

Document:-
A/CN.4/SR.3018

Compte rendu analytique de la 3018e séance

sujet:
Protection des personnes en cas de catastrophe

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2009, vol. I

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

repose la définition proposée, a été adoptée dans le cadre particulier des télécommunications. Or la Commission a besoin de définir le terme «catastrophe» en des termes plus généraux. Il admet que la définition ne devrait pas viser la cause et qu'elle devrait exclure les conflits armés. Il approuve l'approche consistant à placer la protection des personnes au centre des travaux de la Commission sur le sujet, au moins au stade actuel, sans préjudice des travaux ultérieurs. Dans un premier temps, les pertes matérielles et environnementales ne devraient être traitées que dans le cadre de la protection des personnes. L'on pourrait même aller jusqu'à dire qu'il n'y a a priori pas de raisons de mentionner de manière spécifique dans le projet la nécessité de protéger les biens en tant que tels en cas de catastrophe.

64. M. Petrič peut approuver le texte proposé pour le projet d'article 2 dans ses grandes lignes, mais il lui semble pour le moins illogique d'énoncer que la catastrophe est une perturbation du fonctionnement alors qu'il s'agit de l'inverse: la catastrophe vient avant la perturbation. En outre, le degré de dysfonctionnement de la société devrait s'entendre d'une perturbation profonde, dépassant les simples difficultés économiques ou politiques.

65. Les motifs qu'invoque le Rapporteur spécial pour affirmer que la coopération est un principe juridique sont convaincants; M. Petrič n'a rien à ajouter à ce propos, si ce n'est pour réaffirmer que si les États sont juridiquement tenus de coopérer en cas de catastrophe, ils sont d'autant plus tenus de réagir lorsqu'ils sont touchés par une catastrophe. Dans de telles circonstances, réagir signifie également, le cas échéant, ouvrir leurs frontières et accepter l'aide offerte par les autres pays, dans le respect de certaines règles dont ils gardent le contrôle. En revanche, il n'est pas certain que l'on puisse parler de principe juridique de solidarité, comme indiqué au paragraphe 57 du rapport.

66. En ce qui concerne le texte du projet d'article 3, M. Petrič ne voit pas d'inconvénient à ce que les États coopèrent avec la société civile, mais il pense qu'il est exagéré de postuler qu'ils sont tenus de le faire, même si l'on assortit cette obligation de la clause restrictive «le cas échéant». Il est exact de dire que les États «coopèrent» entre eux et avec les organisations internationales, et peut-être qu'ils «devraient» coopérer avec la FICR. Mais ériger en principe la coopération des États avec les ONG serait aller trop loin.

La séance est levée à 11 h 45.

3018^e SÉANCE

Jeudi 9 juillet 2009, à 10 heures

Président: M. Ernest PETRIČ

Présents: M. Cafilisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. McRae, M. Melescanu, M. Murase, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo,

M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vargas Carreño, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood, M^{me} Xue.

Protection des personnes en cas de catastrophe (suite) [A/CN.4/606 et Add.1, sect. F, A/CN.4/615 et A/CN.4/L.758]

[Point 8 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

2. M. WISNUMURTI sait gré au Rapporteur spécial d'avoir inclus dans son rapport un examen analytique de la position des États et des indications sur l'accord qui se fait jour en ce qui concerne les limitations de la portée *ratione materiae* et *ratione temporis* du sujet, telles qu'indiquées aux paragraphes 6 et 7 du rapport à l'examen (A/CN.4/615).

3. Dans le chapitre de son rapport consacré à la définition de la portée du sujet, le Rapporteur spécial envisage trois aspects, à savoir sa portée *ratione materiae*, sa portée *ratione personae* et sa portée *ratione temporis*. S'agissant de la portée *ratione materiae*, l'orateur dit qu'il comprend pour quelle raison le Rapporteur spécial a adopté la proposition de la FICR, selon laquelle l'approche fondée sur les droits doit être complétée par une prise en considération des besoins. Cette approche holiste du sujet est en fait non seulement nécessaire mais aussi logique: après tout, en cas de catastrophe, l'objectif ultime du droit des personnes à être protégées est bien la satisfaction de leurs besoins.

4. Au paragraphe 19 de son rapport, le Rapporteur spécial évoque le double caractère de la protection des personnes en cas de catastrophe, à savoir les droits et obligations réciproques des États, d'une part, et les droits et obligations des États à l'égard des personnes ayant besoin d'être protégées, d'autre part. Il est effectivement essentiel de comprendre le double caractère de la protection lorsqu'on envisage les droits et obligations des parties concernées. Mais, en dernière analyse, M. Wisnumurti estime que, ainsi qu'il l'a indiqué dans sa déclaration de l'année précédente, c'est aux États affectés qu'il incombe au premier chef de protéger les personnes se trouvant sur leur territoire, ou sous leur juridiction ou leur contrôle, durant une catastrophe. En conséquence, comme le prescrit notamment la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, intitulée «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies», en date du 19 décembre 1991, l'aide humanitaire devrait être fournie «avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché» (par. 3). Toutefois, les principes de la souveraineté et de la non-intervention ne doivent pas être invoqués de manière déraisonnable et illégitime aux

dépens de la coopération internationale visant à protéger des personnes qui ont réellement besoin d'une aide d'urgence. Ces facteurs doivent guider la compréhension qu'a la Commission de l'approche fondée sur les droits, et donc des droits des personnes affectées. C'est pour cette raison que M. Wisnumurti n'est pas d'accord avec l'avis exprimé par le Rapporteur spécial au paragraphe 27 de son rapport: au contraire, il faut en premier lieu définir les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes dans le besoin et ensuite définir les droits et obligations réciproques des États.

5. Pour ce qui est des limites *ratione personae*, le Rapporteur spécial fait observer au paragraphe 28 de son rapport que, le plus souvent, de nombreux acteurs, étatiques et non étatiques, participent aux secours après une catastrophe. Étant donné que la FICR a déjà fait une contribution substantielle au régime juridique interne applicable à plusieurs de ces acteurs, c'est à juste titre que le Rapporteur spécial propose que la Commission envisage ultérieurement le rôle des acteurs non étatiques. Quant à la portée *ratione temporis*, on peut approuver la logique de la proposition du Rapporteur spécial, à savoir limiter cette portée, dans la phase actuelle des travaux, à la catastrophe elle-même et aux phases qui lui sont postérieures sans préjudice d'un traitement ultérieur de la préparation aux catastrophes. Mais cela ne veut pas dire que la phase précédant la catastrophe est moins importante: la préparation aux catastrophes fait en effet intervenir une large gamme de questions et d'activités que la Commission ne peut toutes envisager, au moins au stade actuel de ses travaux.

6. Quant au projet d'article 1 que le Rapporteur spécial propose au paragraphe 30 de son rapport, M. Wisnumurti indique qu'il lui est difficile de l'approuver tel qu'actuellement libellé. Cet article traite en fait de trois questions, à savoir la protection des personnes en cas de catastrophe, objet même de l'étude, l'obligation incombant aux États d'assurer la réalisation des droits des personnes et l'obligation qu'ils ont de répondre de manière adéquate et efficace aux besoins de ces personnes lors de toutes les phases d'une catastrophe. Peut-être n'était-il pas judicieux de regrouper ces trois éléments dans un seul projet d'article, qui s'en trouve alourdi. Un autre problème, qui touche peut-être plus au fond, est que ce projet d'article ne traite que des obligations des États vis-à-vis des personnes affectées par une catastrophe, et non des droits des États affectés. Pour remédier à ce problème, on pourrait retenir la proposition de M. Gaja, à savoir ne conserver à l'article 1 que la première proposition du texte actuel: «Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe.» Des dispositions distinctes seront en conséquence nécessaires en ce qui concerne les droits et obligations des États affectés en relation avec les personnes devant être protégées tels qu'envisagés dans les deuxième et troisième propositions du texte actuel de l'article 1. S'agissant de définir ce qu'est une catastrophe, le Rapporteur spécial, après avoir passé en revue diverses définitions figurant dans des instruments internationaux, conclut que la définition qui figure dans la Convention de Tampere constitue un bon point de départ. M. Wisnumurti sait à cet égard gré au Rapporteur spécial d'exclure les causes de la définition. Il rappelle qu'il avait évoqué l'année précédente l'exemple d'une catastrophe qui frappait alors la

province de Sidoarjo à Java-Est, en Indonésie. Les scientifiques et experts indonésiens et étrangers qui étudient ce phénomène ne sont toujours pas d'accord quant à la cause probable de la catastrophe, un phénomène naturel lié aux séismes qui se sont produits dans différentes parties de Java, ou une catastrophe due à l'activité de l'homme résultant d'un dispositif de forage défectueux et engageant la responsabilité d'une société privée.

7. Après un examen et une analyse approfondis des définitions figurant dans différentes sources, le Rapporteur spécial propose un projet d'article 2 au paragraphe 45 de son rapport. S'il pense avec le Rapporteur spécial que le critère permettant de déterminer l'existence d'une catastrophe doit être le degré de perturbation du fonctionnement de la société dans laquelle elle se produit, M. Wisnumurti estime par contre que la «grave perturbation du fonctionnement de la société» visée par la définition du Rapporteur spécial renvoie uniquement à la conséquence d'une catastrophe: la catastrophe est en fait l'événement qui a causé cette perturbation. Le projet d'article devrait donc établir un lien de causalité entre l'événement et les dommages qui en découlent, et M. Wisnumurti propose de remanier comme suit le projet d'article 2: «On entend par "catastrophe" un événement [ou un événement d'une gravité extrême], à l'exclusion d'un conflit armé, qui cause une grave perturbation du fonctionnement de la société et cause des pertes en vies humaines, des dégâts matériels ou des dommages à l'environnement importants et généralisés.»

8. Il faut savoir gré au Rapporteur spécial de citer le paragraphe 10 *b* du rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger²¹², aux termes duquel cette responsabilité ne s'applique qu'aux quatre types de crimes spécifiés dans le Document final du Sommet mondial de 2005²¹³, à savoir le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité. Cette responsabilité ne doit pas être étendue aux catastrophes et ne relève donc pas de l'étude du sujet.

9. Pour ce qui est de la solidarité et de la coopération, si l'obligation de coopérer est un principe bien établi du droit international, par contre, comme l'ont dit d'autres membres de la Commission, on peut douter que la solidarité soit reconnue comme telle. Cela étant, il convient de souligner l'importance du paragraphe 63 du rapport, qui précise que la coopération ne réduit en rien les prérogatives de l'État souverain dans les limites du droit international.

10. Ayant achevé l'examen du principe de coopération, le Rapporteur spécial propose un projet d'article 3. Ce texte est acceptable, y compris les mots «le cas échéant», à l'exception de la mention de la «société civile», qui figure à l'alinéa *c*. L'expression «société civile» est une notion politique que chacun interprète à sa manière. Il serait préférable de la remplacer par «les organisations non gouvernementales compétentes», comme l'ont proposé des membres de la Commission, dont M. Dugard. La proposition de M. Murase tendant à dresser une liste des ONG compétentes et fiables mérite aussi d'être approuvée.

²¹² A/63/677.

²¹³ Résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 138 et 139.

11. En conclusion, M. Wisnumurti estime que les projets d'article proposés ne sont pas prêts à être envoyés au Comité de rédaction et qu'il serait souhaitable que le Rapporteur spécial les revoie compte tenu des observations et propositions des membres de la Commission.

12. M^{me} JACOBSSON dit que ses observations porteront sur les trois projets d'article qu'a proposés le Rapporteur spécial. S'agissant du projet d'article 1, la définition du champ d'application est directement liée au débat sur l'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les besoins, et le Rapporteur spécial ouvre la porte à une combinaison des deux. À cet égard, M^{me} Jacobsson regrette de ne pas être suffisamment versée dans ce domaine, et ne saisissant pas pleinement le sens de cette notion, il lui est difficile d'accepter ou de rejeter une telle approche, en particulier lorsque la FICR la juge pertinente. Estimant toutefois que les travaux doivent prendre comme point de départ une approche fondée sur les droits, elle pense, comme l'a dit M. Petrič la veille, qu'il ne faut pas essayer de limiter les droits. Cela signifie que les travaux doivent s'effectuer dans le cadre des droits de l'homme, y compris le cas échéant les dispositions relatives aux dérogations. À cet égard, le débat, qui porte sur une question de principe, est très proche de celui qu'a tenu la Commission sur le cinquième rapport de M. Kamto (A/CN.4/611) au sujet des droits fondamentaux (voir *supra* les 3002^e à 3006^e séances), et il serait souhaitable, pour la cohérence, que la Commission retienne la même solution dans un cas comme dans l'autre.

13. En ce qui concerne le projet d'article 2, il est difficile d'arrêter une définition du terme «catastrophe» alors que les travaux n'en sont qu'au stade initial, mais peut-être serait-il utile de disposer d'une définition de travail provisoire. On peut résumer le débat qui a eu lieu jusqu'ici en disant que certains pensent que cette définition est trop large et d'autres qu'elle est trop étroite. M^{me} Jacobsson rappelle qu'elle avait déclaré à ce sujet l'année précédente qu'elle était d'accord avec le Rapporteur spécial sur le principe consistant à exclure les conflits armés mais qu'elle était convaincue qu'il risquait d'être difficile de ne pas franchir la limite entre situation de conflit armé et situation de paix, ainsi que de déterminer si un conflit armé existait ou non, voire de se mettre d'accord sur ce point, en particulier si le conflit se déroulait dans certaines parties du territoire d'un État. Elle ajoute qu'elle concluait que l'objectif ne devait pas être d'envisager les situations de conflit armé en elles-mêmes, mais que la Commission, dans le même temps, ne devait pas totalement fermer la porte à l'examen de situations spécifiques. C'est pour cette raison qu'elle estime aujourd'hui que l'idée de M^{me} Escameia d'une clause «sans préjudice» est excellente.

14. S'agissant de la méthode de travail, il est possible de s'intéresser en premier lieu aux problèmes qui se posent à la phase aiguë de la catastrophe – la «catastrophe proprement dite» –, mais il faut aussi envisager les phases qui précèdent et celles qui suivent la catastrophe. La Commission peut se contenter pour le moment d'une définition provisoire. À cet égard, il est capital d'établir un plan pour identifier les problèmes dont il faut traiter. Un tel plan aiderait aussi la Commission à définir le champ d'application temporel du sujet, et les exemples donnés la veille par M. Petrič sont à cet égard éclairants.

Il n'est pas simple en effet de dire quand une phase se termine et quand une autre commence, comme cela ressort très clairement de la résolution 63/141 de l'Assemblée générale, intitulée «Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles: de la phase des secours à celle de l'aide au développement».

15. L'article 3 proposé par le Rapporteur spécial est peut-être celui qui est le plus stimulant sur le plan intellectuel, en partie parce qu'il définit le fondement juridique du projet d'articles et en partie parce qu'il tente d'identifier les acteurs. Dans son rapport, le Rapporteur spécial déclare qu'il existe en droit international une obligation générale de coopérer, et on peut convenir avec lui que cette obligation se renforce et se précise au fil des ans. On peut toutefois se demander pourquoi, si, comme certains l'ont dit, l'obligation de coopérer est si clairement définie, il est nécessaire de préciser, comme le fait le Rapporteur spécial dans son projet d'article 3, que les États coopèrent «aux fins du présent projet d'articles». Le fait est malheureusement que l'obligation de coopérer, telle que reflétée dans la Charte des Nations Unies et 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 [résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale], doit être explicitée, précisée et étoffée. Il appartient à la Commission de contribuer à la promotion et au renforcement de la coopération internationale, même si c'est à l'État affecté qu'il incombe au premier chef de faire face à une situation de catastrophe. Il faut donc se demander quel type de coopération on envisage dans le contexte de la protection des personnes. Le projet d'article 3 prévoit trois niveaux de coopération, qui devraient être énoncés de manière plus transparente. Le premier, celui de la coopération inter-étatique, est évident, et il appartient à la Commission de dire ce que cette obligation implique en cas de catastrophe. Au deuxième niveau, il existe déjà une obligation de coopérer avec la FICR et avec le CICR – on peut d'ailleurs se demander pourquoi ce dernier n'est pas mentionné dans le projet d'article 3. Il faut souligner que l'obligation qu'ont les États de coopérer avec le CICR s'étend aux situations faisant suite à un conflit et qu'elle pourrait être applicable également dans les situations de catastrophe. Cela montre aussi combien il est difficile de distinguer clairement entre les différentes phases d'une catastrophe. Le troisième niveau est celui de la coopération avec les ONG.

16. M^{me} Jacobsson propose donc de remanier comme suit le projet d'article 3 (Obligation de coopérer):

«Pour protéger au mieux les personnes en cas de catastrophe, les États coopèrent entre eux.

«1. Les États ont une obligation de coopérer avec:

«a) les organisations internationales compétentes, en particulier l'Organisation des Nations Unies; et

«b) la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge.

«2. De plus, le cas échéant, les États coopèrent avec les organisations non gouvernementales à caractère humanitaire compétentes et facilitent leurs activités.»

17. En conclusion, M^{me} Jacobsson estime que les projets d'articles 1 et 3 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction mais qu'il n'en va pas de même du projet d'article 2.

18. M. NOLTE indique qu'il entend faire une remarque générale et quelques commentaires spécifiques. La remarque générale concerne la définition du sujet. Le Rapporteur spécial estime que l'esprit, ou la philosophie, qui sous-tend l'ensemble du projet devrait être incorporé dans la définition de la portée du sujet. Comme M. Gaja et M. McRae avant lui, il doute qu'il soit opportun de traiter dans la définition du champ d'application de la question de savoir si le projet repose sur une approche fondée sur les droits ou sur une approche fondée sur les besoins. Certes, l'intention d'indiquer clairement l'esprit dans lequel le projet est conçu est bonne, mais la définition du champ d'application en devient moins précise et est susceptible d'interprétations contradictoires. Il propose donc, comme M. Gaja, de limiter la définition du champ d'application qui figure au projet d'article 1 à la première proposition, «Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe», et pense en outre avec M. McRae que la question de l'objet ou de l'esprit du projet d'articles doit être traitée ailleurs – soit dans un préambule, soit dans un article distinct.

19. Cette proposition est bien sûr assez technique. La principale question de fond est en effet de savoir comment formuler l'esprit ou l'objet du projet d'articles. Tous les membres qui ont pris la parole jusqu'ici considèrent que ce sont les personnes affectées par la catastrophe qui doivent être au centre de l'entreprise et que c'est leur bien-être qui est le principal objet de celle-ci. Certains membres semblent tenir pour acquis que la meilleure manière de réaliser cet objectif est d'adopter une approche fondée sur les droits. M. Nolte estime, comme d'autres membres, qu'à cet égard il faut être prudent. Le Rapporteur spécial a expliqué au paragraphe 16 de son rapport qu'il avait décidé de proposer une approche fondée sur les droits dans le même esprit que celui qui avait prévalu dans les années 1980 lors de l'adoption d'une telle approche dans le cas de la politique de développement. Pour M. Nolte, cette analogie n'est pas évidente. Peut-être était-il nécessaire, en effet, de souligner dans les années 1980 que l'objectif du développement était en dernière analyse la réalisation des droits de l'homme de l'individu et pas seulement le développement de l'État en tant qu'entité abstraite. Ainsi, une approche du développement fondée sur les droits visait à mettre l'accent sur l'individu en tant que bénéficiaire ultime de la politique de développement. Or, dans le domaine des secours en cas de catastrophe, nul ne doute que l'objet de toutes les activités soit l'individu. La question est plutôt de savoir quelle est la meilleure technique juridique pour réaliser l'objectif. Une approche fondée sur les droits renforce effectivement l'accent mis sur l'individu et a l'avantage d'écarter toute idée que les secours en cas de catastrophe relèveraient de la charité. Mais une telle approche présente un sérieux inconvénient: elle est limitée par l'étendue des droits eux-mêmes et est donc exposée aux contestations quant à l'étendue de la protection de ces droits. Les droits de l'homme peuvent faire l'objet de sérieuses limitations dans les situations d'urgence, et les obligations qui correspondent aux droits de l'homme ne lient pas chaque État

mais essentiellement le seul État affecté. M. Nolte précise qu'il ne veut pas dire par là qu'en la matière les droits de l'homme ne sont pas pertinents, ils sont importants s'agissant de renforcer la position des individus victimes d'une catastrophe et d'identifier leurs besoins, mais le projet devrait avoir un fondement plus large, à savoir les besoins des personnes concernées. Ces besoins peuvent aller bien au-delà de leurs droits, et les secours en cas de catastrophe ne devraient pas pouvoir être entravés par des contestations quant à l'étendue des droits. Même dans le cas des catastrophes qui n'acquiescent pas une dimension internationale parce que les moyens dont dispose l'État affecté lui suffisent pour faire face à la situation, on ne parle généralement pas en termes de droits mais en termes de besoins. Pour cette raison et pour d'autres, M. Nolte propose d'inverser l'accent qui est mis dans la deuxième partie du projet d'article 1, qui se lirait alors comme suit, en tant qu'élément d'un préambule ou d'un article distinct: «afin que les États puissent répondre de manière adéquate et efficace aux besoins des personnes en cas de catastrophe, y compris assurer la réalisation de leurs droits». Ce libellé n'éliminerait pas les droits de l'homme en tant qu'élément clef des secours en cas de catastrophe, mais il les placerait dans un contexte plus large, celui des besoins de l'individu. Une telle approche, fondée sur deux piliers, mais privilégiant la satisfaction des besoins, loin d'affaiblir l'esprit ou le but des activités de secours en cas de catastrophe, le renforcerait.

20. La définition du terme «catastrophe» exige par ailleurs une certaine prudence. S'il est incontestable et évident que souvent il n'est pas possible de distinguer clairement entre catastrophe naturelle et catastrophe due à l'activité de l'homme, il est également vrai que, du point de vue de l'individu et de ses droits, cela ne fait aucune différence. Mais cela ne doit pas amener la Commission à des conclusions trop larges. Toute crise grave n'est pas une catastrophe. Comme l'a dit M. McRae, la crise économique que connaît actuellement le monde n'est pas en tant que telle une catastrophe, même si elle peut avoir des effets catastrophiques dans certaines régions. M. Nolte se dit aussi moins certain que M. Dugard que la situation au Zimbabwe soit une catastrophe au sens technique qu'il appartient à la Commission de définir. Tout en étant moins familier que M. Dugard avec la situation qui règne dans ce pays et même s'il considère que des secours sont nécessaires pour la population du Zimbabwe, qualifier cette situation de catastrophe revient presque à dire qu'une mauvaise gestion politique et des violations des droits de l'homme constituent une catastrophe. Il n'est pas certain que cela soit à l'avantage des victimes de certaines violations des droits de l'homme, et M. Nolte est donc favorable à un critère comme celui que propose le Rapporteur spécial, à savoir une «perturbation grave» du fonctionnement de la société. Un tel critère est particulièrement important si l'on ne peut limiter les causes possibles d'une catastrophe.

21. Que la Commission opte pour une approche fondée sur les droits, une approche fondée sur les besoins ou une approche mixte, ce qui importe le plus est bien entendu de déterminer les obligations et les compétences de l'État affecté. Il s'agit avant tout d'une question qu'il faudra traiter dans les futurs rapports et à l'occasion des sessions à venir, même si l'on peut d'ores et déjà examiner, comme l'a proposé M. Gaja, les causes possibles de refus

des États de coopérer en mettant l'accent sur les aspects institutionnels, en particulier le rôle de l'Organisation des Nations Unies et le devoir des États de lui «donner assistance» (Art. 2, par. 5, de la Charte des Nations Unies). M^{me} Escarameia a donc raison de dire qu'il faudrait partir du principe que les États Membres sont tenus de prêter assistance à l'ONU. D'un autre côté, compte tenu de la déclaration très claire du Secrétaire général, la Commission devrait peut-être écarter la question du devoir de protéger en tant que source possible d'obligations pour les États Membres, bien que cela ne signifie en rien qu'il n'existe pas d'autres sources de droits et d'obligations des États tiers en cas de catastrophe. Ainsi, lorsqu'un État reste simplement indifférent devant une famine qui sévit sur une partie de son territoire et provoque la mort d'un grand nombre de personnes, son indifférence n'est peut-être pas constitutive d'un génocide au sens technique du terme, mais il se peut très bien qu'elle constitue une violation d'une norme impérative du droit des droits de l'homme, qui, à son tour, autoriserait et obligerait les États tiers à engager la responsabilité de l'État concerné ou ferait à tout le moins obligation à cet État d'accepter l'aide proposée. M. Nolte convient avec M^{me} Escarameia que la Commission ne devrait pas exclure de la portée du sujet les conflits armés en tant que tels; elle devrait plutôt formuler une clause sans préjudice concernant les règles relatives aux conflits armés. Il appuie l'idée du Rapporteur spécial de distinguer deux principaux axes, même s'il y en a certainement davantage: la relation entre États, d'une part, et, d'autre part, la relation entre les États et les autres sujets de droit international – en particulier les personnes et les ONG, et d'en préciser le cadre au fur et à mesure des travaux de la Commission sur le sujet. En ce qui concerne l'obligation de coopérer, il convient avec M. Gaja que ce principe devrait être traité conjointement avec d'autres principes de fond auxquels il est lié. M. Nolte ne conteste pas l'existence de l'obligation des États de coopérer, mais elle n'est qu'une des obligations élémentaires dont ils sont tenus. Contrairement aux projets d'articles 1 et 2, il est encore trop tôt pour renvoyer le projet d'article 3 au Comité de rédaction.

22. Le PRÉSIDENT relève, en qualité de membre de la Commission, que M. Nolte a évoqué l'hypothèse d'une famine qui laisserait indifférent l'État sur le territoire duquel elle sévit. Or le fait de ne pas porter assistance à des personnes particulièrement démunies est érigé en infraction par nombre de constitutions et de codes pénaux à travers le monde, de sorte que la Commission pourrait s'appuyer sur cette pratique commune pour élaborer un principe général du droit.

23. M. OJO note que l'adoption d'une approche fondée sur les droits pour traiter le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe, en vue de sa probable codification, soulève des difficultés. Dans son rapport, le Rapporteur spécial présente les deux aspects du sujet, à savoir la question des droits et obligations réciproques des États, d'une part, et celle des droits et obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection, d'autre part. Il examine aussi de manière approfondie la pratique conventionnelle et celle des autorités judiciaires dans le domaine de la double protection des États et des personnes en droit international, en balayant des sujets aussi divers que le génocide, les relations consulaires et l'Accord

général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de l'OMC (par. 19 à 27 du rapport). Il analyse également, comme il se doit, les sources de droit international relatives à la protection des personnes en cas de catastrophe, à savoir notamment le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et les règles de droit international concernant les réfugiés, les personnes déplacées et les catastrophes. L'analyse du Rapporteur spécial justifie par conséquent amplement son choix d'inclure la double protection dans la portée du sujet.

24. En ce qui concerne la définition du terme «catastrophe», il convient de se féliciter que le Rapporteur spécial ait passé au crible les instruments internationaux et la pratique judiciaire en la matière. Que ce soit dans les premiers paragraphes ou dans la conclusion de la partie du rapport consacrée à cette question, le Rapporteur spécial dit tout le bien qu'il pense de la Convention de Tampere, estimant qu'elle fournit les «meilleures indications» pour définir la notion de catastrophe (par. 44 du rapport). Il appelle toutefois l'attention sur plusieurs limites de la Convention, notamment en ce qu'elle voit une «catastrophe» dans «une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement» (art. 1, par. 6). C'est à juste titre que le Rapporteur spécial fait observer que l'«on pourrait aussi envisager une définition exigeant qu'il y ait un dommage effectif pour qu'il y ait catastrophe» (par. 34 du rapport). Cette affirmation met bien en évidence la particularité principale du sujet examiné, dont l'intitulé suppose l'existence réelle d'une catastrophe, puisqu'il parle de protection des personnes «en cas» de catastrophe.

25. Le Rapporteur spécial prend ensuite ses distances avec d'autres aspects de la définition énoncée dans la Convention de Tampere en évitant toute référence à la cause de la catastrophe – accidentelle, naturelle ou humaine. Selon lui, d'une part, il est singulièrement difficile d'établir une relation causale claire et, de l'autre, un tel critère ne constituerait pas une contribution marquante à la définition du terme. Le Rapporteur spécial va donc puiser très largement dans d'autres instruments internationaux et décisions judiciaires et, ce faisant, n'inclut pas dans le projet d'article 2 des éléments saillants de la notion de catastrophe. La nécessité d'assurer la protection des victimes en vertu du droit international découle du fait qu'un tel événement revêt une dimension internationale dès lors que la capacité et les moyens locaux d'y faire face sont dépassés. Cet élément est crucial dans au moins trois instruments examinés par le Rapporteur spécial. Une catastrophe ne devrait appeler l'attention de la communauté internationale que lorsqu'elle est d'une ampleur telle qu'elle dépasse les moyens – humains, matériels, techniques ou autres – des acteurs étatiques ou non étatiques au niveau local. Alors, l'État serait tenu d'une obligation de demander une intervention internationale. Ainsi, comme l'indique le Secrétariat dans son mémoire sur la protection des personnes en cas de catastrophe, il y a une «reconnaissance accrue de l'obligation pour l'État touché de demander de l'aide, à tout le moins lorsque ses propres moyens ne suffisent pas pour faire face à la catastrophe²¹⁴».

²¹⁴ A/CN.4/590, par. 57 (reprographié, disponible sur le site Internet de la Commission, documents de la soixantième session).

26. M. Ojo propose de modifier le projet d'article 2 de sorte que la réserve «à l'exclusion d'un conflit armé» fasse l'objet d'un autre paragraphe ou vienne à la fin de la définition proprement dite. Le projet d'article 2 pourrait se lire comme suit: «On entend par "catastrophe" une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société causant des pertes en vies humaines, matérielles ou environnementales importantes excédant la capacité locale d'y faire face, à l'exclusion d'un conflit armé.» Il convient enfin de féliciter le Rapporteur spécial de son analyse approfondie des principes fondamentaux de la coopération et de la solidarité dans les relations internationales, deux principes qui constituent des exigences irréductibles dans un monde de plus en plus interdépendant, en particulier en matière d'intervention et de gestion des opérations en cas de catastrophe. En conséquence, M. Ojo fait sien le projet d'article 3, tel qu'habituellement rédigé par le Rapporteur spécial.

27. M. FOMBA dit que le Rapporteur spécial a bien posé les termes du débat en effectuant des recherches fouillées et une analyse approfondie des questions à l'examen; les trois projets d'article qu'il propose constituent donc une excellente base de travail. Pour ce qui est de la conception générale du sujet, il importe de se pencher tout d'abord sur la question du droit à l'assistance humanitaire et de ses implications d'un double point de vue, à savoir juridique et pratique. Deuxièmement, la question de la responsabilité principale de l'État doit être étudiée en mettant l'accent sur les obligations de l'État, y compris lorsque celui-ci ne peut ou ne veut pas intervenir lui-même. Troisièmement, la question du droit des tiers de porter assistance à l'État affecté doit être abordée en mettant l'accent sur les conditions de la licéité et les limites de l'action extérieure. Quatrièmement, la question de l'obligation générale de coopérer avec l'État affecté dans les différentes phases du processus opérationnel de l'assistance doit aussi être traitée en mettant un accent particulier sur le cas de l'assistance aux États en développement. Cinquièmement, il faut étudier la question de l'obligation pour l'État affecté de prendre les mesures nécessaires et suffisantes pour faciliter l'assistance. Enfin, la question de l'obligation pour l'État affecté de ne pas refuser l'assistance dans certains cas et celle des voies et moyens idoines permettant d'en garantir le respect, doivent également être traitées.

28. En ce qui concerne les projets d'article proposés, M. Fomba dit à propos du projet d'article 1 (Champ d'application) qu'il partage a priori l'avis selon lequel le libellé actuel associe deux éléments à la fois liés et différents, à savoir la portée, d'une part, et les buts ou objectifs opérationnels, de l'autre. Aussi semble-t-il plus logique et judicieux de vouloir séparer les deux aspects, ce qui explique la proposition de reformulation de M. Gaja, à laquelle on peut souscrire. Cela étant, l'on pourrait adopter un autre libellé, à savoir: «Le présent projet d'articles s'applique à la protection des droits humains fondamentaux et à la réalisation des besoins essentiels des personnes en cas de catastrophe.» Une telle formulation présente l'avantage de refléter une plus grande cohérence. En ce qui concerne le projet d'article 2 (Définition du terme «catastrophe»), il est illusoire de prétendre parvenir à une définition parfaite et universellement acceptable. Cela dit, quelques tentatives existent et, dans le lot, le Rapporteur spécial a cru bon de

choisir la moins mauvaise. En ce qui concerne le libellé actuel, M. Fomba est d'accord avec M. Gaja pour dire que, la perturbation n'étant pas, en tant que telle, un élément intrinsèque de la définition de la catastrophe mais plutôt sa conséquence, on pourrait en revoir la rédaction. Pour ce qui est du sort des conflits armés, il est indéniable qu'ils figurent parmi les causes des situations d'urgence et de catastrophe. Il est tout aussi vrai que les dispositions spécifiques du droit international humanitaire sont applicables en cas de conflit armé. Aussi, en se référant à l'exemple de la résolution de l'Institut de droit international de 2003 relative à l'assistance humanitaire²¹⁵, on pourrait, plutôt que de dire «à l'exclusion d'un conflit armé», prévoir une clause sans préjudice, une idée soutenue, semble-t-il, par un certain nombre de membres de la Commission. En ce qui concerne l'article 3 (Obligation de coopérer), il s'agit d'une disposition fondamentale, mais dont le libellé actuel semble encore soulever quelques interrogations. Il a été proposé de remplacer l'expression «aux fins du présent projet d'articles» par «en cas de catastrophe»; cela est acceptable car c'est plus clair et direct. Pour certains membres de la Commission, comme M^{me} Escarameia, l'expression «le cas échéant» occulte ou contrarie la compétence clairement établie et «automatique» des Nations Unies, un avis que M. Fomba ne partage pas, du moins à première vue. D'autre part, les catégories d'acteurs mentionnées aux alinéas *a* et *b* du projet d'article 3 ne semblent pas faire l'unanimité. Cette question est peut-être une question de principe qu'il faudrait trancher au préalable. En conclusion, M. Fomba est favorable au renvoi des projets d'articles 1 et 2 au Comité de rédaction. Pour ce qui est du projet d'article 3, il est peut-être prématuré de le renvoyer au Comité de rédaction pour deux raisons au moins: le niveau actuel de désaccord quant à son contenu et la nécessité de savoir si d'autres dispositions complémentaires sont prévues, notamment en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de l'actuel projet d'article 3, comme c'est par exemple le cas dans la résolution de l'Institut de droit international de 2003.

29. M. CAFLISCH dit que la Suisse, comme d'autres pays, s'est dotée d'un corps permanent d'aide en cas de catastrophe qui est fréquemment appelé à intervenir à l'occasion de catastrophes – souvent naturelles – à l'étranger. La Suisse n'intervient évidemment qu'avec l'accord de l'État concerné dans le but de servir celui-ci et, surtout, sa population. Il arrive toutefois que, malgré cet accord et la solidarité qui est à la base de l'intervention, des difficultés surgissent et fassent obstacle au bon déroulement des opérations. Dans le cadre de ses travaux, un des principaux buts que la Commission doit poursuivre est de déterminer les conditions de l'action internationale humanitaire en cas de catastrophe et, tout particulièrement, les conditions de l'action internationale humanitaire entre les États concernés; M. Caflisch est impatient de savoir quelles seront, concrètement, ces conditions.

30. Le Rapporteur spécial invite la Commission à se concentrer, du moins pour le moment, sur les catastrophes qui se sont déjà produites et sur leurs suites, ce en quoi il a sans doute raison. Cela dit, il ne faut pas perdre de vue l'aspect préventif. Comme l'enseigne l'actualité, des

²¹⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70, t. 2 (session de Bruges, 2003), p. 262 et suiv.

catastrophes auraient pu être évitées – et leurs conséquences atténuées – par des précautions adéquates qui n'ont pas toujours été prises ou n'ont pas pu l'être. C'est ici aussi que la solidarité doit intervenir en permettant aux pays qui le souhaitent de créer les services de prévision nécessaires. Il serait sans doute utile que la Commission garde cette question à son ordre du jour, même si, comme le Rapporteur spécial le rappelle au paragraphe 18 de son rapport, la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies s'efforce déjà de sensibiliser l'opinion à l'importance de la prévention.

31. Pour ce qui est du champ d'application du projet d'articles, décrit à l'article 1, M. Caflisch dit qu'il n'a pas de commentaires particuliers à faire sinon que ce texte lui paraît passablement compliqué; le Comité de rédaction va sans doute s'atteler à sa simplification. En ce qui concerne l'article 2, qui doit définir la notion de «catastrophe», ce terme devrait renfermer deux éléments, à savoir, premièrement, un événement soudain et non prévu (mais pas nécessairement imprévisible) d'origine naturelle ou humaine et, deuxièmement, un événement qui a une incidence importante et négative sur la vie, le bien-être et les biens de la population ou d'un segment important de celle-ci. Ces éléments excluent les conflits armés, comme le fait également, et à juste titre, le texte de l'article 2 qui est proposé. Cet article propose aussi un autre élément, celui d'«une perturbation grave du fonctionnement de la société», mais on peut se demander si en cas de «catastrophe» tel est toujours le cas; quoi qu'il en soit, il semble que cet élément soit formulé de manière très générale. Pour cette raison, M. Caflisch penche pour les formules citées aux paragraphes 39 à 41 du rapport. Concernant l'article 3, relatif à l'obligation de coopération des États entre eux et avec divers organismes, il faudrait peut-être inclure le CICR, comme l'a suggéré à juste titre M^{me} Jacobsson. Le CICR agit certes principalement dans le cadre de conflits armés, mais cela n'implique pas une abstention totale dans l'aide en cas de catastrophe ou dans des situations «mixtes». Comme l'ont fait valoir d'autres membres de la Commission, on ne devrait pas parler dans cette disposition de «société civile» sans la moindre précision.

32. Sir Michael WOOD appelle l'attention sur la complexité du sujet à l'examen et dit ne pas voir clairement dans quelle direction la Commission s'est engagée. Il ne faut y voir aucune critique à l'égard du Rapporteur spécial ou du Secrétariat, qui n'ont pas ménagé leur peine pour éclaircir le sujet et ont effectué un travail admirable. La documentation relative à la protection des personnes en cas de catastrophe est abondante, et les expériences et compétences en la matière sont multiples. Le sujet examiné étant surtout d'ordre pratique, il convient de se féliciter que le Rapporteur spécial ait étroitement collaboré avec les agents en poste sur le terrain, et il doit être encouragé à poursuivre dans cette voie, qui est essentielle à l'utilité des travaux de la Commission. À cet égard, le principal défi consiste à savoir s'il serait utile d'élaborer des principes juridiques présentant le degré de généralité qui caractérise les travaux de la Commission; or cette question reste sans réponse. Quoi qu'il en soit, le sujet a été inscrit à l'ordre du jour de la Commission avec la bénédiction de la Sixième Commission, et il faut donc agir au mieux pour aboutir à un résultat utile.

33. Une des questions essentielles qui est posée consiste à savoir ce que l'on peut dire des obligations de l'État affecté: dans quelle mesure et dans quelles circonstances est-il tenu de coopérer avec ceux qui se proposent de lui venir en aide? Est-il juridiquement tenu, dans des circonstances extrêmes, d'accepter l'aide qui lui est offerte par les autres et, dans l'affirmative, dans quelle mesure s'agit-il d'une obligation juridique? Il n'est pas certain que la Commission doive s'efforcer de répondre directement à ces questions, qui au reste ne devraient peut-être pas être posées aussi frontalement. Quoi qu'il en soit, pour les raisons indiquées par le Secrétaire général et par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport, ainsi que par de nombreux membres de la Commission, il n'est pas opportun de tenter d'invoquer la «responsabilité de protéger». C'est une notion encore fragile dont l'éventuel champ d'application est actuellement limité. Il ne serait pas utile aux futurs débats sur la responsabilité de protéger ni aux travaux de la Commission que celle-ci tente à présent d'étendre cette notion aux catastrophes de manière générale.

34. L'expression «approche fondée sur les droits» n'est pas de nature juridique. Le Rapporteur spécial explique dans son rapport préliminaire que l'approche fondée sur les droits «prend en considération non seulement les besoins humains mais aussi l'obligation de la société de respecter les droits inaliénables de la personne humaine» et qu'elle «permet aux individus de demander justice en tant que droit et non pas comme acte de charité, et confère aux collectivités une base morale à partir de laquelle elles peuvent demander une assistance internationale si nécessaire»²¹⁶. Cela ressemble plutôt à une approche philosophique ou morale. Peut-être cette expression est-elle une sorte de raccourci suggérant que le sujet devrait être abordé du point de vue des droits des victimes d'une catastrophe plutôt que sous l'angle des droits et obligations des États concernés. Le Rapporteur spécial revient sur cette approche dans son deuxième rapport, où il écrit notamment qu'elle «est un point de départ utile qui implique, cela est très important, une terminologie également fondée sur les droits» (par. 17). Il serait bon qu'il explique concrètement les conséquences de l'adoption d'une telle approche pour le traitement du sujet.

35. Dans l'attente de ces précisions, Sir Michael propose, au moins dans un premier temps, de se concentrer sur les droits et obligations des États – l'État affecté et les autres États – en cas de catastrophe. Plutôt que de partir d'un point de vue abstrait, il juge préférable d'encourager et de faciliter les mesures concrètes que les États, en particulier les États affectés, devraient prendre pour répondre «de manière adéquate et efficace» aux besoins des personnes, selon les termes du projet d'article 1. Transformer cet exercice en un nouvel énoncé des droits fondamentaux d'un groupe particulier de personnes – dans le cas présent, les victimes – risque de détourner la Commission de son véritable objectif, qui consiste à faire en sorte qu'il soit répondu le mieux possible aux besoins des intéressés. Pour ces raisons, il faudrait supprimer, au projet d'article 1, les mots «la réalisation des droits des personnes dans un tel cas». Par ailleurs, étant

²¹⁶ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, par. 12.

donné que, comme d'autres membres l'ont fait observer, le projet d'article 1 aborde deux éléments qu'il convient de distinguer, à savoir, d'une part, la portée du projet d'articles et, d'autre part, le but de celui-ci, il serait préférable de recentrer le projet d'article 1 sur la portée, comme l'a suggéré M. Gaja. On pourrait simplement dire que les articles s'appliquent à la protection des personnes en cas de catastrophe.

36. Sir Michael approuve la plupart des observations qui ont été formulées à propos du projet d'article 2 (Définition du terme «catastrophe»). Il ne voit pas comment il serait possible de se passer d'une formulation plus élaborée. De nombreux précédents existent, sur lesquels la Commission peut s'appuyer. Quant à l'exclusion des conflits armés, nécessaire et importante, sa formulation doit être examinée plus avant. Une clause «sans préjudice» ne sera pas nécessairement suffisante, mais il est difficile de se prononcer sans avoir une idée plus précise de la teneur du projet d'articles. Peut-être faudrait-il y consacrer un article distinct. En fonction de la teneur du projet, la Commission souhaitera peut-être écrire que les dispositions du projet d'articles ne s'appliquent pas dans la mesure où les questions visées sont régies par le droit international humanitaire.

37. Concernant le projet d'article 3 (Obligation de coopérer), Sir Michael partage l'avis que cette obligation ne signifie pas grand-chose lorsqu'elle est formulée de manière abstraite, comme c'est le cas en l'occurrence.

38. Premièrement, au chapitre du deuxième rapport qui traite de la solidarité et de la coopération (par. 50 à 70), il est fait référence à la solidarité comme s'il s'agissait d'un principe, distinct de celui de coopération. Elle y est même qualifiée de «principe juridique international». Ailleurs dans le rapport, les termes «solidarité» et «coopération» semblent être employés indifféremment. Or le terme «solidarité» ne figure pas dans le projet d'article lui-même, ce qui est une bonne chose, puisqu'il ne s'agit pas d'une notion de droit international mais plutôt d'une notion de morale ou d'éthique. Il est difficile de voir ce qu'une notion ou un «principe» de solidarité pourrait ajouter, sur le plan du droit, à la coopération, en tout cas dans le contexte du sujet à l'examen. Dans le passage du rapport du Secrétaire général de l'ONU de 1990, sur l'assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, cité dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, il est dit que «la notion de solidarité internationale [...] comprise comme un sentiment de responsabilité [...] prend sa source dans les principes moraux de la Charte»²¹⁷. Cela ne donne pas à penser qu'il s'agit d'un principe juridique.

39. Deuxièmement, il est dit dans le deuxième rapport que le «principe de coopération» s'applique «aussi bien entre les nations qu'entre les individus» (par. 50). L'«obligation de coopérer» est effectivement «bien établie» en tant que principe du droit international, comme cela est indiqué plus loin (par. 52). Ce qui n'est pas clair, toutefois, dans l'état actuel du droit international ou dans le contexte du sujet à l'examen, c'est quelles mesures précises – le cas échéant – elle exige d'un État donné. La

manière dont l'obligation de coopérer est énoncée 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 Unies²¹⁸, citée dans le deuxième rapport, est tellement générale qu'il est difficile d'en dégager la teneur. Pour ce qui est des obligations spécifiques de coopérer que les États peuvent contracter en vertu d'instruments précis tels que ceux mentionnés au paragraphe 55 du deuxième rapport, il en va peut-être autrement mais, même dans le cas de ces instruments, il serait intéressant de savoir quels effets une obligation générale de coopérer a eu dans la pratique. La référence aux instruments du «nouvel ordre économique international» (par. 57) n'en suggère aucun. Tout ce que l'Assemblée générale énonce dans une résolution ne constitue pas un «principe juridique international» (ibid.).

40. Bien entendu, la coopération internationale est très importante s'agissant des secours en cas de catastrophe. C'est peut-être dans ce domaine qu'elle est la plus évidente et qu'elle répond le mieux aux exigences de l'opinion publique. Il est indéniable qu'il faut tout faire pour encourager et faciliter une telle coopération. Mais le fait qu'une chose est importante et doit être encouragée ne signifie pas qu'il s'agit d'une obligation juridique à l'échelon international.

41. Avant de renvoyer le projet d'article 3 au Comité de rédaction, il faudrait éclaircir certains points. S'agit-il de proposer un texte contenant une obligation *de lege ferenda* ou de reformuler une obligation de coopérer qui existe déjà en tant qu'élément du droit dans le domaine des secours en cas de catastrophe? Dans un cas comme dans l'autre, la teneur de cette obligation doit être claire. Est-ce un principe général plutôt qu'une règle? Ou s'applique-t-elle de manière précise dans des circonstances données? Si c'est une obligation, qu'elle soit générale ou plus spécifique, qui en sont les bénéficiaires, son exécution peut-elle être exigée et, si oui, par qui?

42. Comme d'autres membres de la Commission, Sir Michael pense qu'il est prématuré de renvoyer les trois projets d'article au Comité de rédaction, en tout cas sans les examiner plus avant, afin de ne pas imprimer une certaine rigidité aux travaux futurs. Les projets d'articles 1 et 2 pourraient l'être à la condition de parvenir à un consensus sur les modifications à leur apporter, mais il en va autrement du projet d'article 3, qui aborde la substance même du sujet: il serait prématuré de choisir un itinéraire plutôt qu'un autre avant d'avoir une idée plus précise de la destination finale.

43. M. VASCIANNIE n'est pas certain non plus de ce que signifie une approche «fondée sur les droits». Peut-être cela veut-il dire que d'un point de vue philosophique, dans les situations de catastrophe, il convient de prêter une attention particulière aux besoins et préoccupations des personnes affectées. Vus sous cet angle, les «droits» et les «besoins» sont quasiment synonymes, et il s'agit de placer la personne au centre de l'analyse. Si telle est bien l'intention, elle est pour l'essentiel acceptable mais elle ne fournit qu'une orientation générale qui

²¹⁷ A/45/587, par. 5.

²¹⁸ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1970, annexe, par. 1.

n'indique pas comment, lorsqu'une catastrophe survient, traduire tout cela dans les faits. Il reste à examiner si, en fonction de règles établies précises, on peut considérer telle mesure comme acceptable ou non, en tenant compte également d'autres considérations comme les ressources disponibles, les vues des États, les conflits d'intérêts et le rôle des entités publiques et privées.

44. Si l'approche fondée sur les droits signifie essentiellement qu'il faut respecter les droits des personnes même en cas de catastrophe, cela est également acceptable. Dans une situation de catastrophe, le droit international exige le respect des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité dans le traitement des victimes. Il exige également que certains droits fondamentaux, comme le droit à la vie, continuent d'être respectés même si des dérogations concernant certains droits de l'homme peuvent être autorisées.

45. Le problème est que l'approche fondée sur les droits ne se limite pas à cela. L'accent placé sur les droits des personnes en cas de catastrophe suppose de cerner les obligations qui en découlent. Celles-ci incombent-elles aux autres personnes, à l'État affecté ou à d'autres États? Si les droits des personnes touchées par la catastrophe ne sont pas respectés, qu'exige ou que permet le droit international? Ces points ont été soulevés par M. Gaja avec beaucoup de finesse, et M. Vasciannie s'associe à son intervention.

46. De manière plus générale, il est à craindre que, sans une idée claire de la signification et des implications de l'approche fondée sur les droits, on se rende compte très vite qu'une telle approche suppose que lorsqu'un État affecté ne pourra pas répondre aux besoins des personnes touchées par une catastrophe, d'autres États revendiqueront le droit ou l'obligation d'intervenir au nom des victimes. Cette question a été examinée à la session précédente mais peut-être pas suffisamment. M. Nolte et le Président, en sa qualité de membre, notamment, semblaient défendre l'idée que les autres États avaient le droit de fournir une assistance humanitaire. C'est pourquoi il semble pertinent de réexposer brièvement quelques objections à l'encontre de la notion d'assistance humanitaire «forcée» (lorsque l'État affecté refuse cette assistance). Premièrement, le fait de contraindre un État affecté à accepter une assistance est contraire aux principes de souveraineté et de non-intervention, qui font partie des principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies et du droit international en général. Deuxièmement, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale (Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies) dispose que l'aide humanitaire doit être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel de celui-ci. Troisièmement, la position de la majorité des États est sans ambiguïté: la plupart n'acceptent pas l'idée d'une intervention humanitaire en cas de catastrophe. On peut le constater, par exemple, dans le mémorandum du Secrétariat de 2008²¹⁹. Quatrièmement, comme indiqué au paragraphe 8 du deuxième rapport du Rapporteur spécial, certaines délégations à la Sixième Commission, notamment celles de

la Chine, de l'Inde et du Japon, semblent douter de la pertinence d'un «devoir de protéger» dans ce domaine du droit. Il ne sera pas aisé de défendre l'idée que d'un droit présumé de recourir à la force militaire pour protéger des personnes victimes de violations flagrantes des droits de l'homme, on peut déduire un droit de recourir à la force militaire pour obliger un État à accepter de l'aide lors d'une épidémie de choléra ou d'une autre catastrophe. Cinquièmement, d'autres éléments incitent à considérer l'intervention humanitaire forcée avec scepticisme: le risque d'abus, le risque de traitement inégal et la difficulté de déterminer le seuil d'intervention approprié pour aider les États qui ne souhaitent pas l'être. Il n'y a donc pas d'*opinio juris*, pas de pratique des États, et ce n'est pas une bonne proposition *de lege ferenda*.

47. En conséquence, M. Vasciannie encourage le Rapporteur spécial à accorder davantage d'attention à la notion de l'approche fondée sur les droits et à préciser la signification et les implications de cette approche dans le contexte des secours en cas de catastrophe. De manière générale, le souhait du Rapporteur spécial est qu'une aide soit fournie aux personnes, et qu'il soit donné effet aux notions de solidarité et de coopération, qui occupent une place importante – bien qu'un peu floue – dans son deuxième rapport. M. Vasciannie partage l'avis qu'une des façons d'y parvenir est de distribuer l'assistance en cas de catastrophe par les canaux prévus dans le système des Nations Unies, sur la base du consentement de l'État affecté, point déjà évoqué par M. Gaja.

48. Pour ce qui est de la portée *ratione temporis* du sujet, M. Vasciannie juge acceptable la proposition du Rapporteur spécial qui tend à la limiter à la catastrophe proprement dite et aux phases postérieures à celle-ci, sans préjudice de la possibilité d'examiner à un stade ultérieur la préparation aux catastrophes.

49. Concernant le projet d'article 1 (Champ d'application), il pourrait être suffisant d'écrire, comme l'ont fait observer M. Gaja, M. Wisnumurti et M. Nolte, entre autres, que le projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe. Le reste de la phrase («assurer la réalisation des droits des personnes dans un tel cas») a davantage sa place dans un préambule, vu qu'il expose la raison d'être du futur instrument et les moyens qui permettront d'en atteindre les principaux objectifs.

50. Pour ce qui est du projet d'article 2 (Définition du terme «catastrophe»), le Rapporteur spécial, après avoir soulevé avec perspicacité plusieurs questions importantes, exprime sa préférence pour la définition donnée dans la Convention de Tampere, dont il reprend les principaux aspects. M. Vasciannie approuve cette démarche, en particulier l'idée qu'il ne faut pas limiter les catastrophes dont il est question aux catastrophes naturelles. Il approuve également l'idée qu'il faut exclure de la définition les conflits armés et souhaiterait que la proposition de clause sans préjudice formulée par M^{me} Escarameia soit examinée plus en détail. Il se pose cependant quelques questions. Premièrement, il n'est pas tout à fait certain qu'une catastrophe soit en elle-même une grave perturbation du fonctionnement de la société: elle est plutôt la cause d'une telle perturbation. Deuxièmement, il se demande si, dans

²¹⁹ A/CN.4/590 et Add.1 à 3, par. 20 à 23.

son libellé actuel, la définition n'est pas trop générale: une perturbation grave du fonctionnement de la société n'est pas nécessairement une catastrophe. Plus important encore, étant donné que le fait qu'un événement donné entre ou non dans la catégorie des catastrophes aux fins du sujet à l'examen peut avoir des conséquences importantes, il serait préférable d'avoir pleinement exploré ces conséquences avant d'établir la version définitive de la définition.

51. Le projet d'article 3 (Obligation de coopérer) indique que les États coopèrent entre eux et, le cas échéant, avec les organisations internationales compétentes, la FICR (mais non le CICR) et la société civile. Cela est trop vague. De plus, comme M. McRae et d'autres membres l'ont fait remarquer, si l'État affecté ne coopère pas avec d'autres États, il commettra une violation de l'article 3. Or il s'agit d'une obligation de coopérer avec une catégorie d'États qui n'est pas définie («entre eux»). Aucune discrétion n'est laissée à l'État affecté, pas même une clause de sauvegarde du type «le cas échéant». Par ailleurs, comme M. Caffisch l'a fait remarquer, le problème que pose l'expression «société civile», c'est que l'on peut lui faire dire à peu près tout ce qu'on veut.

52. M. Vasciannie encourage le Rapporteur spécial à envisager de soumettre les projets d'articles 1 à 3 au Comité de rédaction ultérieurement, dans son prochain rapport. À défaut, il approuverait le renvoi des projets d'articles 1 et 2 au Comité de rédaction et prierait le Rapporteur spécial de dégager les incidences de l'approche fondée sur les droits, en particulier pour ce qui est de la question de savoir s'il existe un droit d'intervention visant à faire en sorte que l'assistance soit acceptée en cas de catastrophe.

53. M. NOLTE souhaiterait dissiper un malentendu à propos d'une opinion que M. Vasciannie lui a attribuée. Lors d'une de ses interventions à la session précédente sur ce point, M. Nolte avait notamment dit qu'il n'avait aucune difficulté en principe à considérer le droit à l'assistance humanitaire comme existant implicitement dans le droit international humanitaire, et qu'il le voyait comme un droit individuel exercé collectivement²²⁰. Cela étant, ce droit doit selon lui être applicable de la même manière que les autres droits de l'homme, c'est-à-dire sans usage illicite de la force. Conçu de la sorte, on voit mal comment un tel droit peut aller à l'encontre des principes légitimes de souveraineté et de non-intervention. La notion de responsabilité de protéger doit être comprise à la lumière de cette interprétation classique du droit. Elle demeure essentiellement d'ordre politique et moral et ne modifie en rien le droit relatif à l'usage de la force. Il n'est pas approprié que la Commission suggère un quelconque changement à cet égard.

54. M. VASCIANNIE dit que si cela signifie que M. Nolte n'approuve pas l'idée de fournir une assistance humanitaire par la force, il notera avec plaisir qu'il ne fait pas partie du groupe de membres qu'il a mentionné.

55. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en sa qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'a jamais appuyé

l'idée d'une intervention militaire en cas de catastrophe humanitaire. Ce qu'il a dit sur le sujet se rapporte principalement à deux éléments. D'une part, l'objectif du projet est de protéger les victimes de catastrophe et, pour cela, l'acteur principal, le principal responsable, c'est l'État affecté. D'autre part, si l'État affecté ne protège pas les personnes ou n'est pas en mesure de le faire, l'assistance internationale est utile et bienvenue, mais il faudra veiller, dans l'élaboration du projet d'articles, à définir des règles et des limites concernant cette coopération.

56. M^{me} XUE dit qu'on en arrive à un point extrêmement intéressant du débat. Il importe de bien distinguer entre assistance humanitaire et intervention humanitaire, car c'est cette dernière qui risque de poser problème.

57. M. VASCIANNIE, relevant que le Président a parlé de la responsabilité première de l'État affecté, dit que cette expression évoque fréquemment pour lui l'idée de responsabilité exclusive. Il importe donc de bien souligner que les autres États ont aussi une responsabilité et de déterminer ce qui doit être fait si l'État affecté n'accepte pas l'assistance internationale. Or celle-ci ne peut en effet être imposée par la force, et c'est pourquoi la notion de consentement est essentielle.

58. M. NOLTE dit qu'une fois exclu le recours à la force armée unilatérale – ce sur quoi s'accordent la plupart des membres de la Commission, sinon tous – il reste d'autres possibilités dont la Commission a traité dans son projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite²²¹.

59. M. OJO souhaite revenir sur un point qu'il a évoqué à la session précédente et auquel M. Vasciannie a fait référence. Le problème est de savoir où se trouve la limite entre la capacité d'un État de faire face à une catastrophe et le moment où il a réellement besoin d'une assistance. Si un État n'a pas besoin d'assistance, aucun État tiers ne peut intervenir. Mais si un État décide, au nom de sa souveraineté et du principe de non-intervention, de refuser toute assistance alors que la catastrophe est d'une telle ampleur que la population agonise, faut-il ne rien faire? À l'évidence, il est indispensable de déterminer le point à partir duquel l'État a besoin d'une assistance.

60. M. HMOUD dit qu'il appartient à l'État de décider s'il a besoin ou non d'assistance mais que sa responsabilité internationale peut être engagée, ce qui peut l'inciter à accepter l'assistance offerte sans qu'il ne soit aucunement question d'intervention militaire.

61. M. SABOIA dit que cette question est très difficile parce qu'elle porte sur la limite entre ce qui relève du droit et ce qui relève de la politique, domaines très proches s'il en est, comme l'a dit M. Ojo. Il partage nombre des points de vue exprimés par M. Vasciannie et d'autres membres en ce qui concerne la nécessité de respecter la souveraineté des États et d'interdire le recours à la force et s'oppose pour sa part à l'application du principe émergent de la responsabilité de protéger ainsi qu'à une interprétation large de l'assistance humanitaire sans le consentement de

²²⁰ *Annuaire... 2008*, vol. I, 2980^e séance, p. 155, par. 18.

²²¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, chap. IV, sect. E, p. 26, par. 76.

l'État. Cependant, il existe des situations limites dans lesquelles la communauté internationale ne peut rester indifférente, et, on l'a vu récemment, des pressions politiques et diplomatiques peuvent être exercées pour amener un État à tenir compte des besoins de sa population – sans qu'il ait jamais été question pour autant de faire intervenir le Conseil de sécurité pour obliger cet État à accepter l'assistance. Le fait que la responsabilité de l'État soit engagée ne suffit pas lorsque des gens continuent de mourir et que la situation risque de menacer la paix internationale. Se pose alors la question de savoir que faire, étant entendu que même si le recours à la force doit être évité par tous les moyens et n'être autorisé qu'en dernier ressort, on ne peut pas se contenter de ne pas intervenir.

62. M. WISNUMURTI craint que la Commission ne s'aventure dans des eaux troubles et que le débat ne devienne stérile. Pour sa part, il considère qu'une intervention humanitaire ne doit pas être imposée et qu'il ne s'agit, au fond, que d'un synonyme de la responsabilité de protéger, pour laquelle il existe déjà des lignes directrices. Il faut donc mettre un terme à ce débat et se concentrer sur la question de l'assistance humanitaire au sujet de laquelle, à son avis, il appartient à l'État de prendre une décision.

63. M^{me} ESCARAMEIA dit qu'elle est extrêmement surprise par la tournure que prend le débat car elle est certaine que personne n'a jamais dit qu'une intervention militaire pouvait être justifiée, quelles que soient les circonstances. Il est très intéressant de noter que ceux qui ne veulent pas que l'État ait une obligation quelconque d'accepter une assistance humanitaire prétendent systématiquement que les autres ont dit qu'une intervention militaire serait autorisée. Or, encore une fois, personne n'a jamais prétendu que l'obligation pour un État d'accepter une assistance humanitaire est équivalente au droit d'un autre État d'intervenir militairement pour imposer cette assistance humanitaire. Ce qui a été dit, c'est qu'un État a l'obligation d'accepter l'assistance qu'il n'est pas en mesure d'apporter lui-même et que, s'il refuse, sa responsabilité ou celle de ses dirigeants peut être engagée. À l'évidence, être tenu pour responsable ne signifie pas que l'on va faire l'objet d'une intervention militaire. Il existe de nombreux degrés de responsabilité et des tribunaux pour trancher ces questions. Et même si les tribunaux qui seraient nécessaires ne sont pas toujours en place, du moins l'État est-il, en théorie, responsable, y compris lorsque les moyens de mettre en œuvre cette responsabilité font défaut? En outre, les États ne peuvent pas intervenir militairement dans d'autres États, seul le Conseil de sécurité étant habilité à le faire s'il estime que la situation menace la paix et la sécurité. Le même argument vaut pour la responsabilité de protéger, qui n'emporte pas la nécessité d'une intervention militaire. S'il importe d'analyser plus avant la responsabilité de protéger, c'est parce que certaines situations de catastrophe peuvent donner lieu à des crimes qui constituent des infractions à la responsabilité de protéger et que ce domaine est en pleine évolution.

64. M. NIEHAUS félicite le Rapporteur spécial pour son excellent rapport et estime parfaitement justifié de traiter le sujet à l'examen du point de vue des droits de la personne. Comme l'a noté le Rapporteur spécial dans son rapport préliminaire, le Secrétaire général a indiqué que

«l'approche fondée sur les droits prend en considération non seulement les besoins humains mais aussi l'obligation de la société de respecter les droits inaliénables de la personne humaine. Elle permet aux individus de demander justice en tant que droit et non pas comme acte de charité, et confère aux collectivités une base morale à partir de laquelle elles peuvent demander une assistance internationale, si nécessaire». Il a mis en évidence l'obligation qu'a l'État touché de protéger les personnes et la nécessité de la coopération internationale dans les situations de catastrophe. Autre point important, aux fins de la protection que l'on cherche à apporter à la personne dans ces situations, le même régime s'applique que la catastrophe soit d'origine naturelle ou anthropique et le Rapporteur spécial s'est abstenu à juste titre d'établir des distinctions inutiles.

65. Les trois points de vue examinés – *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis* – sont de nature à faciliter l'étude, le traitement et la compréhension du sujet. En ce qui concerne l'aspect *ratione temporis*, il est indiqué au paragraphe 29 du rapport que, lors du débat à la Sixième Commission, plusieurs délégations ont proposé de limiter le sujet à la catastrophe proprement dite et aux phases postérieures, ce qui ne paraît pas logique puisque les trois phases – avant, pendant et après la catastrophe – forment un tout et ont chacune une grande importance.

66. Les trois projets d'article proposés sont clairs et peuvent être renvoyés au Comité de rédaction, même si comme beaucoup d'autres membres de la Commission M. Niehaus est gêné par la mention de la société civile à l'alinéa c du projet d'article 3. Par souci de clarté, il faudrait remplacer ce terme par un autre terme plus approprié, ce dont le Comité de rédaction peut se charger. Certains des commentaires ou critiques qui ont été faits sur le projet d'articles semblent porter en réalité sur un problème de méthode, plus précisément de présentation des rapports élaborés au sein de la Commission. En général, compte tenu de la complexité des sujets examinés, les rapports ne contiennent que quelques projets d'article qui ne peuvent à l'évidence traiter l'ensemble des problèmes. Une analyse trop rapide verra donc des lacunes là où, en réalité, on a un exposé méthodique du Rapporteur spécial, qui entend à l'évidence traiter de ces points dans des projets d'article ultérieurs consacrés aux différents aspects en question. Cela étant, le fait de relever ces omissions peut se révéler positif pour le résultat final des travaux pour peu que l'on garde une vision d'ensemble et qu'on laisse le Rapporteur spécial exposer dans des articles ultérieurs le fruit de ses analyses.

67. M. HMOUD remercie le Rapporteur spécial pour son deuxième rapport, qui contient un ensemble de trois projets d'article sur le champ d'application, la définition d'une catastrophe et l'obligation de coopérer. Le Rapporteur spécial a présenté de solides arguments juridiques pour faire progresser son approche du sujet et pour justifier les choix qu'il a faits dans les trois premiers projets d'article. Ce faisant, il a veillé à ce que le principe juridique qui fonde le projet d'articles existe en droit international et s'est gardé de promouvoir certains principes qui ne jouiraient pas de l'acceptation générale nécessaire pour faire du projet d'articles un instrument efficace permettant de faire face aux catastrophes naturelles.

68. Cela dit, certaines questions doivent être débattues dans le cadre des travaux en cours ou des futurs travaux sur le sujet. L'approche fondée sur les droits et le double caractère des droits sont des questions qui ne sont pas réglées au sein de la Commission et seront largement débattues par les États et les parties prenantes aux interventions de secours en cas de catastrophe.

69. En ce qui concerne la définition du terme «catastrophe» énoncée dans le projet d'article 2, il serait bon de savoir si le projet d'article ne portera que sur ce terme ou s'il contiendra d'autres définitions. Les projets d'article élaborés par la Commission contiennent en général un article consacré aux définitions, et il semble que le projet d'article 2 relève de cette catégorie. Si tel est le cas, il devra sans doute être révisé ultérieurement afin d'y insérer d'autres termes, car il faudrait également définir le terme «protection», notamment. Comme M. Hmoud l'a fait observer à la session précédente dans son intervention sur le rapport préliminaire, la signification que revêt ce terme dans le régime relatif aux catastrophes n'est pas claire, et on ne peut pas l'employer par analogie avec le droit des droits de l'homme, le droit international humanitaire ou le droit des réfugiés car, à l'évidence, il a des acceptions différentes dans ces régimes juridiques, et un sens particulier dans le contexte des situations de catastrophe.

70. En ce qui concerne la question de la responsabilité de protéger et sa relation avec le sujet, cette question a été débattue en 2008 par la CDI et par la Sixième Commission à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale. Il semble inutile de continuer à se demander s'il faut étendre ce principe aux situations de catastrophe, compte tenu de la différence entre le principe juridique fondant l'intervention en cas de crimes internationaux et celui créant des droits et des obligations en matière d'assistance en cas de catastrophe. À cet égard, dans son rapport à l'Assemblée générale²²², le Secrétaire général a souligné à juste titre que le fait d'appliquer le droit à la protection à d'autres situations que celles des crimes internationaux reviendrait à élargir ce droit au-delà de l'utilité opérationnelle.

71. En ce qui concerne le résultat des travaux et sa valeur juridique, il y a à l'évidence des divergences d'opinions au sein de la Sixième Commission au sujet de la force juridique du résultat final du projet d'articles (voir le paragraphe 5 du rapport). Il serait souhaitable, comme l'a proposé le Rapporteur spécial, de reporter la décision concernant cette question à un stade ultérieur, une fois que le cadre du projet d'articles, son contenu et ses objectifs seront fixés. Le Rapporteur spécial semble réaffirmer que les travaux de la Commission devraient compléter les régimes juridiques existants en matière de catastrophes, proposition qui est la bienvenue. Cependant, il faut rappeler que la Commission s'emploie à élaborer des principes généraux de droit applicables à toutes les situations de catastrophe. En conséquence, ces travaux auront un effet juridiquement contraignant et par certains aspects ne seront pas complémentaires des autres régimes, mais les chevaucheront. Il faudra donc veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflit avec les régimes juridiques ou les instruments existants.

72. En ce qui concerne l'aspect *ratione materiae*, le Rapporteur spécial a indiqué dans son rapport que, dans le cadre du traitement du sujet, l'approche sera «fondée sur les droits». Cette approche est fondée juridiquement puisqu'on traite des droits et des obligations des différents acteurs dans les situations de catastrophe. La question fondamentale, cependant, est celle de savoir s'il faut adopter une approche pratique qui recense les problèmes qui se posent sur le terrain aux efforts de secours et d'assistance et créer des normes permettant de traiter ces problèmes, point de vue que M. Hmoud avait défendu à la précédente session de la Commission. À ce sujet, c'est à juste titre que le Rapporteur spécial a accepté la proposition de la FICR visant à compléter l'approche fondée sur les droits en examinant la pertinence des besoins dans le domaine de la protection des personnes. L'accent serait ainsi mis sur le renforcement des moyens de faire face aux situations de catastrophe, ce qui est préférable au simple examen d'un principe théorique. L'approche pratique garantit également qu'il sera tenu compte de la gestion des risques dans les situations de catastrophe dans le cadre du sujet, question que l'on peut laisser d'autres organismes traiter à l'heure actuelle mais qui devra être prise en considération dans les travaux de la Commission.

73. En ce qui concerne le caractère double des droits, il n'y a aucune raison de ne pas inclure dans le projet d'articles un ensemble de droits qui profitent directement à la personne qui fait l'objet de la protection. Bien que le Rapporteur spécial explique en détail le fondement juridique de cette approche, notamment en analysant des décisions judiciaires relatives à la protection consulaire, il serait contreproductif et inutile de traiter de questions controversées telles que celle de savoir si l'individu peut être un sujet de droit international, puisqu'à ce stade on examine seulement les droits et obligations des États les uns envers les autres. On pourra ultérieurement déterminer si les avantages directs pour la personne protégée découleraient du régime des droits individuels ou des obligations de l'État où se produit la catastrophe (l'État qui est responsable principalement de la protection de ses citoyens) ou des obligations d'autres États. Le régime juridique des droits et obligations entre les États peut constituer la base des avantages pour la personne protégée, si la liste de ces droits et obligations est exhaustive. Le Rapporteur spécial n'a pas précisé, dans la partie sur la compétence *ratione materiae*, les droits que les États et les acteurs non étatiques ont les uns à l'égard des autres. Dans la partie sur la compétence *ratione personae*, il indique également qu'il se concentrera sur la relation entre les États, sans préjudice des dispositions spécifiquement applicables aux acteurs non étatiques qui pourraient être envisagées ultérieurement. Or, dans le projet d'article 3, il traite de la coopération entre les États et les acteurs non étatiques. Par conséquent, la question de la relation avec les acteurs non étatiques, qui est déjà l'objet du projet d'articles, devrait être mentionnée dans le cadre de la compétence *ratione materiae* et *ratione personae*.

74. En ce qui concerne l'aspect *ratione temporis*, pour les raisons indiquées dans le deuxième rapport, il est préférable de se concentrer, à ce stade, sur la catastrophe proprement dite et sur les phases postérieures de celle-ci

²²² A/63/677, par. 10 b.

tout en gardant ouvertes les questions de la prévention et de la préparation en vue de leur examen ultérieur. Il est important d'avoir un ensemble de règles applicables étant donné que, en particulier dans le cas de catastrophes naturelles ou complexes, il risque d'être difficile d'appliquer une règle relative à la prévention.

75. Il est troublant que le projet d'article 1 relatif au champ d'application vise à assurer la réalisation des droits des personnes en cas de catastrophe. Premièrement, la réalisation des droits individuels ne peut jamais être assurée: un État peut viser à protéger ces droits ou s'efforcer de le faire mais ne peut pas les garantir. Deuxièmement, on ne traite pas encore des droits de la personne en cas de catastrophe, de sorte qu'il est prématuré de définir le champ d'application dans le contexte des droits de la personne. Troisièmement, on traite bel et bien des droits et obligations des différents acteurs qui devraient permettre d'aboutir à une meilleure protection de l'individu dans les situations de catastrophe, de sorte qu'il est illogique de limiter l'objet du projet d'article aux seuls droits de la personne. M. Hmoud propose donc de modifier le projet d'article pour qu'il se lise comme suit: «Le présent projet d'article s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe, répondant de manière adéquate et efficace à leurs besoins lors de toutes les phases de la catastrophe.»

76. En ce qui concerne la définition du terme «catastrophe», premièrement, le fait d'exclure le conflit armé semble approprié étant donné que le droit international humanitaire est la *lex specialis* qui régit les situations de conflit armé. La définition proposée dans le projet d'article 2 permet l'application du régime du projet d'articles si une catastrophe autre qu'un conflit armé se produit au cours d'un conflit. À ce sujet, les projets d'article finals relatifs aux relations avec les autres principes de droit pourront traiter de la relation avec le droit international humanitaire dans le cas où celui-ci ne régit pas les autres catastrophes qui se produisent pendant les conflits armés. Deuxièmement, le Rapporteur spécial a défini la catastrophe non pas à partir de ses origines mais au contraire à partir de ses conséquences, à savoir la perturbation grave du fonctionnement de la société. Pour éviter que la définition soit trop large, on pourrait établir la liste des événements qui ne seraient pas considérés comme des catastrophes aux fins du projet d'articles. En outre, par souci de précision, il faudrait insérer une référence aux origines de la catastrophe, sinon dans le projet d'article, du moins dans son commentaire. En tout état de cause, il faudrait également préciser dans le commentaire le lien de causalité entre l'origine de la catastrophe et les dommages en découlant pour qu'il apparaisse clairement que ce lien est direct ou indirect. Troisièmement, la question des dommages causés à l'environnement devrait figurer dans la définition de la notion de catastrophe, ce qui ne signifie pas que le texte en cours d'élaboration devrait traiter de la protection de l'environnement, soumise à d'autres règles du droit international. Enfin, il semble justifié de définir la catastrophe au regard des dommages subis et non des risques de dommages. À moins que l'on puisse démontrer qu'il existe un risque pour la vie humaine, les biens et l'environnement indépendamment des pertes réelles, la définition ne devrait traiter que de ces pertes réelles.

77. En ce qui concerne la solidarité et la coopération, M. Hmoud est entièrement favorable à l'insertion du principe de coopération dans le projet d'articles. Le Rapporteur spécial a montré que la notion de coopération est solidement ancrée dans le droit international. Cependant, le fait de mettre l'accent sur le principe de solidarité pour souligner l'obligation de coopérer risque de prêter à controverse et d'entraîner un rejet de la notion de coopération de la part de ceux qui n'acceptent pas les droits de solidarité ou droits de l'homme de la troisième génération. Il suffit, pour fonder le principe juridique de la coopération, de faire référence aux règles des divers instruments internationaux établis, tels que le paragraphe 3 de l'Article premier de la Charte des Nations Unies et les résolutions de l'Assemblée générale qui sont généralement acceptées. Reste à définir à qui doit incomber cette obligation. Il existe des arguments solides pour exiger que l'État où une catastrophe se produit coopère avec d'autres États, sous réserve du respect de certaines conditions, notamment le principe de non-intervention, ce qui peut être également étendu à la coopération avec d'autres organisations intergouvernementales dont le rôle dans les catastrophes a été reconnu par la communauté internationale. Là aussi, certaines conditions doivent être remplies afin que l'État où se produit la catastrophe ne fasse pas l'objet d'une ingérence dans ses fonctions essentielles en tant qu'État. Cependant, la coopération avec d'autres États et des organisations intergouvernementales ne devrait pas être à sens unique. Un État où se produit une catastrophe est en droit de bénéficier de la coopération d'autres États et d'organisations intergouvernementales sous certaines conditions, notamment la capacité de ces entités de coopérer et de fournir une assistance. En ce qui concerne la coopération avec les organes de la société civile, on ne saurait sous-estimer le rôle joué par les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les situations de catastrophe, et ce rôle doit être reconnu. Cela étant, c'est une chose de reconnaître ce rôle, et une autre d'obliger un État à coopérer avec ses sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, obligation qui n'est pas fondée en droit international et qui n'est pas non plus en passe de recueillir le soutien général nécessaire pour devenir une règle. Il en va de même pour les ONG humanitaires, et certains États refuseraient même d'être soumis à une obligation de coopérer avec les ONG, pour différentes raisons d'ordre juridique et autres. C'est donc en des termes non contraignants qu'il faut mentionner la coopération avec les ONG.

78. En conclusion, M. Hmoud souhaite renvoyer les projets d'article au Comité de rédaction avec les modifications qu'il a proposées, notamment en ce qui concerne le champ d'application et la coopération. Quant à la définition du terme «catastrophe», il souhaite avoir une réponse du Rapporteur spécial au sujet de la question du lien de causalité et de sa proposition d'insérer une liste d'exclusions. Enfin, M. Hmoud espère que le Comité de rédaction retiendra sa proposition d'ajouter une définition du terme «protection» dans le projet d'article 2.

La séance est levée à 13 h 5.