

Chapitre IX

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

A. Introduction

214. La Commission a décidé, au cours de sa cinquante-neuvième session (2007), d'inscrire à son programme de travail le sujet «Protection des personnes en cas de catastrophe» et a nommé M. Eduardo Valencia-Ospina Rapporteur spécial pour le sujet⁵⁹⁴. À la même session, la Commission a demandé au Secrétariat d'établir une étude sur le sujet, limitée dans un premier temps aux catastrophes naturelles⁵⁹⁵.

B. Examen du sujet à la présente session

215. À la présente session, la Commission était saisie du rapport préliminaire du Rapporteur spécial (A/CN.4/598), dans lequel celui-ci a fait l'historique de la protection des personnes en cas de catastrophe, présenté les sources de droit et les travaux de codification et de développement du droit en la matière, exposé dans leurs grandes lignes les différents aspects du cadre général du sujet de façon à déterminer les principales questions juridiques à traiter et formulé des conclusions provisoires, sans préjudice du résultat de la discussion que le rapport était censé susciter au sein de la Commission. La Commission était également saisie d'un mémoire du Secrétariat, axé essentiellement sur les catastrophes naturelles (A/CN.4/590 et Add. 1 à 3) et donnant un aperçu des instruments et textes juridiques existants applicables à divers aspects de la prévention des catastrophes et des secours, ainsi que de la protection des personnes en cas de catastrophe.

216. La Commission a examiné le rapport préliminaire de sa 2978^e à sa 2982^e séance, tenues du 15 au 18 juillet 2008 et le 22 juillet 2008, respectivement.

1. PRÉSENTATION PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE SON RAPPORT PRÉLIMINAIRE

217. Présentant son rapport, le Rapporteur spécial a souligné qu'il s'agissait d'un rapport préliminaire qui devait être lu en liaison avec le mémoire circonstancié établi par le Secrétariat. Le rapport était destiné à développer

certaines hypothèses de base susceptibles d'éclairer et de nourrir le débat au sein de la Commission, en particulier sur le champ d'application du sujet et la marche à suivre pour son examen.

218. À propos du champ d'application du sujet en général, le Rapporteur spécial a rappelé que l'intitulé du sujet était vaste mais qu'il n'existait aucun document officiel indiquant ce qui avait amené la Commission à décider de privilégier les aspects concernant la «protection des personnes» plutôt que les «secours» ou l'«assistance», qui était l'élément essentiel de la proposition initiale présentée par le Secrétariat au Groupe de travail sur le programme de travail à long terme. À son avis, la «protection des personnes» avait des connotations plus larges. De plus, axer le sujet sur l'individu en tant que victime d'une catastrophe donnait à penser que certains droits naissaient à son bénéfice, ce qui entraînait pour corollaire la nécessité d'adopter une approche fondée sur les droits qui déterminerait les mécanismes de protection à mettre en place. La notion de protection ne signifiait pas que les personnes touchées par une catastrophe constituaient en tant que telles une catégorie juridique à part, mais il n'en demeurait pas moins que ces victimes se trouvaient de fait dans une situation particulière, ayant des besoins spécifiques auxquels il fallait répondre. Il faudrait aussi tenir compte non seulement des victimes, mais des multiples acteurs entrant en jeu en cas de survenance d'une catastrophe.

219. Le Rapporteur spécial a fait aussi observer que la notion de catastrophe, qui n'était pas un terme juridique, et sa classification influait sur le champ d'application du sujet. En analysant ce terme, il importait de comprendre que le point crucial en l'occurrence n'était pas simplement la survenance de la catastrophe en tant que telle, mais l'ensemble des aspects en jeu: origine⁵⁹⁶, durée⁵⁹⁷ et contexte⁵⁹⁸. Appréhender la protection au sens large entraînait donc un certain nombre de conséquences.

⁵⁹⁶ Selon leur origine, les catastrophes peuvent être rangées sous deux rubriques: les catastrophes naturelles (par exemple: tremblements de terre, laves de fond, éruptions volcaniques) et les catastrophes d'origine humaine (par exemple: marées noires, accidents nucléaires et conflits armés).

⁵⁹⁷ Selon leur durée, on peut classer les catastrophes sous deux rubriques: les catastrophes brutales (par exemple, les cyclones) et les catastrophes progressives (ou larvées) [par exemple: sécheresses, disettes et calamités agricoles].

⁵⁹⁸ Selon le contexte dans lequel elles surviennent, les catastrophes peuvent se diviser entre situations d'urgence simples et situations d'urgence complexes. Au sein du système des Nations Unies, la situation d'urgence complexe se définit généralement comme une crise humanitaire frappant un pays, une région ou une société dans lesquels on constate l'effondrement total ou l'affaiblissement très prononcé de l'autorité publique par suite de conflits intérieurs ou extérieurs et appelant une réaction internationale allant au-delà du mandat ou des moyens d'une seule institution ou du programme de pays de l'ONU en cours.

⁵⁹⁴ À sa 2929^e séance, tenue le 1^{er} juin 2007, voir *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), chap. X, par. 375, p. 101. Au paragraphe 7 de sa résolution 62/66 en date du 6 décembre 2007, l'Assemblée générale a pris note de la décision de la Commission d'inscrire à son programme de travail le sujet «Protection des personnes en cas de catastrophe». Le sujet avait été inscrit au programme de travail à long terme de la Commission lors de sa cinquante-huitième session (2006), *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), chap. XIII, par. 260, sur la base d'une proposition du Secrétariat (ibid., annexe C). Voir aussi le paragraphe 7 de la résolution 61/34 datée du 4 décembre 2006, par laquelle l'Assemblée générale a pris note de l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la Commission.

⁵⁹⁵ *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), chap. X, par. 386, p. 105.

220. Premièrement, cela supposerait que soient prises en compte toutes les catastrophes, aussi bien les catastrophes naturelles que les catastrophes d'origine humaine. Deuxièmement, cela signifierait que les questions en jeu devraient être examinées pour chaque phase de la catastrophe, c'est-à-dire avant, pendant et après – ce qui correspondait aux notions de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets, d'intervention et de restauration⁵⁹⁹, sans toutefois coïncider nécessairement avec elles. De l'avis du Rapporteur spécial, il importait d'adopter une démarche globale. En élaborant des règles pour la protection des personnes dans le cadre de la codification et du développement progressif du droit international, il y avait lieu de tenir compte du fait que le besoin de protection était tout aussi impérieux dans toutes les situations, au vu de leur complexité. De plus, il n'était pas toujours facile d'établir des distinctions entre les différentes origines et les différents contextes ou en fonction de la durée. Cela étant, le Rapporteur spécial admettait sans difficulté que dans le contexte de cette conception large, les conflits armés en tant que tels n'entraient pas dans le champ d'application du sujet.

221. Troisièmement, il faudrait se pencher sur la notion de protection, en particulier sur la question de savoir si elle devrait être entendue comme se distinguant des notions d'intervention, de secours et d'assistance ou comme les englobant toutes. Pour le Rapporteur spécial, la notion de protection était une notion générale couvrant des éléments précis d'intervention, de secours et d'assistance. Même si, *lato sensu*, la notion de protection devait être prise au sens large, *stricto sensu*, dans le cadre d'une approche fondée sur les droits, elle ferait naître des droits spécifiques à déterminer. La différence entre protection *lato sensu* et protection *stricto sensu* était affaire d'interprétation, la dernière notion étant centrée sur les droits en jeu.

222. Quatrièmement, la conception large supposait qu'il faille appréhender les tensions sous-jacentes au rapport entre la protection et les principes de souveraineté et de non-intervention et comprendre le cadre conceptuel qui constituait la base de la protection. Du point de vue des victimes des catastrophes, il faudrait s'interroger notamment sur l'existence d'un droit à l'assistance humanitaire. D'un côté, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour internationale de Justice a considéré qu'«[i]l n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international⁶⁰⁰». D'un autre côté, ce genre de considération se heurtait dans la pratique à la conception

traditionnelle des principes de souveraineté et de non-intervention. En outre, il fallait étudier de près le rapport entre le sujet à l'étude et des notions nouvelles comme celle du devoir de protéger, devoir qui, dans le cas des catastrophes, impliquait celui de prévenir, d'intervenir et d'aider et de reconstruire. Le Rapporteur spécial a souligné qu'il fallait se demander sérieusement s'il convenait d'élargir la notion de devoir de protéger et s'interroger sur sa pertinence dans le sujet à l'étude; même s'il devait être reconnu dans le contexte de la protection des personnes et de l'assistance en cas de catastrophe, on voyait mal quelles en seraient les conséquences⁶⁰¹.

223. Quant aux sources du droit sur lesquelles la Commission devait se fonder pour élaborer des règles fondamentales applicables au traitement des victimes de catastrophes, le Rapporteur spécial a fait observer que la protection des personnes n'était pas une notion inédite en droit international. Il existait une relation particulière entre d'une part la notion de protection des personnes frappées par une catastrophe et de l'autre les droits et les obligations qui en découlaient et les régimes applicables prévus dans le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays. Ces régimes, qui reposaient sur le postulat de la protection des êtres humains en toutes circonstances et qui montraient bien l'universalité essentielle des principes humanitaires, seraient complémentaires. Il serait utile aussi, lors de l'élaboration du cadre dans lequel inscrire le sujet, de prendre en considération des principes comme ceux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination, ainsi que ceux de souveraineté et de non-intervention.

224. L'élaboration de règles était axée depuis peu sur les aspects opérationnels, comme par exemple dans le cas des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe⁶⁰². Il existait un ensemble distinct de disposi-

Recueil 1986, p. 14 et suiv., à la page 114, par. 242. La Cour a poursuivi en ces termes:

«Les caractéristiques d'une telle aide sont indiquées dans le premier et le second des principes fondamentaux proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, aux termes desquels:

«Née du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, la Croix-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Elle tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Elle favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples»,

«et

«Elle ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale ou d'appartenance politique. Elle s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.»

⁶⁰¹ En particulier, on ne savait pas très bien dans quelle mesure le devoir de protéger créerait des droits pour les tiers, quel serait le contenu de ces droits, comment la mise en œuvre de ces droits serait déclenchée et si ces droits étaient individuels ou collectifs.

⁶⁰² Adoptées lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 26-30 novembre 2007; voir *Présentation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2008, p. 8.

⁵⁹⁹ La notion d'intervention se limite dans le temps à la phase de la catastrophe proprement dite. Les secours relèvent d'une conception plus générale qui, comme celle de l'assistance, s'étend à la phase antérieure et à la phase postérieure à l'intervention immédiate. L'assistance est comprise comme la mise à disposition et la fourniture des biens, des matériaux et des services indispensables à la survie de la population. Les activités correspondant à la restauration sont liées comme il se doit à la phase d'intervention, au cours de laquelle il est répondu aux besoins immédiats des victimes. Elles concernent le redressement mais sont à distinguer des activités de développement, que l'on peut qualifier de soutien et d'exécution des politiques de développement autonomes.

⁶⁰⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J.

tions juridiques régissant les interventions et les secours internationaux en cas de catastrophe qui étaient applicables. Il n'existait pas d'instrument universel général, mais un certain nombre de traités multilatéraux, notamment régionaux et sous-régionaux. De même, il existait un droit interne applicable, ainsi qu'un grand nombre de traités bilatéraux de coopération et d'assistance. De plus, cet ensemble de dispositions juridiques comportait de nombreux instruments de «droit mou» (*soft law*) relatifs à l'assistance humanitaire en cas de catastrophe, notamment des décisions d'organes des Nations Unies et d'autres institutions internationales et aussi d'organisations non gouvernementales.

225. Le Rapporteur spécial a souligné que la Commission avait devant elle une tâche ambitieuse d'actualité, comme l'avaient montré les catastrophes survenues récemment, et qu'elle aurait l'occasion d'examiner les sources disponibles tout en étant fidèle au mandat qu'elle tirait de son statut, à savoir faire œuvre de codification et de développement progressif du droit international en la matière. Il s'agissait là aussi d'une tâche novatrice et le projet final devait être aussi pragmatique que possible de manière à pouvoir répondre à des besoins réels. Les travaux à mener exigeraient de consulter, outre les acteurs étatiques, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les entreprises.

2. RÉSUMÉ DU DÉBAT

226. Les membres de la Commission se sont félicités de ce que le Rapporteur spécial, dans son rapport préliminaire, ait cerné les questions centrales et complexes à aborder au cours de l'examen du champ d'application du sujet, dissipant ainsi les doutes qui auraient pu exister quant à l'opportunité pour la Commission de s'en saisir. Les lames de fond, les ouragans, les cyclones, les tremblements de terre et les crues éclair qui avaient frappé récemment diverses régions du monde avaient apporté de façon éclatante la preuve de l'utilité de l'exercice engagé et de l'ampleur des problèmes en jeu. De même, les membres de la Commission ont salué le mémoire établi par le Secrétariat.

a) *Approche fondée sur les droits*

227. Plusieurs membres ont approuvé l'idée d'aborder le sujet selon une approche fondée sur les droits, ainsi que le Rapporteur spécial le proposait. Il a été noté qu'une telle méthode était nécessaire en ce sens qu'elle ciblait les besoins des hommes et, par voie de conséquence, les obligations et les devoirs de la société envers les individus. D'autre part, pareille méthode, assise sur le droit positif, puiserait en particulier dans le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays, sans nécessairement les copier.

228. Certains membres ont cependant estimé qu'il fallait définir de façon générale ce que recouvrait aux fins du sujet la notion d'approche fondée sur les droits. Selon un point de vue, l'approche fondée sur les droits humains devrait non seulement être perçue sous l'angle de l'octroi d'une protection à l'individu mais aussi tenir compte des intérêts collectifs, en particulier ceux des groupes

vulnérables, sans oublier les obligations et les contraintes pesant sur les États frappés par une catastrophe. De même que le droit relatif aux droits de l'homme autorisait certaines dérogations en période de crise, il serait possible, en procédant par analogie, de déterminer les droits et les devoirs qui s'appliqueraient en cas de catastrophe. En outre, une approche fondée sur les droits était sans préjudice des droits des victimes à une assistance humanitaire; il était nécessaire de respecter les droits des États touchés, en particulier leur souveraineté et, conformément au principe de subsidiarité, leur rôle de premier plan dans la mise en mouvement, l'organisation, la coordination et la distribution de l'assistance humanitaire, ce qui ne devrait pas se faire unilatéralement. Il a été souligné qu'une approche fondée sur les droits ne devrait pas être tenue pour incompatible ou en contradiction avec les principes de souveraineté et de non-intervention.

229. Quelques membres, voyant dans l'approche fondée sur les droits une méthode qui serait axée sur les droits humains de la victime, ont fait observer qu'elle pourrait ne pas être bénéfique dans tous les cas. Compte tenu de l'actualité du sujet et du vif intérêt qu'il suscitait et, en corollaire, des grandes espérances qu'il faisait naître, la Commission se devait de déterminer avec soin si une approche fondée sur les droits serait en fait celle qui conviendrait le mieux pour concrétiser ces espérances. Dans ce contexte, il était essentiel de définir les conséquences qui découleraient d'une approche fondée sur les droits, notamment d'établir si une approche de ce genre devrait amener la Commission à examiner en outre la manière dont il serait donné effet aux droits ainsi déterminés. Aussi a-t-on fait valoir que, nonobstant la place importante revenant dans le cadre général du sujet aux droits des personnes touchées par une catastrophe, c'étaient les obligations à assumer pour faciliter la protection de ces personnes qui devaient véritablement constituer l'élément central. Ces obligations pourraient concerner plusieurs acteurs, notamment l'État affecté, les États offrant une assistance et aussi les organisations internationales et non gouvernementales.

b) *Champ d'application du sujet*

230. Certains membres ont approuvé la proposition du Rapporteur spécial de situer l'examen du sujet dans une conception large. À ce propos, il a été confirmé que le sujet tel que conçu par la Commission devait porter essentiellement sur les individus dans diverses situations de catastrophe. Selon d'autres membres, partir d'une conception large du sujet ne préjugait en rien de la suite des travaux: il serait plus aisé, à un stade ultérieur, de réduire le champ du sujet plutôt que de l'élargir. De plus, cela n'excluait pas la possibilité d'adopter une démarche progressive, en commençant par s'intéresser aux catastrophes naturelles.

Champ d'application *ratione materiae*

231. Certains membres ont souligné la nécessité de définir le terme «protection» aux fins du sujet. Il s'agirait en l'occurrence de chercher à déterminer les droits et les obligations des différents acteurs dans une situation de catastrophe. L'exercice pourrait aussi consister à déterminer les droits et devoirs de la communauté internationale dans son ensemble, ce qui permettrait d'élucider la teneur

des obligations *erga omnes*. On a fait valoir que, en cas de catastrophe, tout un éventail de droits de l'homme étaient en jeu, en particulier le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à l'approvisionnement en eau, le droit de disposer d'un abri ou d'un logement, de vêtements et d'installations sanitaires suffisants et le droit de ne pas faire l'objet de discrimination. De même, mention a été faite de l'article 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, imposant aux États le devoir d'assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans diverses situations, dont les catastrophes naturelles⁶⁰³. Tout en reconnaissant le rôle joué par les acteurs non étatiques dans la fourniture de l'aide, on a relevé que leurs obligations ne devraient pas s'étendre à l'obligation de protéger. Certains membres ont souligné la nécessité d'insister sur le rôle principal de l'État affecté en tant que principe général et sur le rôle complémentaire et subsidiaire des autres acteurs dans le cadre général de la coopération et de la solidarité internationales. De même, il importait de préciser le contenu d'un droit d'initiative dans la mesure où il avait un lien avec les activités menées par ces acteurs à l'occasion de catastrophes.

232. À propos de la possibilité de donner une définition d'une catastrophe en l'absence de définition généralement convenue en droit international, l'avis a été exprimé que la définition de l'aléa dans le Cadre d'action de Hyogo⁶⁰⁴ constituait un point de départ utile mais qu'elle devait être précisée de manière à ne pas se réduire à une simple formule générale. D'autres membres ont toutefois exprimé l'avis que cette définition était trop large. On a estimé que la définition de la Convention de Tampere constituait, elle, une bonne base de travail pour les travaux à venir⁶⁰⁵.

233. Quelques membres ont fait observer qu'il importait de ne pas limiter le sujet aux seules catastrophes naturelles: les souffrances des hommes étaient indépendantes de l'origine de la catastrophe. Le but de la protection valait pour toutes les catastrophes, quelle que soit leur origine. De fait,

⁶⁰³ «Les États parties prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles.»

⁶⁰⁴ Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Voir le Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, tenue à Kobe (Japon) du 18 au 22 janvier 2005 (A/CONF.206/6), chap. I, résolution 2:

«L'aléa est défini comme suit: "Manifestation physique, phénomène ou activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des préjudices corporels, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement. Font partie des aléas les conditions latentes qui peuvent à terme constituer une menace. Celles-ci peuvent avoir des origines diverses: naturelles (géologiques, hydrométéorologiques ou biologiques) ou anthropiques (dégradation de l'environnement et risques technologiques).»

⁶⁰⁵ Paragraphe 6 de l'article 1 de la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe:

«On entend par "catastrophe" une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période.»

il était de plus en plus admis dans les milieux scientifiques que l'activité de l'homme concourait à la survenance de catastrophes naturelles, notamment par exemple la déforestation qui contribuait aux crues. De plus, dans de nombreux cas, les catastrophes mettaient en jeu des situations d'urgence complexes et il n'était pas toujours aisé de déterminer si elles étaient naturelles ou d'origine humaine.

234. D'autres membres ont cependant souligné qu'il conviendrait d'axer le sujet essentiellement sur les catastrophes naturelles, les catastrophes d'origine humaine n'étant appelées à être incluses que si elles atteignaient un certain seuil, par exemple si elles produisaient des effets à l'instar d'une catastrophe naturelle; mais d'autres membres ont considéré qu'il serait impossible de fixer un seuil. De plus, du point de vue politique, les catastrophes naturelles semblaient constituer un sujet moins sensible que les catastrophes d'origine humaine, lesquelles, dans de nombreux cas, s'agissant d'accidents nucléaires et industriels ou de marées noires, faisaient déjà l'objet d'une réglementation au niveau international.

235. Selon un autre point de vue, la distinction entre catastrophe naturelle et catastrophe d'origine humaine ne résolvait pas tous les problèmes de définition. L'essentiel était de déterminer s'il était possible de faire entrer dans la notion de catastrophe la nature des besoins surgis dans une gamme aussi large de situations et si un régime satisfaisant couvrant l'ensemble des besoins pouvait être mis au point.

236. Pour certains membres et comme il apparaissait à l'évidence de l'intitulé même du sujet, la protection de l'environnement ne faisait pas directement partie du régime de protection. De plus, elle était déjà bien réglementée. Toutefois, d'autres membres se sont déclarés favorables à l'éventualité d'inclure l'environnement et les biens dans le champ du sujet, dès lors que leur protection avait un lien avec la protection des personnes, par exemple lorsque la catastrophe visée affectait ou risquait d'affecter la vie, la dignité et les besoins essentiels d'êtres humains. Selon un autre point de vue, les dégâts causés à l'environnement ou aux biens ne seraient pas exclus a priori du sujet, dans la mesure où les catastrophes frappant l'environnement seraient prises en compte dans le cadre de la conception large du sujet englobant et les catastrophes naturelles et les catastrophes d'origine humaine.

237. Plusieurs membres ont déclaré souscrire à l'idée d'exclure les conflits armés du champ du sujet. Cette exclusion se justifierait précisément parce qu'il existait un régime bien défini applicable à ces conflits en tant que *lex specialis*. Par ailleurs, il était impératif de veiller à ne pas saper le droit international humanitaire. Pour leur part, d'autres membres ont fait observer qu'il conviendrait d'examiner plus avant la question de l'exclusion des conflits armés. Dans certains cas, dans des situations d'urgence complexes par exemple, une catastrophe naturelle était portée à son paroxysme si elle se superposait à un conflit armé continu. De surcroît, dans le droit des conflits armés internes, les dispositions relatives à l'assistance n'étaient pas aussi fermement établies que dans le droit des conflits armés internationaux; il était peut-être nécessaire d'examiner de plus près la question du déficit de règles dans le contexte des catastrophes.

Champ d'application *ratione personae*

238. Outre la situation des individus en leur qualité de victimes, il était nécessaire d'examiner le statut, les droits et les obligations de ceux qui fournissaient secours et aide, notamment les autres États, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales. On a considéré aussi qu'il fallait procéder à une analyse plus poussée de la question de savoir si la notion de protection des «personnes» devrait inclure à la fois les personnes physiques et les personnes morales.

Champ d'application *ratione temporis*

239. Certains membres sont convenus avec le Rapporteur spécial qu'il était nécessaire de s'intéresser à toutes les phases d'une catastrophe et d'examiner, au besoin, les questions de prévention, assistance et restauration. On a cependant souligné qu'il fallait agir avec circonspection et ne pas élargir par trop le champ du sujet: de fait, dans certains cas, différents droits et obligations naîtraient selon les phases, qu'il était nécessaire d'identifier pour chacune d'elles, certains droits pouvant être plus adaptés dans une phase que dans d'autres. Il faudrait donc déterminer, pour chaque phase, les branches du droit devant faire l'objet d'un développement et qui créeraient pour les États des obligations spécifiques exécutoires. À cet égard, d'autres membres ont déclaré préférer que les travaux soient axés, du moins pour le moment, sur l'intervention et l'assistance immédiatement après la survenance d'une catastrophe, parallèlement à la prévention lors de la phase antérieure à l'événement. Il serait utile aussi d'examiner la question de savoir si les catastrophes naturelles brutales avaient des caractéristiques telles qu'elles devraient être traitées différemment des catastrophes progressives.

Champ d'application *ratione loci*

240. Selon certains membres, la nature du sujet était telle qu'il importait peu qu'une catastrophe se soit produite sur le territoire d'un État ou ait des effets transfrontières. Néanmoins, on a souligné qu'il serait utile d'explorer la question de savoir si les catastrophes, selon qu'elles frappent un seul État ou plusieurs États, présentaient des problèmes spécifiques susceptibles de nécessiter des approches différenciées.

c) *Droit à l'assistance humanitaire*

241. Plusieurs membres ont souscrit à l'idée que les secours humanitaires devaient reposer sur les principes d'humanité, d'impartialité et de neutralité. Le principe de non-discrimination, le principe de solidarité et la coopération internationale s'appliquaient tout autant. De plus, les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale constituaient autant de principes devant présider à la coordination de l'aide humanitaire d'urgence. Certains membres ont fait valoir que la souveraineté entraînait pour l'État des devoirs à l'égard de ses habitants, dont le devoir de protection. Les principes de souveraineté et de non-intervention ne sauraient servir de prétexte pour agir d'une manière excluant l'accès des victimes à l'aide. Toutefois, dans la mesure où la souveraineté ou la non-intervention comportaient et des obligations de faire et des obligations de ne pas faire, la Commission, même si les questions en jeu dans le cadre

du sujet prêtaient à controverse, devait s'intéresser au contexte, en particulier dans les cas où un État était récalcitrant et refusait l'aide alors que des êtres humains continuaient de souffrir ou opprimait sa population.

242. À propos plus précisément du droit à l'assistance humanitaire, certains membres ont émis des doutes quant à son existence lorsqu'il était compris comme impliquant le droit d'imposer à un État une aide dont il ne voulait pas, et ils ont prié le Rapporteur spécial de partir de l'hypothèse que ce droit n'existait pas. Un droit dans ce sens serait en opposition avec les principes de souveraineté et de non-intervention, serait contraire au principe du consentement des États touchés, tel que prévu dans des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, notamment l'annexe à la résolution 46/182⁶⁰⁶ du 19 décembre 1991, et n'était pas étayé par la pratique des États. D'autre part, des considérations de principe militaient puissamment en faveur du rejet d'un tel droit: il pourrait aisément faire l'objet d'un usage abusif et conduire à des traitements inégaux (deux poids, deux mesures).

243. On a signalé aussi que, au lieu de le percevoir comme un «droit d'imposer une assistance», mieux valait l'interpréter comme étant un «droit de fournir une assistance»; pareille interprétation serait conforme au raisonnement suivi par la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*⁶⁰⁷. Il a été également souligné que si un État touché ne pouvait s'acquitter de son obligation de fournir en temps utile des secours à sa population en détresse, il devait être tenu de solliciter une assistance extérieure.

244. On a cependant considéré qu'il s'agissait d'un droit individuel, généralement exercé collectivement, qui figurerait implicitement dans le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme. Son inobservation était tenue pour une violation des droits fondamentaux à la vie et à la dignité humaine.

245. D'autres membres ont souligné qu'il était trop tôt pour discuter du contenu d'un tel droit, qui pourrait faire ultérieurement l'objet d'une analyse détaillée de la part du Rapporteur spécial.

246. On a d'autre part fait observer que la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée en 2003 par l'Institut de droit international renfermait des indications utiles sur certains des problèmes à aborder et des solutions qui pourraient y être apportées⁶⁰⁸.

Pertinence du devoir de protéger

247. Tout en notant que le Rapporteur spécial semblait fonder le sujet, à titre provisoire, sur le devoir de protéger,

⁶⁰⁶ Annexe, par. 3: «La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché.»

⁶⁰⁷ C.I.J. Recueil 1986, p. 14 (voir *supra* la note 600).

⁶⁰⁸ Résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international en 2003, 2 septembre 2003, seizième Commission, *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70, t. II (session de Bruges, 2003), p. 262.

certaines membres, compte tenu de la conception large du sujet envisagée, ont souligné qu'il était inévitable de se pencher sur la question de la pertinence du devoir de protéger et d'aborder les diverses questions litigieuses en jeu. Le Rapporteur spécial pourrait aborder ce point dans un prochain rapport et, à cet égard, des textes pertinents ont été mentionnés⁶⁰⁹. Certains membres ont également établi un lien entre la protection et des aspects de la sûreté de la personne qui devait être analysé.

248. D'autres membres ont mis en doute l'existence d'un devoir de protéger, en particulier dans le cas de catastrophe. Son émergence en tant que principe se limitait à des circonstances extrêmes, à savoir des situations de violations des droits de l'homme constantes et flagrantes, et le principe ne pouvait être aisément transposé aux secours en cas de catastrophe sans l'appui de l'État. À cet égard, on a rappelé aussi que le Document final du Sommet mondial de 2005 faisait état de la responsabilité de chaque État de protéger ses populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Toute action de la communauté internationale serait menée dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies agissant en vertu des chapitres VI et VII de la Charte⁶¹⁰. Certains membres ne voyaient aucune raison impérieuse de ne pas élargir cette responsabilité aux cas de catastrophe ou de la transposer dans ce domaine.

249. Certains membres ont considéré que le devoir de protéger avait un lien avec l'intervention à des fins humanitaires. La Commission devrait donc aborder la question avec prudence. D'autres membres ont souligné que ce devoir était encore essentiellement un concept politique et moral dont les paramètres juridiques sont encore à développer et qu'il ne modifiait pas le droit relatif à l'usage de la force. Toutefois, pour d'autres membres, le devoir de protéger existait en tant qu'obligation juridique sans nécessairement s'étendre à l'usage de la force.

250. D'autres membres ont fait valoir que l'examen du sujet pouvait aller de l'avant indépendamment de la question de savoir s'il existait ou non un devoir de protéger.

d) *Sources à prendre en considération pour l'examen du sujet*

251. On a reconnu que l'exercice engagé par la Commission relèverait probablement davantage de la *lex ferenda* que de la *lex lata*. Il était donc essentiel de réfléchir dûment au régime à mettre en place. Il existait certains droits et obligations juridiques pouvant être acceptés en tant que tels dans un instrument juridique émanant de la Commission. Parallèlement, il existait aussi des droits et des obligations d'ordre moral à recommander *de lege*

⁶⁰⁹ Voir par exemple le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, intitulé «Un monde plus sûr: notre affaire à tous» (A/59/565 et Cou. 1), le Rapport du Secrétaire général intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (A/59/2005 et Add. 1 à 3), le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États intitulé «La responsabilité de protéger», Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, 2001 (www.idrc.ca), le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale, en date du 16 septembre 2005).

⁶¹⁰ Document final du Sommet mondial de 2005 (voir la note *supra*).

ferenda. Pour certains membres, la pratique des acteurs non étatiques pouvait être utile aux fins du recensement des meilleures pratiques à observer, mais elle ne saurait être tenue pour une pratique appelée à inspirer la formation du droit coutumier ou l'interprétation du droit conventionnel.

252. Certains membres ont souligné que la Commission devait être fidèle à son mandat et se concentrer sur les aspects juridiques de la matière à l'étude, en faisant porter ses efforts sur la *lex lata* et au besoin en gardant présente à l'esprit la *lex ferenda*.

253. On a aussi considéré que la Commission pouvait mettre l'accent sur la résolution des problèmes pratiques, en portant son attention principalement sur les domaines où il existait un déficit de règles, compte tenu des enseignements tirés de catastrophes passées. Pareille approche aurait pour avantage de restreindre le champ du sujet qui était à ce stade large et de permettre à la Commission de contribuer efficacement à la mise en place d'un cadre juridique applicable en cas de catastrophe. À cet égard, il importait de mieux cerner les domaines dans lesquels l'adoption d'un ensemble d'articles ou de directives se justifiait, en se focalisant sur les problèmes auxquels les personnes se heurtaient en cas de catastrophe. En même temps, on a souligné qu'il était important de ne pas copier ce qui avait déjà été fait ailleurs, par exemple dans les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, adoptées par la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁶¹¹.

254. Tout en convenant que le droit international humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays présentaient un intérêt pour l'examen du sujet, certains membres ont indiqué que d'autres branches du droit, comme le droit international relatif aux immunités et aux privilèges, le droit douanier et le droit des transports en présentaient un également. On a aussi estimé qu'il fallait éviter de reproduire ces règles en détail.

255. On a souligné aussi que le droit international coutumier n'était pas sans présenter quelque intérêt pour le sujet: il comportait certains principes généraux, comme le principe de souveraineté et le principe de non-intervention, le principe de coopération et la clause de Martens, qui revêtaient une grande importance pour le sujet.

256. On a considéré aussi que la Commission devrait non seulement viser à élaborer une série de règles de conduite à l'intention des acteurs concernés, mais aussi se pencher sur les aspects institutionnels de la question, comme la création d'une agence spécialisée chargée de coordonner les interventions et l'assistance dans le cas de catastrophes de grande envergure. À ce propos, on a indiqué aussi qu'il fallait évaluer et analyser le rôle joué en la matière par les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, ainsi que les problèmes rencontrés sur le terrain.

⁶¹¹ Voir *supra* la note 602.

e) *Programme de travail futur et forme du produit final*

257. Certains membres, partageant en cela l'avis du Rapporteur spécial, ont fait observer qu'il serait souhaitable de décider de la forme du produit final au début de l'examen du sujet. On a aussi souligné que, les travaux de la Commission étant appelés à relever davantage du développement progressif du droit international que de sa codification, l'objectif à fixer dans un souci de pragmatisme consisterait à élaborer un cadre de règles juridiques, de directives ou de mécanismes qui faciliteraient concrètement la coopération internationale dans les interventions en cas de catastrophe. À cet égard, certains membres ont déclaré préférer en règle générale une convention-cadre qui énoncerait des principes généraux et pourrait servir de référence à l'élaboration d'accords spéciaux ou régionaux. D'autres membres se sont déclarés favorables à l'élaboration de directives non contraignantes, considérant que cet objectif serait plus réaliste.

258. Certains membres ont indiqué qu'il était trop tôt pour décider de la forme du produit final et que la décision pouvait être renvoyée à un stade ultérieur. Dans l'interval, suivant l'usage établi dans les méthodes de travail, des projets d'article devraient être présentés à la Commission, pour examen.

259. On a également proposé que le Rapporteur spécial élabore un calendrier provisoire des travaux futurs qui serait examiné par un groupe de travail, en même temps que d'autres questions ayant trait au sujet. Certains membres ont relevé qu'il était prématuré de constituer un tel groupe de travail. On a par ailleurs considéré qu'il serait utile, pour mieux appréhender les problèmes, d'inviter à un dialogue des experts en la matière des organismes des Nations Unies et de la communauté des organisations non gouvernementales.

3. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

260. Le Rapporteur spécial a remercié les membres de la Commission de leurs observations sur son rapport préliminaire. Il s'est déclaré persuadé que la Commission mènerait le projet à bonne fin, nonobstant sa complexité et la difficulté de la tâche. Les observations détaillées qui avaient été faites aideraient le Rapporteur spécial à élaborer les prochains rapports. Pour mener à terme le projet, il faudrait absolument engager des consultations et prendre des contacts avec les acteurs clefs, notamment les organismes des Nations Unies et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

261. À propos de la marche à suivre, le Rapporteur spécial s'est félicité de ce que l'idée d'appréhender le sujet dans une optique large avait recueilli un appui général. Dans le même temps, il a reconnu qu'il était possible de procéder en faisant porter les efforts initialement sur les catastrophes naturelles, sans perdre de vue les autres types de catastrophes. À ce propos, il a rappelé que dans

l'étude de 2006 la Commission avait déjà anticipé cette démarche lorsqu'elle avait proposé d'examiner dans l'immédiat les activités entreprises dans le cadre d'une catastrophe naturelle, sans préjudice de l'inclusion éventuelle de l'examen des principes et règles internationaux régissant les mesures prises dans le cadre d'autres types de catastrophes⁶¹². C'est ainsi que la Commission avait demandé en 2007 au Secrétariat d'établir une étude limitée dans un premier temps aux catastrophes naturelles⁶¹³.

262. Tout en reconnaissant que la notion de protection était suffisamment large pour englober les trois phases d'une catastrophe, le Rapporteur spécial a également souligné que, du moins dans un premier temps, les efforts devraient porter sur l'intervention, sans nécessairement exclure à un stade ultérieur la prévention et l'atténuation d'une part et la restauration d'autre part.

263. Le Rapporteur spécial a souligné que l'œuvre de codification tenant compte des droits des victimes était solidement ancrée en droit. Elle donnait lieu à des droits opposables, accompagnés de droits et de devoirs correspondants pour les autres acteurs, dans le cadre des principes de souveraineté, de non-intervention et de coopération – autant de principes qui avaient été réaffirmés 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, en date du 24 octobre 1970]. L'État affecté avait non seulement au premier chef la responsabilité de venir en aide à la population affectée, mais encore son consentement était essentiel pour la fourniture de l'assistance humanitaire.

264. Le Rapporteur spécial a également relevé qu'il appartiendrait à la Commission de mettre au point des projets d'article sans préjudice de la forme du produit final. L'objectif, comme indiqué dans l'étude de 2006, consisterait à élaborer un ensemble de dispositions qui serviraient de cadre juridique à la conduite des activités internationales de secours en cas de catastrophe, précisant les principes et les notions juridiques de base, créant ainsi un «espace» juridique dans le cadre duquel les secours en cas de catastrophe pourraient se déployer dans des conditions de sécurité. Le texte pourrait servir de cadre de référence pour une série d'accords spécifiques en la matière entre les différents acteurs concernés, y compris mais pas uniquement les organismes des Nations Unies⁶¹⁴. Le produit final revêtirait la forme d'une convention ou d'une déclaration type ou de directives. À cet égard, le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur l'intérêt que présentait la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, faite à Genève le 22 mai 2000.

⁶¹² *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), annexe III, par. 1 et 2, p. 216.

⁶¹³ *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), par. 386, p. 105.

⁶¹⁴ *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), annexe III, par. 24, p. 221.