Ceci ne signifie pas que la Commission ne doit pas tenir compte de la multiplicité des acteurs intervenant en cas de catastrophe, mais que le point de départ doit être les États et leurs droits et obligations.

58. S'agissant de la portée *ratione temporis* du sujet, la notion de prévention appelle quelques observations. Le Rapporteur spécial déclare à cet égard que «le devoir de prévention est par ailleurs un élément accepté de la notion

²⁰⁸ Rapport du deuxième atelier interorganisations sur la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans le contexte des réformes de l'ONU (*Report of the second interagency workshop on implementing a human rights-based approach in the context of UN reform*), Stamford (États-Unis), 5-7 mai 2003, p. 37 à 40.

naissante de protection en droit international humanitaire». On pourrait aller plus loin et dire que la prévention a toujours été un élément central, dans le cadre tant du *jus ad bellum* que du *jus in bello*. Toute l'économie du droit moderne de la guerre vise à empêcher la situation de s'aggraver, que ce soit pour les combattants ou pour la population civile (puisqu'on a affaire à une situation dans laquelle la prévention relative au *jus ad bellum* a apparemment échoué). C'est une autre face du principe de proportionnalité. Il faut donc se féliciter que le Rapporteur ait soulevé la question de la prévention et mis en lumière cet aspect important de la notion de responsabilité de protéger. À cet égard, M^{me} Jacobsson ne saurait partager l'opinion de M. Wisnumurti selon laquelle cette responsabilité «est un euphémisme pour l'intervention humanitaire», en particulier s'il entend par là intervention militaire. Pour M^{me} Jacobsson, la notion de responsabilité de protéger est une notion importante aux fins des mesures préventives: il s'agit de s'attaquer à la fois aux causes profondes et aux causes directes des crises mettant les populations en danger. La mesure dans laquelle des mesures préventives doivent être prises par un État également en situation de catastrophe naturelle mérite certainement d'être examinée. S'agissant toujours de la portée *ratione temporis* des travaux, il semble juridiquement nécessaire qu'elle englobe également la phase antérieure et la phase postérieure à la catastrophe. Ceci ne signifie pas qu'il existe ou que la Commission doit créer un ensemble de règles juridiques nouvelles, mais que du point de vue des méthodes de travail, l'analyse doit porter également sur les conséquences de droits et obligations dont on peut dire qu'ils existent avant et après la catastrophe proprement dite.

59. Pour ce qui est de la forme finale à donner aux résultats des travaux, il serait certes prématuré de prendre position à ce stade, mais il serait dommage que la Commission produise encore un ensemble de «directives pratiques» qui viendraient s'ajouter à la masse d'instruments de *soft law* existant déjà dans ce domaine. Il faudrait, pour reprendre les termes utilisés par le Rapporteur spécial, «trouver l'équilibre entre *lex lata* et *lex ferenda*», la forme finale dépendant de toute façon entièrement de l'orientation future des travaux.

60. Enfin, pour ce qui est de la proposition de M. Gaja de créer un groupe de travail, l'idée est peut-être prématurée. Il conviendrait d'abord que le Rapporteur spécial résume le débat qui a eu lieu jusqu'ici et ce n'est que s'il voit une utilité dans la création d'un tel groupe de travail qu'il faudrait envisager d'en créer un. Par ailleurs, il pourrait être utile que la Commission invite la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à lui présenter ses travaux et ses conclusions et que les deux organes puissent débattre informellement de la manière dont leurs travaux pourraient se compléter. Ultérieurement, d'autres entités, par exemple le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), pourraient être invitées à exposer leurs vues sur certains aspects des besoins en cas de catastrophe.

61. M. PERERA dit que la délimitation du sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe, qui fait

l'objet du rapport préliminaire présenté par le Rapporteur spécial, est assurément d'une importance cruciale s'agissant du commencement de l'étude d'un sujet qui soulève un grand nombre de questions très diverses dans les domaines politique, économique et social. S'agissant du champ du sujet *ratione materiae*, le Rapporteur spécial a considéré que le titre qu'a fini par retenir la Commission donnait à penser que ce champ était large et que toutes les catastrophes devaient être envisagées. Le Rapporteur spécial fait valoir à cet égard qu'il est difficile de classer rigoureusement les catastrophes et qu'une approche holistique est celle qui se prêtera le mieux à la codification et au développement progressif des règles en la matière. Si cet argument n'est pas sans mérite, M. Perera estime qu'il serait pourtant souhaitable que la Commission se demande si elle ne pourrait adopter une approche du sujet en deux étapes, et étudier d'abord les catastrophes naturelles, pour étendre ensuite son étude aux catastrophes dues à l'activité de l'homme. La Commission pourrait s'inspirer à cet égard de l'approche adoptée en ce qui concerne les aquifères et le pétrole et le gaz²⁰⁹. L'ampleur du tsunami qui a frappé Sri Lanka en décembre 2004 a convaincu M. Perera que dans l'examen du sujet, la priorité devait être accordée à la protection des victimes, en se plaçant dans la perspective de l'élaboration éventuelle d'un cadre juridique.

62. Le Rapporteur spécial a à juste titre exclu les conflits armés du champ de l'étude au motif que le droit international humanitaire constitue une *lex specialis* dans de telles situations: le même raisonnement vaut pour la protection de l'environnement.

63. À la question, posée par le Rapporteur spécial, de savoir si la notion de protection doit être considérée comme une notion distincte ou si elle englobe les notions d'intervention, de secours et d'assistance, M. Perera répond que la notion de protection n'aurait guère de sens en termes concrets si elle ne reposait pas pour l'essentiel sur l'idée d'une réaction immédiate, sous forme de secours et d'assistance – distribution des denrées, biens et services indispensables aux victimes des catastrophes. À cet égard, l'idée émise par M. Brownlie selon laquelle une approche axée sur les problèmes devrait être retenue et la discussion qui a suivi son intervention étaient fort intéressantes.

64. Aux paragraphes 53 à 55 de son rapport, le Rapporteur spécial soulève une série de questions qui sont assurément pertinentes et qui sont aussi juridiquement complexes et politiquement délicates. C'est ainsi qu'aux paragraphes 54 et 55, il discute de l'existence éventuelle d'un droit à l'assistance humanitaire, et à cet égard M. Perera s'associe à l'opinion exprimée par plusieurs orateurs, et en particulier par M. Nolte à une séance précédente, selon laquelle les droits de l'homme ne constituent qu'une partie de l'approche juridique du sujet: il faut tenir compte des droits de l'homme mais pas uniquement de ces droits.

65. Revenant sur le débat de la séance précédente où différentes résolutions de l'Assemblée générale,

²⁰⁹ Voir *Annuaire... 2003*, vol. II (2^e partie), chap. IX, *passim*, et surtout *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), chap. V, par. 160 à 177.

et notamment la résolution 46/182, ont été évoquées, M. Perera souligne que selon le principe de subsidiarité, c'est l'État territorial qui a le premier rôle dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire. Pour cette raison, l'aide humanitaire internationale doit avoir un caractère subsidiaire et ne saurait être décidée unilatéralement. Il ressort de l'étude du secrétariat que cette opinion a été exprimée par un grand nombre d'États géographiquement et politiquement très divers. Ce principe pourrait être complété par le principe de la coopération internationale qui est clairement reconnu comme l'un des principes fondamentaux du droit international et qui est développé 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 adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2625 (XXV). Si ces principes devraient être au cœur d'un cadre juridique de principes généraux pour la protection des personnes en cas de catastrophe, établissant l'équilibre voulu entre le principe de la souveraineté, d'une part, et le droit des victimes à une assistance de l'autre, on ne saurait néanmoins nier qu'il peut y avoir, et qu'il y a effectivement eu, des situations exceptionnelles nécessitant une action politique et diplomatique en dehors du cadre général de ces principes. On peut citer, comme situations exceptionnelles, un refus de l'aide internationale ou des situations d'effondrement complet des institutions, mécanismes et procédures nationaux d'assistance. Néanmoins, ce sont les situations ordinaires qui doivent être envisagées lorsqu'on élabore des normes et principes généraux.

66. Le Rapporteur spécial a aussi demandé s'il convenait d'élargir la notion d'obligation de protection et s'est interrogé sur sa pertinence en la matière en émettant, à juste titre, un conseil de prudence. La Commission doit en effet être prudente s'agissant d'une notion essentiellement politique et juridiquement mal définie qui risquerait d'entraîner ses travaux dans une controverse politique. Comme l'ont fait observer plusieurs membres, cette notion a été élaborée dans un cadre politique et risque de se prêter à des abus à des fins politiques. Il faut aussi se souvenir qu'elle est évoquée dans le Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/1 en relation avec des situations très précises et extrêmes de violations flagrantes des droits de l'homme, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

67. Pour ce qui est du sujet *ratione personae*, le Rapporteur spécial évoque la présence d'une multiplicité d'acteurs, notamment non étatiques et, s'agissant d'évaluer la pratique de ces derniers et le poids qu'il convient de lui accorder, il pose la question de savoir s'il existe en la matière un droit d'initiative comme celui reconnu dans divers instruments de droit international humanitaire. Il convient là encore de souligner la primauté du rôle de l'État affecté en tant que principe général et le caractère subsidiaire de toutes les autres mesures qui peuvent être prises dans le cadre de la coopération et de la solidarité internationales. La doctrine et la pratique des États n'admettent pas l'existence d'un tel droit autonome d'initiative. L'expérience qu'a connue Sri Lanka après le tsunami, lorsque des acteurs non étatiques se sont livrés

à des activités étrangères à leur mandat, en procédant par exemple à des conversions religieuses forcées dans le cadre de leurs activités de secours et de relèvement, milite vigoureusement contre l'octroi d'un tel «droit d'initiative» permettant de fournir une assistance hors du cadre réglementaire de l'État affecté.

68. S'agissant de l'action des acteurs non étatiques, il convient de souligner le rôle critique qu'ont joué, après que le tsunami eut frappé Sri Lanka, les organisations non gouvernementales communautaires locales, dont l'intervention a été immédiate et a nettement précédé l'aide internationale.

69. S'agissant du champ du sujet *ratione temporis*, la phase de l'intervention doit demeurer prioritaire et être au centre de l'étude du sujet.

70. Enfin, quant à la forme finale que pourraient prendre les résultats des travaux sur le sujet, M. Perera pense que la prudence et le réalisme militent en faveur de directives ou de projets de principes plutôt que d'une convention.

71. M. HASSOUNA fait observer que le sujet à l'examen est très actuel car les catastrophes sont un phénomène mondial qui appelle une réaction mondiale. Comme le fait observer le Rapporteur spécial, le rapport préliminaire sur ce sujet a pour objet de recenser les questions à examiner, de stimuler les débats de la Commission et de donner des orientations au Rapporteur spécial. Celui-ci propose une approche axée sur les droits, et on relèvera que lors du débat en cours, des vues diverses ont été exprimées sur l'approche à adopter: on a parlé d'approche axée sur les problèmes, d'approche axée sur les besoins opérationnels ou d'approche axée sur les obligations. Toutes ces approches sont valides, elles sont liées, et elles permettent d'envisager les questions selon des perspectives différentes. Mais une approche plus holistique est peut-être appropriée. Il faudrait commencer par définir les problèmes, formuler les principes et établir les procédures et institutions nécessaires. Ce faisant, il faut veiller à maintenir un équilibre et à adopter une approche qui confère à la fois des droits et des obligations à toutes les parties concernées. Le droit pour l'individu d'être protégé, le droit de demander une assistance de l'État dont le territoire est dévasté par une catastrophe et les droits et obligations des États tiers et de la communauté internationale doivent tous être pris en considération. Le but devrait toujours être de protéger l'individu et la société où il vit et de préserver la stabilité de l'État affecté pour lui permettre de surmonter la crise.

72. En ce qui concerne les sources, les situations de conflit sont souvent étroitement liées à des catastrophes. De fait, les conflits aboutissent souvent à des catastrophes et vice-versa, mais bien qu'il y ait un important corpus de droit relatif à l'assistance en situation de conflit, il n'en existe pas dans le domaine à l'examen et des règles juridiques pour la protection des personnes en cas de catastrophe complèteraient utilement les dispositions applicables. Quant aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, elles mériteraient une meilleure protection que celle dont elles bénéficient sous la forme des principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays élaborés par le

Représentant du Secrétaire général²¹⁰ en l'absence de règles juridiquement obligatoires. C'est donc un domaine dans lequel la Commission peut faire œuvre utile. Quant aux instruments juridiques applicables en cas de catastrophe, il faut souligner l'importance, parmi la prolifération de traités multilatéraux et bilatéraux, des accords et mécanismes régionaux, qui reposent sur la solidarité entre États d'une même région et sur leur coopération, et qui tirent parti de la proximité géographique comme des affinités culturelles et autres, sans exclure, bien entendu, l'appui de la communauté internationale. Dans le monde arabe, un accord de coopération pour l'organisation et la facilitation des opérations de secours est en vigueur depuis 1990. Lors du Sommet de la Ligue arabe qui s'est tenu en Algérie en mars 2005, la décision a été prise de créer un mécanisme de coordination entre les différents organismes arabes compétents en matière de catastrophes naturelles et situations d'urgence²¹¹.

73. S'agissant du champ du sujet *ratione materiae*, M. Hassouna pense, pour les raisons exposées par le Rapporteur spécial et comme celui-ci, que l'étude doit porter sur toutes les catastrophes, pas seulement les catastrophes naturelles. Quant à la protection des biens et de l'environnement, elle n'est justifiée que lorsqu'elle est étroitement liée à la protection des personnes.

74. Le problème de l'existence éventuelle d'un droit à l'assistance humanitaire et l'apparition d'une obligation de protéger ont été longuement débattus lors des séances précédentes, qui ont fait apparaître les mêmes divergences d'opinions que dans d'autres organes principaux de l'Organisation. En l'absence de consensus, la Commission doit aborder ces questions avec beaucoup de prudence sur la base de critères juridiques objectifs et dans le respect scrupuleux des principes énoncés dans la Charte des Nations Unies. L'accent doit être mis non seulement sur les droits des parties mais aussi sur leur obligation de coopérer par des moyens juridiques ou diplomatiques, lesquels se sont souvent révélés efficaces. Quoi qu'il en soit, M. Hassouna est convaincu que ces questions relèvent bien du mandat de la Commission, qui doit en traiter malgré leurs connotations politiques.

75. En ce qui concerne la définition *ratione personae* du sujet, la multiplicité des acteurs donne parfois lieu à des controverses, en particulier quant au rôle des organisations non gouvernementales, dont certaines jouent un rôle très positif et constructif tandis que d'autres sont parfois perçues comme manquant de transparence et de responsabilité. M. Hassouna appuie donc l'idée d'envisager de créer une institution spécialisée des Nations Unies qui aurait pour mandat de fournir une assistance humanitaire en cas de catastrophe et qui, grâce à sa neutralité, pourrait assurer la coordination au sommet de toute l'assistance humanitaire, un rôle que l'actuel Bureau de la coordination des affaires humanitaires a souvent des difficultés à remplir pour diverses raisons, notamment financières.

²¹⁰ Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général, M. Francis Deng, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/1998/53/Add.2), annexe.

²¹¹ Voir la Lettre datée du 18 avril 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par l'Observateur permanent de la Ligue des États arabes auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/2005/274), annexe, résolution SO 17/319 en date du 23 mars 2005, p. 74.

76. Quant au champ *ratione temporis* de l'étude, s'il faut s'intéresser aux trois phases – prévention, intervention et relèvement; priorité devrait néanmoins être accordée à la phase d'intervention, c'est-à-dire à la satisfaction des besoins immédiats des victimes.

77. Quant à la forme finale du résultat des travaux, la Commission pourrait commencer par élaborer des projets d'article et, en fonction des progrès réalisés et des réactions des États, passer ultérieurement à l'élaboration d'une convention-cadre sur le sujet.

La séance est levée à 13 heures.

2982^e SÉANCE

Mardi 22 juillet 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Brownlie, M. Caflisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kolodkin, M. McRae, M. Melescanu, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, M^{me} Xue, M. Yamada.

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M^{me} Rosalyn Higgins, Présidente de la Cour internationale de Justice qui, suivant une pratique bien établie, prendra la parole devant la Commission au titre du point «Coopération avec d'autres organismes».

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

[Point 8 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

2. M. OJO félicite le Rapporteur spécial pour son rapport complet et instructif (A/CN.4/598) sur un nouveau domaine difficile du droit international et rend hommage au Secrétariat pour son étude novatrice sur le sujet. Le débat sur le rapport a été animé, donnant l'impulsion nécessaire à la Commission pour progresser dans son examen du sujet.

3. Aucun État ne décide qu'une catastrophe naturelle va se produire sur son territoire. Des catastrophes naturelles peuvent survenir à tout moment et en tout lieu, comme l'ont montré de multiples exemples récents: l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans, le tremblement de terre et tsunami en certains lieux d'Asie, le tremblement de terre plus récent dans la province chinoise du Sichuan et le cyclone au Myanmar ayant provoqué la mort de plus