

Document:-
A/CN.4/SR.3178

Compte rendu analytique de la 3178e séance

sujet:
Protection des personnes en cas de catastrophe

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2013, vol. I

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

la Commission d'approcher le terme de sa première lecture d'un ensemble de projets d'article. Étant donné que le sixième rapport du Rapporteur spécial traite de questions éminemment concrètes, la Commission ne doit pas laisser des divergences sur des questions de principe l'empêcher de trouver des solutions concrètes. Les sections consacrées à l'évolution du concept de réduction des risques de catastrophe, à la coopération internationale en matière de prévention, et aux lois et politiques nationales sont extrêmement intéressantes et justifient amplement les projets d'article proposés. Cela étant, Sir Michael Wood, comme d'autres membres, a des doutes quant à la section sur la prévention, principe du droit international – et, même si ces doutes ne portent pas directement sur le texte des projets d'article, il est sûr que le Rapporteur spécial tiendra compte des avis exprimés au cours du débat lors de la rédaction des commentaires, et, ce faisant, constatera peut-être qu'en réalité il ne nuit pas de faire l'impasse sur les questions juridiques traitées dans cette section, qui ne sont pas réellement au cœur du sujet.

36. Sir Michael Wood souscrit à la plupart des observations faites par M. Murase, M. Tladi et M. Park, en particulier aux réserves émises par M. Tladi quant à l'approche dualiste préconisée au paragraphe 36 du rapport. Le titre de la section en question, à savoir «La prévention, principe du droit international», résume à lui seul toutes les préoccupations que suscite cette partie du rapport. Que faut-il entendre par «principe du droit international» dans ce contexte, étant donné que contrairement à la «règle» le «principe» a de multiples acceptions, dont certaines sont assez vagues? Et que recouvre le terme «prévention»? Prévention par qui, et de quoi? L'affirmation, au paragraphe 40 du rapport, du «principe premier de prévention, au cœur du droit international», n'est pas non plus de nature à éclairer la Commission, pas plus que le renvoi, au paragraphe 41, à une «obligation juridique internationale de prévention des dommages, dans ses dimensions horizontale et verticale», qui «est reconnue par le droit des droits de l'homme et le droit de l'environnement».

37. Les nombreux exemples que donne le Rapporteur spécial de l'emploi du verbe «prévenir» dans des textes juridiques et autres renvoient tous à des contextes très particuliers, ont tous un objet particulier et sont tous sujets à une interprétation particulière. Il semble bien malaisé d'en tirer un «principe de prévention» général. M. Murase a fait la plupart des observations que Sir Michael Wood aurait souhaité faire au sujet du droit de l'environnement, en particulier en ce qui concerne le principe de précaution. M. Park a fait valoir que la phrase «[l']existence de l'obligation d'atténuer les effets des catastrophes a été récemment évoquée relativement aux changements climatiques», qui figure au paragraphe 50 du rapport, n'a pas sa place dans une section traitant des droits de l'homme et que cette assertion ne semble pas réellement appuyée par les autorités citées par le Rapporteur spécial. Quant aux deux affaires citées au paragraphe 51, à savoir *Öneryıldız* et *Boudaïeva*, on peut difficilement arguer qu'elles créent une obligation générale pour les États de «prendre des mesures susceptibles de prévenir ou d'atténuer les effets de catastrophes» moins prévisibles. M. Tladi a aussi montré que l'on ne pouvait inférer des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment, un «principe général de prévention» qui serait établi en droit

international – et l'on ne saurait a fortiori s'appuyer pour ce faire sur des morceaux choisis d'opinions individuelles ou dissidentes ni sur des passages d'écrits d'auteurs par ailleurs fort savants. M. Park, comme d'autres, a souligné qu'il importait de distinguer les catastrophes causées par l'homme des catastrophes naturelles et a relevé qu'il ressortait du paragraphe 53 du rapport que, selon le Rapporteur spécial, la Cour européenne des droits de l'homme «édicte la même obligation en présence de catastrophe naturelle ou causée par l'homme». Ce n'est pas ainsi que Sir Michael Wood comprend la décision rendue en l'affaire *Boudaïeva*, d'autant qu'au paragraphe 135 de son arrêt la Cour a indiqué qu'il fallait prendre en considération les choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources, et qu'il convenait de «reconnaître encore plus de poids à cette considération dans la sphère des secours aux sinistrés à la suite d'un accident météorologique qui, en tant que tel, échappe au contrôle de l'homme, que dans celle des activités dangereuses d'origine humaine».

38. Enfin, en ce qui concerne les deux projets d'article proposés, Sir Michael Wood est convaincu qu'il est possible d'en améliorer sensiblement le libellé et il se réjouit à la perspective de collaborer avec le Rapporteur spécial et les membres du Comité de rédaction à cette fin. Il est donc favorable au renvoi des projets d'articles 16 et 5 *ter* au Comité de rédaction.

La séance est levée à 12 h 45.

3178^e SÉANCE

Jeudi 11 juillet 2013, à 10 h 5

Président: M. Bernd H. NIEHAUS

Présents: M. Caffisch, M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. Forteau, M. Gevorgian, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Laraba, M. Murase, M. Murphy, M. Nolte, M. Park, M. Peter, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Šturma, M. Tladi, M. Valencia-Ospina, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

Protection des personnes en cas de catastrophe (suite) [A/CN.4/657, sect. B, A/CN.4/662, A/CN.4/L.815]

[Point 4 de l'ordre du jour]

SIXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du sixième rapport du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/662).
2. M. SABOIA dit que, contrairement à d'autres membres de la Commission, il estime que les conclusions du Rapporteur spécial à propos du cadre juridique actuel

de la prévention, de la réduction des risques, de la préparation et de l'atténuation des effets des catastrophes, ainsi que de l'obligation de prévention, de l'obligation de coopérer et du principe de diligence sont bien fondées. Le Rapporteur spécial a solidement étayé les analogies pertinentes qu'il a établies entre le droit des droits de l'homme et le droit de l'environnement. L'approche dualiste qu'il a choisie est tout à fait adaptée à l'étape actuelle de l'examen du sujet. Elle est semblable à celle adoptée par la législation interne brésilienne.

3. Certains se sont inquiétés de ce que le Rapporteur spécial n'aurait pas établi de distinction entre les catastrophes d'origine naturelle et d'origine humaine: il est vrai qu'il aurait pu être utile d'examiner cette distinction de manière plus approfondie. En outre, le Rapporteur spécial aurait accordé une attention insuffisante aux différences de capacités existant entre les États. Il a cependant indiqué clairement que l'obligation de prévention et le principe de diligence doivent être considérés au regard du niveau économique, scientifique et technologique d'un État, même si le niveau économique de celui-ci ne saurait le décharger de ses responsabilités. Dans le cadre des travaux menés sur le sujet à l'étude, il conviendrait de mettre l'accent sur le fait que la pauvreté et le faible niveau de développement constituent des obstacles à une action appropriée en matière de prévention, de préparation, de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction postcatastrophe. Haïti offre un exemple frappant d'État enfermé dans un cercle vicieux de pauvreté et de catastrophes qui fait échec à ses efforts de redressement économique et social. Il faudrait faire expressément mention, dans le projet d'articles ou dans les commentaires, de la réduction des risques concernant certaines activités industrielles particulièrement dangereuses, susceptibles de nuire à la santé ou à la vie humaines, telles que le déversement de déchets toxiques dans les régions périphériques pauvres. La réglementation en matière d'aménagement du territoire et les normes de construction sont aussi des facteurs importants de réduction des risques, bien que les autorités, par négligence ou par corruption, en fassent souvent peu de cas.

4. En ce qui concerne les deux projets d'article, qu'il convient de renvoyer au Comité de rédaction, M. Saboia suggère d'insérer à l'article 16 une mention relative à un suivi approprié de la mise en œuvre des mesures visées et à la nécessité de consulter la population locale et de tenir compte de ses besoins. Il est favorable au maintien de la mention concernant les responsabilités et les mécanismes de responsabilisation.

5. M. HMOUD dit que l'analyse des différents instruments juridiques effectuée par le Rapporteur spécial montre que les États accordent une grande importance à la préparation aux catastrophes, à l'atténuation de leurs effets et à la réduction des risques. Néanmoins, la question essentielle est de savoir s'il existe un principe de droit coutumier international ou une norme émergente conférant un caractère obligatoire à la prévention des catastrophes. Il importe également de déterminer si un principe juridique quel qu'il soit s'oppose à la mise au point d'une règle concernant la prévention. Même s'il n'existe aucun obstacle juridique, il faut démontrer qu'une telle règle est nécessaire dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe. Le

large éventail des instruments existants montre que l'on attend une action positive de la part des États en vue de réduire le risque de catastrophes et qu'une telle action est nécessaire, mais ne met pas en évidence la nécessité d'une règle générale particulière créant une quelconque obligation à la charge des États en dehors des cadres et mécanismes existants. Les deux affaires jugées par la Cour européenne des droits de l'homme ne suffisent évidemment pas, à elles seules, à établir cette nécessité. Il ne semble pas y avoir de lien direct entre, d'une part, les divers principes de droit international des droits de l'homme et de droit international de l'environnement mentionnés dans le rapport et, d'autre part, une règle concernant la prévention des catastrophes. Il ne suffit pas de faire valoir que, parce que le principe de prévention existe dans certaines branches du droit, il est présent également, ou devrait l'être par analogie, dans d'autres branches du droit.

6. Les instruments internationaux tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'imposent pas aux États d'obligations en matière de prévention des catastrophes. Ils exigent effectivement des États qu'ils préviennent les violations des droits de l'homme par des tiers, mais l'on ne peut pas dire que les catastrophes constituent des tiers ou qu'en elles-mêmes elles portent atteinte aux droits de l'homme. Le Rapporteur spécial soutient, au paragraphe 46 de son rapport, que l'obligation supposée de prévenir les catastrophes et d'en atténuer les effets découle de l'obligation générale faite à l'État de garantir certains droits à caractère universel tels que le droit à la vie et à l'alimentation, le droit à des vêtements et à un logement. Cependant, pour que cette obligation naisse dans le contexte d'une catastrophe, il faut que celle-ci ait une incidence directe sur lesdits droits, ce que le rapport ne précise pas. En outre, l'observation générale du Comité des droits de l'homme sur l'article 6 du Pacte⁹⁰ – dont la valeur juridique est discutable – ne renvoie qu'à des catastrophes prévisibles. Le lien n'est pas non plus établi entre l'argument fondé sur le droit à un niveau de vie suffisant, en vertu de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et l'obligation supposée de prévention des catastrophes. La base la plus plausible pour fonder une obligation de prévention est celle tirée du raisonnement tenu par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Öneryıldız* et *Boudaïeva*, dont le ressort qu'une obligation pourrait exister en ce qui concerne les catastrophes prévisibles et que le fait que l'État n'adopte pas de mesures réalisables dans de telles situations peut être considéré comme une violation du droit à la vie.

7. Le droit de l'environnement et la protection en cas de catastrophe constituent deux domaines distincts du droit et les principes qui s'appliquent au premier ne sont pas transposables au second. M. Hmoud ne voit pas comment le principe de précaution en droit de l'environnement, par exemple, pourrait s'appliquer à la réduction des risques dans le contexte des catastrophes. Cette considération vaut également pour la diligence, bien que l'on puisse recourir à cette notion pour apprécier si un État a fait de son mieux pour réduire le risque de catastrophe.

⁹⁰ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément n° 40 (A/37/40)*, annexe V, observation générale n° 6, p. 104.

8. M. Hmoud convient avec le Rapporteur spécial que l'obligation de coopérer en relation avec la prévention fait partie intégrante de l'obligation générale consacrée par le projet d'article 5. Il serait illogique de reconnaître ce principe en ce qui concerne les secours en cas de catastrophe, mais non en relation avec la réduction des risques, l'atténuation et la réparation.

9. Pour conclure, M. Hmoud appuie le renvoi des deux projets d'article au Comité de rédaction. Si l'obligation de prévention n'a pas de fondement juridique suffisant pour faire l'objet d'une codification, elle se prête néanmoins à l'exercice du développement progressif, sous réserve que son application se limite aux catastrophes prévisibles.

10. M. ŠTURMA dit que certaines notions utilisées dans le projet d'articles et dans le rapport, telles que les notions de prévention, de précaution, de dommage, de risque, de responsabilité et de responsabilisation, n'ont pas été clairement définies, et que certaines conclusions théoriques ne découlent pas des documents et des affaires cités. S'il est d'accord avec l'accent mis sur le principe de prévention, en tant qu'élément clef du sujet, il souscrit également aux observations critiques formulées par M. Murase, M. Tladi et d'autres membres de la Commission.

11. M. Šturma partage les préoccupations exprimées au sujet du recours à une approche dualiste emportant des obligations d'ordre horizontal et vertical mais qui ne sont pas suffisamment bien définies. S'il est prêt à admettre qu'un État a certaines obligations vis-à-vis de sa population en cas de catastrophe, autrement dit des obligations d'ordre vertical, il a des doutes quant à l'existence d'obligations horizontales, c'est-à-dire dans les relations entre l'État affecté et les États tiers.

12. Le Rapporteur spécial a fondé ses arguments sur le droit international des droits de l'homme et sur le droit international de l'environnement – or, s'il y a des similitudes entre ces deux branches du droit international, la structure des obligations auxquelles elles donnent naissance n'est pas la même. Dans le domaine des droits de l'homme, la meilleure base pour fonder les obligations de l'État est la souveraineté. Le droit international de l'environnement paraît à première vue offrir un fondement solide à l'obligation de prévention, mais de nombreux instruments juridiques qui valent dans le contexte des dommages transfrontières ne peuvent s'appliquer à la relation entre l'État affecté et les États tiers en cas de catastrophe. M. Šturma n'est pas certain qu'il existe une quelconque obligation juridique générale en matière de prévention, de coopération et d'assistance en dehors du contexte des régimes conventionnels spéciaux.

13. Alors que le principe de prévention appartient sans aucun doute au droit international positif, le principe de précaution semble relever de la *lex ferenda*, même s'il peut avoir donné lieu à des obligations juridiques positives dans le cadre de certains régimes particuliers. Bien que la prévention constitue aussi une notion cruciale dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe, le principe de précaution est difficilement applicable, notamment dans le cas de catastrophes naturelles qui relèvent souvent de la force majeure.

14. Si la Commission se borne à réaffirmer de manière très générale l'obligation de prévention, il n'est peut-être pas nécessaire de distinguer entre différents types de risques et de catastrophes, car des mesures préventives sont souhaitables dans tous les cas, même s'il faut qu'elles soient raisonnables et appropriées à la nature du risque couru. En revanche, il est essentiel d'opérer des distinctions lorsque l'on aborde les effets juridiques du non-respect de l'obligation de prévention. Sur ce point, le rapport comme le projet d'article 16 sont loin d'être clairs. L'un des problèmes qui se posent est peut-être l'absence de distinction faite entre l'obligation de réduire les risques de catastrophe et l'obligation d'atténuer les effets des catastrophes. Un autre problème paraît lié à la nature variable des risques et des catastrophes. Le non-respect par l'État de son devoir de prévention emporte des conséquences juridiques plus importantes en cas de risques ou de catastrophes industrielles, et autres risques ou catastrophes d'origine humaine, que dans le cas de catastrophes naturelles imprévisibles et inévitables.

15. Il serait bon de clarifier les notions de responsabilité et de mécanismes de responsabilisation. On ne sait pas exactement si le projet d'article 16 renvoie à la responsabilité de l'État ou à la responsabilité internationale, voire à la responsabilité civile en droit interne. La notion de responsabilisation ne correspond pas nécessairement à la responsabilité de l'État pour faits internationalement illicites.

16. Malgré les observations critiques qu'il a exprimées, M. Šturma est favorable au renvoi des projets d'article 16 et 5 *ter* au Comité de rédaction.

17. M. CAFLISCH dit que le sixième rapport du Rapporteur spécial met en évidence l'existence d'un ensemble considérable de règles, mécanismes et institutions sur les plans national et international dans le domaine de la prévention des catastrophes et décrit l'incidence que leur utilisation ou leur non-utilisation peut avoir sur les individus. Les mécanismes disponibles pourraient servir de base pour élaborer un ensemble complet de règles. Bien que le rapport donne l'impression que le sujet à l'examen est déjà bien balisé, la tâche qui attend la Commission ne relève, selon lui, que partiellement de la codification.

18. Le Rapporteur spécial fait figurer à juste titre la protection internationale des droits de l'homme, en particulier du droit à la vie, parmi les piliers du droit international sur lesquels doit reposer le projet de la Commission, dont le titre contient l'expression «protection des personnes», ce qui lui confère une dimension droits de l'homme. Aux paragraphes 51 à 53 de son rapport, le Rapporteur spécial analyse deux affaires jugées par la Cour européenne des droits de l'homme, qui établissent un lien entre le droit à la vie et le devoir des États de protéger les personnes en cas de catastrophe mettant leur vie en danger. Citant des extraits des arrêts en question, il exprime l'espoir qu'ils puissent fonder solidement une règle imposant un devoir de prévention, d'atténuation et de réparation aux États lorsque, face à une catastrophe d'origine naturelle ou humaine, ceux-ci n'ont pas pris les mesures possibles et nécessaires pour prévenir ou atténuer les effets de cette catastrophe. Il serait bon que les idées exposées à ce sujet par le Rapporteur spécial figurent dans les commentaires aux projets d'articles 16 et 5 *ter*.

19. Le droit des relations transfrontières, le principe *sic utere tuo ut alienum non laedas*, le principe de précaution, le principe de diligence, ainsi que les dispositions des instruments nationaux et internationaux cités dans le rapport fournissent une base suffisante aux projets d'article proposés par le Rapporteur spécial. Et, même si M. Caflisch estime qu'il est encore permis de nourrir des doutes quant à l'existence d'une règle coutumière générale en matière de prévention, il est favorable au renvoi des deux projets d'article au Comité de rédaction.

20. M. MURPHY dit que le chapitre sur la prévention dans le sixième rapport du Rapporteur spécial pose un problème d'ordre terminologique, car il s'intitule «Prévention», et le projet d'article 16 «Obligation de prévention», alors que l'un et l'autre portent non seulement sur la prévention, mais aussi sur l'atténuation et la préparation. Selon lui, le terme générique qui englobe ces trois notions n'est pas le terme de «prévention» mais celui de «réduction des risques». Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 37 du rapport, la prévention se distingue de l'atténuation et de la préparation, chacune d'elles se situant à un moment différent de la séquence des mesures prises avant une catastrophe. Étant donné que nombre des instruments cités dans le rapport utilisent l'expression «réduction des risques de catastrophe» pour renvoyer à ces trois notions, M. Murphy encourage le Rapporteur spécial à envisager de modifier le titre du projet d'article 16 afin qu'il se lise comme suit: «Obligation de prendre des mesures de réduction des risques de catastrophe», ce qui ferait en outre écho au titre du projet d'article 5 *ter*. L'expression «réduction des risques de catastrophe» pourrait être employée dans les commentaires pour désigner collectivement les trois notions.

21. Un deuxième problème vient de ce que, pour M. Murphy, les sources citées dans la section sur la prévention, principe du droit international, ne constituent pas des preuves irréfutables de l'existence d'une obligation de réduction des risques de catastrophe. La section est exclusivement centrée sur la prévention, mais les sources mentionnées n'étaient pas directement la thèse d'une obligation en matière d'atténuation et de préparation. Même en ce qui concerne la prévention, cependant, les arguments avancés ne sont pas convaincants: c'est aller trop loin que de suggérer que la prévention en tant que telle constituerait un principe général du droit international. Tout principe de prévention doit avoir pour effet de prévenir une chose concrète, telle qu'un dommage transfrontière à l'environnement. En outre, la prévention est analysée dans le contexte du droit international de l'environnement et du droit international des droits de l'homme, mais le lien entre ce type de prévention et la prévention au sens du présent sujet n'est pas explicite, pas plus qu'il n'est précisé si les conditions exigées dans les autres contextes s'appliquent également au présent contexte. Même si de nombreux États ont accepté des obligations visant le bien-être de leurs nationaux au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ces obligations sont encadrées à l'article 2 du Pacte par des conditions strictes, dont une seule apparaît dans le projet d'article 16: la réserve imposant que les mesures prises soient «appropriées».

22. De même, c'est franchir un pas considérable que d'affirmer que l'obligation générale faite aux États en vertu

du droit conventionnel de ne pas priver arbitrairement les personnes de leur vie fonde une obligation générale de prévenir les catastrophes, ou plus largement, de prendre des mesures de réduction des risques. Les déclarations du Comité des droits de l'homme et les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme citées dans le rapport fondent tout au plus la position plus restrictive selon laquelle, dans le contexte des dispositions particulières des traités pertinents, un État est tenu de prendre les mesures appropriées pour prévenir des catastrophes prévisibles, imminentes et menaçant la vie des personnes. Or, aucune de ces conditions n'est reprise dans le projet d'article 16.

23. Le droit international de l'environnement s'intéresse au premier chef à la prévention des dommages transfrontières ou des dommages aux espaces communs, tels que la mer, et non aux dommages survenant à l'intérieur des frontières nationales. La plupart des traités internationaux et l'essentiel de la jurisprudence, ainsi que le projet d'articles de la Commission, datant de 2001, sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses⁹¹, ne portent pas directement sur la manière dont les États agissent sur leur territoire à l'égard de leur propre environnement. Bien que l'on trouve des exceptions à ce principe en droit international de l'environnement, parmi lesquels notamment la Convention sur la diversité biologique, ces exceptions paraissent confirmer la règle générale selon laquelle les États mènent leurs politiques environnementales internes comme ils l'entendent, sous réserve qu'ils le fassent d'une manière compatible avec leurs engagements conventionnels et qui ne cause pas de dommage sensible à d'autres États.

24. La section sur la prévention, principe du droit international, aborde des sujets sur lesquels les opinions sont très partagées. En vertu du principe de précaution, en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement. Ce principe est lui aussi assorti de réserves et sa signification, ainsi que ses effets, continuent à susciter des désaccords. Le Rapporteur spécial ne devrait donc pas lui accorder trop de crédit.

25. M. Murphy nourrit également des doutes quant au fait de fonder l'obligation de prévention des catastrophes sur des instruments visant spécifiquement la lutte contre les changements climatiques. Cela pourrait donner à penser que le projet de la Commission porte directement sur les changements climatiques à long terme, et non sur des événements soudains et imprévisibles, ce qui est en réalité le cas.

26. Pour résumer, plutôt que de s'appuyer sur le droit international des droits de l'homme et le droit international de l'environnement pour prouver l'existence d'une obligation juridique en matière de réduction des risques de catastrophe, il vaudrait mieux reconnaître simplement qu'il existe dans d'autres branches du droit international un devoir d'agir préventivement et envisager la possibilité d'un raisonnement par analogie. L'obligation éventuelle

⁹¹ Le projet d'articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 157 et suiv., par. 97 et 98. Voir aussi la résolution 62/68 de l'Assemblée générale, en date du 6 décembre 2007, annexe.

de prendre des mesures de réduction des risques de catastrophe ne trouve pas sa source dans d'autres branches du droit international mais dans l'abondante pratique des États touchant spécifiquement à la réduction des risques de catastrophe. Les sections du rapport consacrées à la coopération internationale en matière de prévention et aux lois et politiques nationales fourmillent d'exemples d'États ayant signé des instruments et adopté des lois qui montrent qu'ils ont accepté des obligations essentielles en matière de réduction des risques de catastrophe. C'est sur cette pratique que l'obligation énoncée dans le projet d'article 16 devrait s'appuyer. S'il s'avère que ces exemples de pratiques des États peuvent être considérés comme révélant l'émergence de l'acceptation d'une obligation de prévention, alors la Commission devrait effectivement faire figurer cette obligation dans le projet d'article 16, sous réserve qu'elle explique en détail son raisonnement dans le commentaire.

27. Il convient de prendre en compte les sources de l'obligation de prévention, lorsque l'on souhaite en définir les contours. Certaines mesures de réduction des risques figurent dans des instruments uniquement relatifs aux catastrophes d'origine humaine, alors que d'autres ne s'appliquent qu'aux catastrophes naturelles. C'est pourquoi les catastrophes d'origine naturelle et humaine peuvent soit être couvertes conjointement par le projet d'article 16, soit faire l'objet d'articles distincts. Il pourrait être prudent d'insérer dans le projet d'article 16 une expression telle que «en vue de protéger les personnes», de sorte que l'accent mis sur la protection des personnes soit conservé et que la portée de l'article ne se trouve pas involontairement élargie à la protection de l'environnement.

28. Il convient d'examiner minutieusement la liste figurant au paragraphe 2 du projet d'article 16, qui énumère les types d'actions que l'État devrait entreprendre dans la phase antérieure à la catastrophe. Les différents instruments régionaux ou mondiaux et les lois nationales mentionnés dans le sixième rapport offrent un large éventail de mesures tout aussi efficaces que les trois types particuliers d'actions figurant actuellement dans ce paragraphe. Il conviendrait peut-être d'élaborer une autre liste ou d'employer un terme générique tel que «mesures appropriées», en précisant dans le commentaire ce qu'il faut entendre par là.

29. L'analyse faite par le Rapporteur spécial des traités bilatéraux traitant de l'obligation de coopérer défend, lorsqu'elle est lue conjointement avec l'étude du Secrétariat⁹², l'idée selon laquelle la coopération ne se limite pas aux secours en cas de catastrophe, mais s'étend à la prévention des catastrophes, à l'atténuation de leurs effets et à la préparation. Le contenu du projet d'article 5 *ter* devrait donc être incorporé dans le projet d'article 5 *bis* et il suffirait à cet effet d'insérer, en tête de la liste des activités devant donner lieu à la coopération des États, le membre de phrase «l'adoption de mesures de nature à réduire les risques de catastrophe».

30. M. FORTEAU, répondant aux observations d'autres membres de la Commission qui semblent considérer que, puisque le principe de prévention est tiré du droit

de l'environnement, il ne vise que les dommages transfrontières et n'entre donc pas dans le champ d'application du présent projet d'articles, dit que le paragraphe 5 du commentaire relatif au projet d'article 1 adopté provisoirement par la Commission à sa soixante-deuxième session indique clairement que le caractère transfrontalier d'une catastrophe n'est pas une condition nécessaire pour déclencher l'application du projet d'articles⁹³. Il est donc tout à fait approprié de faire une place importante au principe de prévention.

31. M. PETER dit qu'à la différence de nombreux autres sujets examinés par la Commission, qui sont arides et abstraits, la protection des personnes en cas de catastrophe revêt un intérêt direct et immédiat au quotidien. Depuis que la Commission a entrepris l'examen de ce sujet, des centaines de catastrophes se sont produites, causant pertes humaines et matérielles, et pesant lourdement sur les économies nationales, en particulier dans les pays en développement. Ces considérations ne rendent que plus urgents les travaux de la Commission en vue d'élaborer des règles visant à régir les situations de catastrophe.

32. Le mandat de la Commission, qui limite le sujet à l'examen aux activités visant à prévenir les catastrophes et à en atténuer les effets et à fournir une aide humanitaire après leur survenance, ne lui permet pas de se pencher sur les causes des catastrophes. En outre, la définition du terme «catastrophe» figurant dans le projet d'article 3 ne facilite pas la recherche des moyens d'éviter de tels événements. Or, les différents types de catastrophes appellent des types d'interventions différentes en matière de prévention et d'atténuation. Seule la prise en compte des causes réelles des catastrophes peut permettre de mettre au point des modalités de prévention efficaces. La majeure partie des catastrophes survenues récemment peut être attribuée à des activités humaines et aux changements climatiques, et a eu des effets disproportionnés sur les pays en développement en termes de pertes humaines et matérielles.

33. Bien que la Commission ait très bien traité de la question de la coopération internationale en matière de secours en cas de catastrophe dans les projets d'articles 5 à 15, elle doit encore se pencher sur les conséquences de l'assistance. Il conviendrait d'aborder dans les commentaires les questions qui suivent. Premièrement, l'État qui fournit l'assistance peut en profiter pour s'immiscer dans les affaires intérieures de l'État touché par la catastrophe : la crainte d'une telle ingérence pourrait conduire au refus de l'aide. Deuxièmement, la négligence des fournisseurs de l'assistance pourrait également avoir des conséquences préjudiciables.

34. Il serait bon que la Commission examine de manière plus approfondie les accords bilatéraux sur la fourniture de secours en cas de catastrophe et la coopération en matière de prévention des catastrophes. Certains des accords mentionnés aux paragraphes 76 à 81 semblent avoir une valeur douteuse et il serait nécessaire de clarifier leur portée.

35. M. Peter n'a pas d'objections à formuler concernant les deux projets d'article proposés dans le sixième

⁹² A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, documents de la soixantième session).

⁹³ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), par. 331.

rapport, ni leur renvoi au Comité de rédaction. Il espère que le prochain rapport comprendra des projets d'articles et des commentaires portant sur les causes des catastrophes, une analyse des différents types de catastrophes et des suggestions quant aux moyens de les prévenir et de limiter les pertes qu'elles entraînent.

La séance est levée à 11 h 30.

3179^e SÉANCE

Vendredi 12 juillet 2013, à 10 h 5

Président : M. Bernd H. NIEHAUS

Puis : M. Pavel ŠTURMA (Vice-Président)

Présents : M. Cafilisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. Forteau, M. Gevorgian, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Laraba, M. Murase, M. Murphy, M. Nolte, M. Park, M. Peter, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Tladi, M. Valencia-Ospina, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

Hommage à la mémoire de Ian Sinclair, ancien membre de la Commission

1. Le PRÉSIDENT dit qu'il a reçu la triste nouvelle du décès de Ian Sinclair, survenu le 8 juillet. Ian Sinclair avait été membre de la Commission de 1982 à 1986. Il avait été Conseiller juridique pour le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni et aussi pour la délégation britannique à l'occasion de nombreuses conférences internationales. Il avait également été membre de l'Institut de droit international et avait publié un grand nombre d'ouvrages de droit international public, dont un, très remarqué, sur la Convention de Vienne sur le droit des traités⁹⁴, et un sur la Commission du droit international⁹⁵. Le Président propose que la séance du 17 juillet soit consacrée à la mémoire de Ian Sinclair.

Il en est ainsi décidé.

À l'invitation du Président, les membres de la Commission observent une minute de silence.

Protection des personnes en cas de catastrophe (suite) [A/CN.4/657, sect. B, A/CN.4/662, A/CN.4/L.815]

[Point 4 de l'ordre du jour]

SIXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

2. M. PETRIČ dit que, comme M. Peter, il estime que le sujet à l'examen est important et urgent. Ce qui est au

cœur de ce sujet, c'est la protection des personnes, même si bien d'autres éléments, comme la souveraineté des États, certains aspects généraux des droits de l'homme, la protection de l'environnement ou encore le développement durable, s'y rattachent. C'est donc sur la protection des personnes que doit porter le fond des projets d'article et des commentaires s'y rapportant. C'est au regard de cet élément fondamental que le Rapporteur spécial a préconisé dans son rapport (A/CN.4/662) une approche dualiste, qui a suscité plusieurs réactions. Quel que soit le nom qu'on lui donne, cette approche doit rester fondée sur les droits et obligations, d'ordre horizontal, de l'État touché et des États ou des entités telles que des organisations internationales qui apportent une assistance, et sur les droits et obligations, d'ordre vertical, de l'État vis-à-vis des personnes à protéger – on pourrait considérer qu'il s'agit en fait d'une approche triangulaire, puisque l'État touché et les entités qui l'aident doivent agir ensemble et de bonne foi au bénéfice de ceux qui sont touchés, c'est-à-dire les personnes victimes de la catastrophe, qui se trouvent au sommet du triangle.

3. Le sixième rapport du Rapporteur spécial est excellent et d'une économie judicieuse. À la section sur la prévention, principe du droit international, le Rapporteur spécial s'est efforcé de recenser les sources du droit international qui fondent « l'obligation de prévention ». À ce sujet, M. Petrič estime que le titre du projet d'article 16 devrait être remanié et appuie la proposition de M. Murphy. Les sources de ce projet d'article se trouvent dans le droit des droits de l'homme, comme l'ont relevé plusieurs membres, mais aussi dans la pratique des États et dans leur responsabilité souveraine de veiller au bien-être et à la sécurité de leurs ressortissants. Il n'est donc pas nécessaire de se référer au droit international de l'environnement ni au droit des dommages transfrontières, d'autant que, ce faisant, on s'écarte inutilement de la protection des personnes, même s'il va sans dire que la dégradation de l'environnement a des incidences sur la vie, les droits et la dignité des personnes.

4. Le projet d'articles était au départ axé sur la protection au moment de la catastrophe, puis la Commission est logiquement passée à la phase précatastrophe, qui recouvre la préparation et les mesures de prévention, etc., et elle traitera ensuite de la phase postcatastrophe, en veillant là aussi à ne pas trop s'écarter de son objectif initial. C'est peut-être dans le projet d'article 16 et les commentaires s'y rapportant qu'il convient de mettre l'accent voulu sur les conditions, les initiatives et les ressources locales, tant humaines que matérielles. En effet, les mesures préventives et curatives les plus efficaces en cas de catastrophe se révèlent souvent être celles qui tiennent compte de l'expérience, des connaissances, des ressources et de la participation locales.

5. En conclusion, M. Petrič estime que le projet d'article 16 est équilibré et solidement fondé sur la pratique des États, même si le paragraphe 2 n'est peut-être pas nécessaire, car il serait plus judicieux de faire figurer les mesures qu'il envisage dans le commentaire. Quant au projet d'article 5 *ter*, il gagnerait à s'inscrire dans le projet d'article 5 *bis* sur les formes de coopération. Il appartiendra bien sûr au Comité de rédaction, à qui M. Petrič préconise de renvoyer les deux projets d'article proposés, d'en décider.

⁹⁴ *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2^e éd., Manchester, Manchester University Press, 1984.

⁹⁵ *The International Law Commission*, Cambridge, Grotius, 1987.