

Chapitre VII

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

A. Introduction

290. À sa cinquante-neuvième session, en 2007, la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail le sujet «Protection des personnes en cas de catastrophe» et a nommé M. Valencia-Ospina Rapporteur spécial. À la même session, la Commission a prié le Secrétariat d'établir une étude, limitée dans un premier temps aux catastrophes naturelles, sur le sujet¹³²⁹.

291. À sa soixantième session, en 2008, la Commission était saisie du rapport préliminaire du Rapporteur spécial¹³³⁰ retraçant l'historique de la protection des personnes en cas de catastrophe et présentant les sources du droit sur le sujet ainsi que les précédents travaux de codification et de développement du droit en la matière. Le rapport comportait aussi une description générale des différents aspects du sujet en vue de déterminer les grandes questions juridiques à couvrir et d'avancer des conclusions provisoires, sans préjudice du résultat des débats que le rapport était censé susciter à la Commission. La Commission était également saisie d'un Mémoire du Secrétariat¹³³¹ axé principalement sur les catastrophes naturelles et donnant un aperçu général des instruments et des textes juridiques qui s'appliquent actuellement aux divers aspects de la prévention des catastrophes et des secours, ainsi que de la protection des personnes en cas de catastrophe.

292. À sa soixante et unième session, en 2009, la Commission a examiné le deuxième rapport du Rapporteur spécial¹³³² analysant la portée du sujet *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis*, examinant les questions relatives à la définition du terme «catastrophe» aux fins du sujet, et abordant l'étude de l'obligation fondamentale de coopérer. Le rapport proposait en outre des projets d'articles 1 (Champ d'application), 2 (Définition du terme «catastrophe») et 3 (Obligation de coopérer). La Commission était également saisie des réponses écrites du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge aux questions qui leur avaient été adressées par la Commission en 2008.

293. À sa 3019^e séance, le 10 juillet 2009, la Commission a renvoyé les projets d'articles 1 à 3 au Comité de rédaction, étant entendu que, si aucun accord n'était possible sur le projet d'article 3, il pourrait être renvoyé à

¹³²⁹ *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), p. 101, par. 375, et p. 105, par. 386.

¹³³⁰ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598.

¹³³¹ A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (document reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, soixantième session).

¹³³² *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615.

la plénière en vue de l'établissement d'un groupe de travail chargé de l'examiner. À sa 3029^e séance, le 31 juillet 2009, la Commission a reçu le rapport du Comité de rédaction et a pris note des projets d'articles 1 à 5 provisoirement adoptés par le Comité de rédaction¹³³³.

B. Examen du sujet à la présente session

294. À la présente session, la Commission était saisie du troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/629), qui donnait un aperçu des avis des États sur les travaux effectués par la Commission jusqu'à présent, examinant les principes sur lesquels se fondent la protection des personnes en cas de catastrophe, dans ses aspects liés aux personnes ayant besoin de protection, et analysait la question de la responsabilité de l'État touché. Le rapport proposait en outre les trois projets d'article suivants: projets d'articles 6 (Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe), 7 (Dignité humaine) et 8 (Responsabilité première de l'État touché).

295. La Commission a examiné le troisième rapport, de la 3054^e à la 3057^e séance, du 1^{er} au 4 juin 2010.

296. À sa 3057^e séance, le 4 juin 2010, la Commission a renvoyé les projets d'articles 6 à 8 au Comité de rédaction.

297. À sa 3067^e séance, le 20 juillet 2010, la Commission a reçu le rapport du Comité de rédaction et a pris note des projets d'articles 6 à 9 provisoirement adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.776)¹³³⁴.

¹³³³ A/CN.4/L.758 (document reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, soixante et unième session).

¹³³⁴ Les projets d'article provisoirement adoptés par le Comité de rédaction se lisent comme suit:

«Article 6. *Principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe*

«La réaction en cas de catastrophe intervient conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de non-discrimination mais en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables.»

«Article 7. *Dignité humaine*

«En réagissant aux catastrophes, les États, les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales concernées respectent et protègent la dignité inhérente à la personne humaine.»

«Article 8. *Droits de l'homme*

«Les personnes touchées par les catastrophes ont droit au respect de leurs droits de l'homme.»

«Article 9. *Rôle de l'État touché*

«1. L'État touché a, en vertu de sa souveraineté, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe sur son territoire.

«2. L'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, la maîtrise, la coordination et la supervision de tels secours et assistance.»

298. La Commission a adopté le rapport du Comité de rédaction sur les projets d'articles 1 à 5, qu'elle avait examinés à sa précédente session, à la 3057^e séance, tenue le 4 juin 2010 (sect. C.1 ci-dessous).

299. À sa 3072^e séance, le 2 août 2010, la Commission a adopté les commentaires aux projets d'articles 1 à 5 (sect. C.2 ci-dessous).

1. PRÉSENTATION PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE SON TROISIÈME RAPPORT

300. Le Rapporteur spécial a indiqué que son troisième rapport faisait suite au débat tenu sur son deuxième rapport. Il a rappelé en particulier qu'il lui avait été recommandé de mettre l'accent sur deux points: les principes – outre celui du consentement – directement pertinents pour la protection des personnes, notamment les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et la question de la responsabilité première de l'État touché de protéger les personnes relevant de sa compétence territoriale, qui soulevait également des questions touchant aux principes fondamentaux de souveraineté et de non-intervention. Son troisième rapport portait sur ces deux ensembles de questions.

301. En ce qui concerne le projet d'article 6, le Rapporteur spécial a rappelé que le Secrétariat avait souligné dans son mémorandum sur la protection des personnes en cas de catastrophe que les trois principes de neutralité, d'impartialité et d'humanité étaient des «principes fondamentaux communément reconnus comme étant à la base des efforts d'assistance humanitaire en général¹³³⁵». Cet aspect a encore été confirmé par de récents débats à l'ONU sur les principes fondamentaux de l'assistance humanitaire, ainsi que par des rapports récents du Secrétaire général. Le Rapporteur spécial a en outre rappelé que les principes étaient habituellement cités dans les résolutions de l'Assemblée générale et certains instruments concernant l'action humanitaire, notamment ceux adoptés sous les auspices du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

302. Le principe de neutralité renvoyait au caractère apolitique de l'action engagée en cas de catastrophe. Il impliquait que les acteurs concernés devaient s'abstenir de commettre des actes susceptibles de constituer une ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché, de manière à favoriser l'adéquation et l'efficacité de l'intervention, comme le prévoyait le projet d'article 2. Ce principe garantit également que l'intérêt des personnes touchées par la catastrophe est le premier souci des prestataires de secours.

303. Le principe d'impartialité concernait l'objectif qualitatif de l'intervention, comme énoncé au projet d'article 2, à savoir répondre aux besoins essentiels des personnes touchées par une catastrophe et assurer le respect intégral de leurs droits. Ce principe recouvrait trois éléments: la non-discrimination, la proportionnalité et l'impartialité proprement dite. La non-discrimination, qui trouvait son origine dans le droit international humanitaire, était également devenue une disposition fondamentale

du droit relatif aux droits de l'homme, consacré au paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies. Selon le principe de proportionnalité, l'intervention en cas de catastrophe devait être proportionnelle au degré de souffrance et d'urgence. Ce principe tenait compte du fait que l'on pouvait ne pas disposer de suffisamment de temps et de ressources, et qu'il était nécessaire de prévoir une certaine souplesse et un ordre de priorité. Enfin, le principe d'impartialité au sens strict renvoyait à l'obligation de ne pas faire de distinction fondamentale entre les personnes qui avaient besoin d'aide en se fondant sur des critères autres que la nécessité.

304. Le Rapporteur spécial a fait observer que le principe d'humanité était un principe établi de longue date en droit international. Dans son acceptation moderne, il était la clef de voûte de la protection des personnes en droit international puisqu'il était le point d'intersection du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. En ce sens, il était une source obligée d'inspiration pour l'élaboration des mécanismes de protection des personnes en cas de catastrophe, et l'expression de valeurs générales qui avaient guidé l'ensemble du système juridique international, en temps de conflit armé comme en temps de paix. Le Rapporteur spécial a choisi d'inclure ce principe dans le projet d'articles car il était également applicable à la crise survenant après une catastrophe.

305. S'agissant du projet d'article 7, relatif à la dignité humaine, le Rapporteur spécial a rappelé que la Commission avait déjà eu l'occasion de débattre de ce concept à l'occasion de l'examen du sujet portant sur l'expulsion des étrangers. Il semblait y avoir un accord sur le fait qu'il s'agissait non pas d'un droit de l'homme en tant que tel, mais plutôt d'un principe fondamental duquel découlent tous les droits de l'homme. Bien qu'étroitement associé au principe d'humanité du projet d'article 6, il s'en distinguait néanmoins. On a rappelé que le principe de la dignité humaine constituait un élément central de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948¹³³⁶, ainsi que de nombreux traités relatifs aux droits de l'homme adoptés aux plans universel et régional. Il s'agissait également d'un pilier essentiel de la protection des droits de l'homme dans les systèmes juridiques internes. En incluant le principe de la dignité humaine, qui s'ajoutait aux principes humanitaires énoncés au projet d'article 6, le Rapporteur spécial s'était efforcé d'élaborer un cadre complet pour la protection des droits fondamentaux des personnes touchées, rendant ainsi superflue l'énumération détaillée de ces droits.

306. Le projet d'article 8 répondait au souhait exprimé par le Comité de rédaction en 2009, à la suite de l'adoption du projet d'article 5, qu'une disposition sur la responsabilité première de l'État touché soit formulée. Il reflétait les principes de souveraineté et de non-ingérence, tous deux universellement acceptés comme des fondements de l'édifice du droit international. Le principe de souveraineté, qui procédait de la notion fondamentale d'égalité souveraine, et qui était bien établi en droit international, impliquait que chaque État était libre et indépendant, et qu'il pouvait donc exercer ses fonctions sur son propre

¹³³⁵ A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (voir *supra* la note 1331), par. 11.

¹³³⁶ Résolution 217 (III) A de l'Assemblée générale, en date du 10 décembre 1948.

territoire à l'exclusion des autres. Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États, lui aussi bien établi en droit international, lui était étroitement associé et servait à garantir le maintien de l'égalité souveraine entre États.

307. Selon le Rapporteur spécial, il ne faisait aucun doute qu'un État touché par une catastrophe avait la faculté d'adopter les mesures légitimes qu'il estimait nécessaires à la protection des personnes se trouvant sur son territoire. En conséquence, les tiers, qu'il s'agisse d'organisations internationales ou d'États, ne pouvaient intervenir unilatéralement dans le dispositif adopté pour faire face à une catastrophe. En revanche, ils devaient agir conformément aux dispositions du projet d'article 5 relatif à l'obligation de coopérer. Cela ne signifiait pas que l'autorité souveraine était absolue. Le Rapporteur spécial a rappelé qu'il existait des normes internationales minimales, parmi lesquelles la protection des droits de l'homme, qui devaient être respectées. Dès lors, les principes de souveraineté et de non-intervention n'étaient que le point de départ de la réflexion et non sa conclusion, ils impliquaient à la fois des droits et des obligations. Le Rapporteur spécial a en outre confirmé qu'il avait l'intention de préciser, dans son prochain rapport, la portée et les limites de l'exercice, par l'État touché, de sa responsabilité première. On a par ailleurs souligné que le droit international reconnaissait depuis longtemps que le gouvernement de l'État touché était le mieux placé pour évaluer la gravité des situations d'urgence et prendre les mesures qu'elles appelaient. En conséquence, l'État touché avait la responsabilité première d'assurer la protection des personnes en cas de catastrophe en assurant la facilitation, la coordination et la supervision des opérations de secours sur son territoire.

308. Qui plus est, de nombreux instruments internationaux avaient reconnu, expressément ou implicitement, que les opérations de secours international ne pouvaient être menées qu'avec l'accord de l'État touché. Alors que la responsabilité de coordonner et de faciliter l'assistance était un aspect interne de la responsabilité première de l'État touché, la nécessité d'obtenir le consentement de celui-ci avait un caractère externe, puisque cet accord conditionnait les relations entre l'État touché et les autres acteurs. L'exigence du consentement était une conséquence des principes de souveraineté et de non-ingérence, qui s'appliquaient pendant toute la durée des opérations de secours fournies par les acteurs externes.

2. RÉSUMÉ DES DÉBATS

a) *Projet d'article 6. Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe*¹³³⁷

309. La référence aux principes humanitaires applicables à l'intervention en cas de catastrophe a été appuyée. Ces principes, qualifiés de sauvegardes importantes pour les relations entre les acteurs pertinents, garantissent aussi que les besoins des personnes touchées soient prioritaires. L'avis a également été exprimé que les

trois principes étaient bien établis en droit international, comme il ressortait de plusieurs instruments internationaux. Parallèlement, on a noté que des divergences et des conflits, politiques, idéologiques, religieux ou culturels, pouvaient exister entre les États, qui étaient susceptibles de contrarier l'action visant à apporter une assistance efficace en temps voulu. Selon un autre point de vue, il n'était pas souhaitable de s'écarter des principes sans bonne raison, dans la mesure où ceux-ci étaient bien établis. Selon un avis opposé, si ces principes étaient importants pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ils ne constituaient pas de façon claire des principes de droit international.

310. L'avis a été exprimé que le principe d'humanité était la pierre de touche de la protection des personnes en droit international, étant donné qu'il plaçait la personne touchée au centre du processus d'assistance et reconnaissait l'importance de ses droits et de ses besoins. Il constituait également un critère absolu pour les actions des acteurs apportant une aide humanitaire. Selon un autre avis, les références au «principe d'humanité» se trouvaient essentiellement dans des instruments non contraignants, et dépendaient énormément du contexte.

311. L'inclusion du principe de neutralité, qui obligeait les acteurs qui apportaient de l'aide à faire tout leur possible pour s'assurer que leurs activités n'étaient pas entreprises dans un but autre que celui de répondre à la catastrophe conformément aux principes humanitaires a également été appuyée. On a fait observer que le principe de neutralité était une conséquence de l'obligation de respecter la souveraineté des États. Toutefois, plusieurs membres ont exprimé des doutes quant à l'inclusion du principe de neutralité, qui est traditionnellement affirmé dans le contexte d'un conflit armé. L'avis a également été exprimé que la question de l'ingérence dans les affaires intérieures de l'État était mieux prise en compte par le principe d'impartialité. Il a également été suggéré de remplacer la référence au principe de neutralité par une référence au principe de non-discrimination.

312. On a fait valoir que le principe d'impartialité était bien établi. Il a également été noté que le fait d'apporter une assistance à des groupes vulnérables ne violait pas en soi l'élément de non-discrimination que comportait le principe plus large d'impartialité. Des doutes ont été exprimés au sujet de l'exigence de proportionnalité. Il a été indiqué que le lien avec les besoins des personnes touchées n'était pas la seule question pertinente. D'autres facteurs, tels que des facteurs économiques concernant la capacité de fournir de l'aide, l'étaient tout autant. En d'autres termes, il n'était pas toujours possible d'exiger que l'aide offerte soit proportionnelle aux besoins. Il était donc important d'évaluer la proportionnalité au cas par cas, en tenant compte de la situation sur le terrain. S'agissant de la question de l'impartialité proprement dite, on a exprimé l'avis qu'elle devait être rendue plus explicite dans la disposition, en incluant une référence à l'obligation de ne pas établir de distinction subjective en fonction des personnes touchées.

313. Il a en outre été noté que le principe d'humanité ne créait pas d'obligations spécifiques, et qu'il était différent des principes de neutralité (non-intervention) et

¹³³⁷ Le projet d'article 6 se lisait comme suit:

«Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe

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

d'impartialité (non-discrimination). Il a donc été proposé d'établir une distinction entre le principe d'humanité et les deux autres principes, soit en remplaçant le membre de phrase «se fait conformément aux» par «est guidée par» ou «est fondée sur»; soit en mentionnant les principes dans le préambule et en prévoyant des articles distincts sur la teneur de ces principes, à savoir la non-intervention et la non-discrimination. Selon d'autres suggestions, il convenait d'ajouter une référence au principe d'indépendance et de mentionner les principes humanitaires dans le préambule. Un membre s'est opposé à cette dernière suggestion, estimant que l'inclusion des principes humanitaires dans le dispositif était destinée à souligner que la manière de gérer l'intervention humanitaire ne répondait pas seulement à des considérations de politiques, mais était également une obligation juridique.

b) *Projet d'article 7. Dignité humaine*¹³³⁸

314. La proposition du Rapporteur spécial pour le projet d'article 7 a été appuyée. Il a été reconnu que la dignité humaine était une source de droits de l'homme et non pas un droit en tant que tel créant des obligations. On a rappelé que la question avait été examinée dans le cadre du sujet «expulsion des étrangers» et que la Commission était convenue de ne pas insister pour que la dignité humaine soit consacrée comme un droit, sa priorité étant le traitement de l'individu qui devait être conforme au respect de la dignité humaine. Selon certains membres, il n'était pas évident que la notion pouvait être facilement transposée à une situation de catastrophe, qui était différente du contexte de l'expulsion des étrangers, où elle s'appliquait à des questions de procédure. De même, la relation entre cette notion et les projets d'articles 6 et 8 n'était pas claire. Un doute a été exprimé quant au fait que la disposition semblait impliquer que chaque vie devait être secourue et chaque victime assistée, ce qui avait des conséquences pour la capacité de l'État touché et l'obligation des autres États de fournir une aide. Une préférence a donc été exprimée pour que la notion soit considérée sous l'angle d'une conduite souhaitée par opposition à une obligation de résultat imposée.

315. Selon une autre suggestion, la reconnaissance de la dignité humaine pouvait être complétée par l'obligation de respecter les droits de l'homme consacrés dans les instruments internationaux en vigueur, de manière à renforcer l'applicabilité des droits, tout en reconnaissant également que, dans des situations d'urgence, l'État touché était autorisé à suspendre (déroger à) provisoirement certains droits de l'homme dans la mesure autorisée par le droit international. Il a également été proposé que la relation existant entre le membre de phrase «les autres acteurs concernés respectent et protègent la dignité humaine» et le droit international des droits de l'homme en vigueur soit précisée. Selon un autre point de vue, le projet d'article 7 pouvait être fusionné avec le projet d'article 6.

¹³³⁸ Le projet d'article 7 se lisait comme suit:

«*Dignité humaine*

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

c) *Projet d'article 8. Responsabilité première de l'État touché*¹³³⁹

316. Plusieurs membres de la Commission ont proposé de réaffirmer les principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État, qui constituaient les principes fondamentaux sur la base desquels le régime de protection des personnes en cas de catastrophe devrait être élaboré. Il a été dit qu'une telle approche refléterait correctement tant les droits de l'État touché vis-à-vis de l'assistance humanitaire que sa responsabilité en ce qui concerne l'ensemble des opérations de secours. Selon un autre avis, la référence implicite aux principes de souveraineté et de non-intervention, au paragraphe 2 du projet d'article 8, exigeant le consentement des États touchés, était inappropriée. Selon un point de vue différent, l'approche que le Rapporteur spécial avait adoptée dans son rapport penchait trop en faveur de la conception traditionnelle selon laquelle le droit international était fondé sur la souveraineté et le consentement des États, et ne prenait pas suffisamment en compte l'acception contemporaine de la souveraineté de l'État. Il a été jugé important d'établir un équilibre entre la souveraineté de l'État et la nécessité de protéger les droits de l'homme, et il a été rappelé que le sujet portait sur la protection des personnes en cas de catastrophe, et non sur la protection des droits des États.

317. Plusieurs membres se sont exprimés en faveur du projet d'article 8 et ont soutenu que, selon le droit international, la responsabilité première incombait à l'État touché. Cette affirmation a été considérée comme une précision importante, dans la mesure où elle établissait une protection contre l'ingérence injustifiée dans les affaires intérieures de l'État touché. Par conséquent, l'État touché avait l'obligation de protéger les individus se trouvant sur son territoire conformément au projet d'articles, tout en conservant le droit de refuser une assistance de l'étranger.

318. Plusieurs membres ont estimé qu'il fallait préciser que la responsabilité première n'équivalait pas à la responsabilité exclusive. L'État touché disposait d'une certaine marge d'appréciation mais, en dernière instance, il assumait la responsabilité de refuser d'accepter l'aide, ce qui pouvait constituer un acte internationalement illicite si un tel refus compromettrait les droits des personnes touchées en vertu du droit international. L'État touché demeurait soumis à l'obligation de coopérer conformément au projet d'article 5. Il a été suggéré qu'une référence à la responsabilité secondaire de la communauté internationale soit ajoutée dans la disposition, ou que le paragraphe 2 soit remplacé par la disposition suivante: «Le paragraphe 1 de l'article 8 est sans préjudice du droit pour la communauté internationale dans son ensemble de fournir une aide humanitaire licite aux personnes touchées par une catastrophe si l'État touché n'a pas la capacité ou

¹³³⁹ Le projet d'article 8 se lisait comme suit:

«*Responsabilité première de l'État touché*

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

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

la volonté d'exercer sa responsabilité première d'apporter une assistance humanitaire.» Selon un autre point de vue, la communauté internationale n'avait pas, en droit international contemporain, une responsabilité «secondaire» pour ce qui concerne la protection des victimes de catastrophe. Par conséquent, la référence à la responsabilité «primaire» devait être supprimée dans la mesure où elle impliquait l'existence d'obligations «secondaires», ce qui pouvait donner lieu à une intervention injustifiée. Il a été rappelé que la Commission avait exclu l'applicabilité de la notion de «responsabilité de protéger» du champ d'application du projet d'articles en 2009.

319. D'autres membres ont estimé que, tout en mettant l'accent sur l'obligation de coopérer, le projet d'articles devait reconnaître la souveraineté de l'État affecté, sa responsabilité à l'égard de ses propres ressortissants, son droit de décider s'il avait besoin de l'aide internationale, étant donné qu'il était le mieux placé pour évaluer la situation ainsi que sa propre capacité à y faire face et, s'il acceptait l'aide internationale, le droit de diriger, de coordonner et de contrôler celle-ci sur son territoire devait être reconnu. Il a été rappelé que la notion de responsabilité primaire de l'État touché a été reconnue dans différentes résolutions de l'Assemblée générale et dans des instruments internationaux et régionaux ainsi que dans de multiples codes de conduite et directives internationaux pour l'aide en cas de catastrophe. Dès lors, toutes les propositions d'aide humanitaire pour faire face à une catastrophe devraient respecter la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État touché.

320. Il a été suggéré que l'expression «État touché» devait être définie, en particulier dans des situations d'occupation ou d'administration internationale. Il a également été recommandé de préciser que la référence à la «responsabilité» devait être entendue dans le sens de «compétence» et non dans le sens de la responsabilité qui découle d'un acte internationalement illicite. Selon une autre suggestion, la référence à la «responsabilité» pouvait être remplacée par le terme «obligation», ce qui serait conforme à l'idée selon laquelle l'État touché a l'obligation en droit international de protéger les personnes se trouvant sur son territoire. On a fait observer qu'une telle formulation était plus proche de celle proposée par l'Institut de droit international dans sa résolution de 1985¹³⁴⁰.

321. Selon une autre suggestion, le paragraphe 1 pouvait être remplacé par le texte du paragraphe 4 du dispositif de l'annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, qui se lit comme suit:

C'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire.

322. La nécessité du consentement prévue au paragraphe 2, que certains membres ont considéré comme étant une disposition centrale du projet d'articles, a été appuyée. On a fait référence à la résolution 46/182 de

l'Assemblée générale, qui prévoyait que l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché. On a fait observer que l'exigence du consentement de l'État touché découlait de considérations élémentaires de souveraineté. Le fait d'entrer dans un État étranger pour apporter une aide contre la volonté de cet État constituerait une forme d'ingérence contraire à la Charte des Nations Unies. Il a été suggéré qu'il soit clairement établi que le projet d'articles n'autorise pas un droit d'ingérence en cas de catastrophe.

323. D'autres membres ont exprimé des doutes quant à l'utilisation de l'expression «qu'avec». On a souligné que le consentement exprès préalable n'était pas toujours nécessaire, dans la mesure où, dans des circonstances exceptionnelles, l'État touché ne serait pas en mesure de donner son consentement formel dans le délai voulu pour réagir à une catastrophe grave. Il a également été suggéré d'envisager de reconnaître les conséquences juridiques de la responsabilité de l'État touché en précisant que son consentement «ne saurait être refusé sans raison valable», sans préjudice de son droit souverain de déterminer si une aide extérieure était ou non appropriée. L'État touché se verrait ainsi dans l'obligation de ne pas rejeter une offre de bonne foi visant exclusivement à fournir une aide humanitaire. Il a été fait référence au Mémoire du Secrétariat¹³⁴¹ qui précisait certaines nuances de la notion de consentement. Il a également été suggéré que des incitations soient prévues pour que l'État touché donne son accord lorsque la coopération internationale est susceptible de renforcer la protection des victimes de catastrophe. Selon un autre point de vue, l'accent devrait être mis non pas tant sur le consentement que sur la coordination adéquate des secours d'urgence. D'autres membres se sont opposés au remaniement du projet d'article 8 visant à suggérer que l'État touché puisse être pénalisé pour avoir «refusé son consentement sans raison valable» dans la mesure où cela pouvait être contraire au droit en vigueur.

324. D'autres membres ont suggéré de préciser que le consentement devait être exprès, et d'indiquer si la référence à l'aide «externe» exigeait, en vertu du droit international, que les actions des organisations non gouvernementales, ou d'autres organismes privés, soient elles aussi fondées sur le consentement de l'État touché, ou s'il suffisait que ces entités respectent le droit interne de l'État touché. Il a également été proposé que les deux paragraphes du projet d'article 8 soient scindés en des projets d'article distincts.

3. CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

325. S'agissant du projet d'article 6, le Rapporteur spécial a rappelé certaines des préoccupations qui avaient été exprimées au cours du débat au sujet de la référence aux principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de proportionnalité, qui avaient été employés dans des domaines juridiques spécifiques, notamment en droit international humanitaire et dans le contexte du non-recours à la force évoqué dans la Charte des Nations Unies. Il avait été affirmé que leur transposition au contexte de la

¹³⁴⁰ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 61-II (session d'Helsinki, 1985), «Les effets des conflits armés sur les traités», p. 281 (disponible sur le site Web de l'Institut, www.idi-iil.org, sous l'onglet Résolutions).

¹³⁴¹ Voir *supra* la note 1331.

protection des personnes en cas de catastrophe n'était ni facile ni nécessairement faisable. Selon le Rapporteur spécial, l'applicabilité d'un principe qui, par définition, était conçu en termes généraux et abstraits, pouvait s'étendre à d'autres domaines du droit, différents de celui dans lequel la notion trouvait son origine et avec lequel elle était traditionnellement associée.

326. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il ne lui semblait pas nécessaire ou utile d'établir des définitions spécifiques des principes, dans la mesure où ils étaient universellement reconnus par le droit international. Cette observation était valable en ce qui concernait tant les principes humanitaires que les principes de souveraineté et de non-ingérence. Le fait qu'un comportement devait être conforme à certains principes était une norme suffisante pour orienter sa conduite. Le Rapporteur spécial a néanmoins confirmé que les précisions souhaitées par certains membres seraient apportées dans les commentaires correspondants.

327. Il a en outre noté que les avis divergeaient quant au point de savoir s'il fallait conserver ou exclure la référence au principe de neutralité. Personnellement, il préférerait la maintenir pour les raisons avancées dans son troisième rapport. Il a également pris note de la proposition d'inclure le principe de non-discrimination, dont on trouvait les origines modernes dans le droit international humanitaire, en particulier dans la première Convention de Genève de 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne. Toutefois, il a réaffirmé que le fait qu'un principe spécifique tel que la non-discrimination fût historiquement étroitement associé au droit international humanitaire ne signifiait pas que ce même principe ne pouvait être appliqué à la protection des personnes en cas de catastrophe. Il pouvait donc accepter que le principe de non-discrimination soit ajouté aux trois principes énoncés dans le projet d'article 6.

328. S'agissant du projet d'article 7, le Rapporteur spécial a rappelé que le Comité de rédaction avait récemment proposé l'inclusion d'un projet d'article similaire sur la dignité humaine dans le contexte de l'expulsion des étrangers (pas comme une disposition du préambule), et il ne voyait pas de raison pour ne pas faire de même avec le présent projet d'articles.

329. Eu égard au projet d'article 8, le Rapporteur spécial a confirmé que celui-ci serait suivi par d'autres dispositions qui expliqueraient la portée et les limites de l'exercice, par un État touché, de sa responsabilité première de protéger les personnes affectées par une catastrophe. Le Rapporteur spécial ne pouvait pas appuyer la proposition de supprimer le paragraphe 2, dans la mesure où cela serait contraire aux règles et à la pratique existant dans ce domaine. Selon lui, le projet d'article 8, et plus précisément le paragraphe 2, reconnaît comme il se devait le fait que les principes de souveraineté et de non-intervention étaient en vigueur. Il a en outre rappelé la proposition, formulée au cours du débat, de faire expressément mention des deux derniers principes, et, bien qu'il ne considérât pas cela strictement nécessaire, il suivrait l'opinion dominante de la Commission d'y faire référence dans le projet d'article 6 ou le projet d'article 8.

C. Texte des projets d'article concernant la protection des personnes en cas de catastrophe adoptés provisoirement à ce jour par la Commission

1. TEXTE DES PROJETS D'ARTICLE

330. Le texte des projets d'articles adoptés provisoirement à ce jour par la Commission est reproduit ci-dessous.

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

Article 1. Champ d'application

Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe.

Article 2. Objet

L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits.

Article 3. Définition du terme «catastrophe»

On entend par «catastrophe» une calamité ou une série d'événements provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société.

Article 4. Relation avec le droit international humanitaire

Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables.

Article 5. Obligation de coopérer

En application du présent projet d'articles, les États doivent, selon le cas, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge, et avec les autres organisations non gouvernementales pertinentes.

2. TEXTE DES PROJETS D'ARTICLE ET COMMENTAIRES Y RELATIFS ADOPTÉS PROVISOIREMENT PAR LA COMMISSION À SA SOIXANTE-DEUXIÈME SESSION

331. Le texte des projets d'article et les commentaires y relatifs adoptés provisoirement par la Commission à sa soixante-deuxième session sont reproduits ci-dessous.

Article 1. Champ d'application

Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe.

Commentaire

1) L'article 1 établit le champ d'application du projet d'articles, et reprend littéralement l'intitulé du sujet. Il établit que l'orientation du projet d'articles est principalement axée sur la protection des personnes dont la vie, le bien-être et les biens sont touchés par des catastrophes. En conséquence, comme cela est établi à l'article 2, le but recherché est de faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes qui répondent aux besoins essentiels des personnes intéressées, dans le respect de leurs droits.

2) Le projet d'articles couvre, *ratione materiae*, les droits et obligations des États touchés par une catastrophe concernant les personnes présentes sur leur territoire (quelle que soit leur nationalité), les États tiers et les organisations internationales ainsi que d'autres entités en mesure de coopérer – particulièrement en fournissant des secours et une assistance. Ces droits et obligations sont censés s'appliquer sur deux axes: les droits et obligations des États les uns vis-à-vis des autres, et les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection. Si l'accent est mis sur ces dernières, le projet d'articles vise aussi, quoique en termes généraux, les droits des individus touchés par les catastrophes tels qu'ils sont établis par le droit international. En outre, comme cela est explicité à l'article 3, le projet d'articles ne se limite à aucune forme particulière de catastrophe.

3) Le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles est limité aux personnes physiques touchées par des catastrophes, quoique la possibilité d'inclure des personnes morales puisse être envisagée dans l'avenir. En outre, l'accent est mis principalement sur les activités des États et des organisations internationales et autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe. Les activités des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs privés, parfois appelés collectivement acteurs de la «société civile», entrent dans le champ d'application du projet d'articles mais à titre secondaire seulement, soit en tant que bénéficiaires directs des obligations incombant aux États (par exemple, l'obligation incombant aux États de coopérer, à l'article 5), soit indirectement, en tant que sujets du droit interne – appliquant le projet d'articles – soit de l'État touché, soit d'un État tiers, soit encore de l'État de nationalité de l'entité ou de l'acteur privé.

4) Comme le suggèrent les mots «en cas de» qui figurent dans l'intitulé du sujet, le champ d'application du projet d'articles *ratione temporis* est principalement axé sur la réaction et la phase de relèvement immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction. Cependant, un accord général s'est dégagé sur le fait que le projet d'articles devrait aussi, le cas échéant, couvrir la phase préalable à la catastrophe en tant qu'elle se rapporte aux activités de réduction des risques de catastrophe et de prévention et d'atténuation des catastrophes.

5) Le projet d'articles ne se limite pas, *ratione loci*, aux activités menées sur la scène de la catastrophe, mais couvre aussi celles qui se déroulent à l'intérieur des États fournissant une aide et des États de transit. Le caractère transfrontière d'une catastrophe n'est pas non plus une condition nécessaire pour déclencher l'application du projet d'articles. Il n'est certainement pas rare que les effets des grandes catastrophes traversent les frontières, accroissant ainsi la nécessité d'une coopération et d'une coordination internationales. Néanmoins, on ne manque pas d'exemples d'opérations internationales majeures de secours et d'assistance entreprises en réaction à des catastrophes n'ayant pas dépassé les limites territoriales d'un seul État. Bien que différentes considérations puissent entrer en jeu, sauf stipulation contraire, aucune distinction de ce genre n'est maintenue dans le projet d'articles.

En d'autres termes, le projet d'articles n'est pas conçu pour un certain type de catastrophe ou une situation catastrophique particulière, mais est censé s'appliquer de manière souple pour répondre aux besoins découlant de toutes les catastrophes, qu'elles aient ou non des effets transfrontières.

Article 2. *Objet*

L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits.

Commentaire

1) L'article 2 traite de l'objet du projet d'articles. S'il n'est pas systématique que les projets établis par la Commission comprennent une disposition qui en énonce les objectifs, le cas s'est déjà présenté. Le projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses, adopté par la Commission à sa cinquante-huitième session, contient une disposition relative aux objectifs (principe 3)¹³⁴².

2) L'article 2 développe l'article 1 (Champ d'application) en fournissant de plus amples indications sur l'objet du projet d'articles. La principale question soulevée a trait à la mise en juxtaposition des «besoins» et des «droits». La Commission n'ignorait pas le débat qui avait agité les milieux de l'assistance humanitaire sur la question de savoir si une approche «fondée sur les droits» devait être préférée à l'approche plus traditionnelle, «fondée sur les besoins», ou vice versa. Pour la majorité des membres de la Commission, les deux approches n'étaient pas nécessairement exclusives l'une de l'autre, et il valait mieux les considérer comme complémentaires. La Commission s'est mise d'accord sur une formulation qui souligne l'importance d'une réaction qui réponde de manière adéquate et efficace aux «besoins» des personnes touchées par la catastrophe. Cette réaction doit avoir lieu dans le plein respect des droits de ces particuliers.

3) Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'une expression juridique, ce que l'on entend par une réaction «adéquate et efficace» est une réaction de haute qualité qui répond aux besoins des personnes touchées par la catastrophe. On trouve des formulations analogues dans les accords en vigueur. Ce sont par exemple les mots «effort efficace et concerté» et «réaction rapide et efficace» que l'on trouve dans l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de 2005, ainsi que les mots «gestion appropriée et efficace», employés dans la Convention de Tampere de 1998 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. Étant donné les circonstances dans lesquelles cette réaction doit se produire, un élément de rapidité est implicite dans le terme «efficace». Plus la réponse est tardive, moins il est vraisemblable qu'elle sera efficace. Cet aspect, parmi d'autres, de ce qui

¹³⁴² *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 75.

rend une réaction «adéquate et efficace» fera l'objet de dispositions spécifiques. Ce nonobstant, il est entendu que si une norme élevée est de mise, celle-ci doit néanmoins être fondée sur ce qu'il est réaliste et possible d'accomplir «sur le terrain» dans toute situation de catastrophe donnée. Par conséquent, il n'est dit nulle part, par exemple, que la réaction doit être «pleinement» efficace.

4) La Commission a décidé de ne pas formuler cette disposition sous la forme d'une déclaration générale concernant l'obligation qui incombe aux États de veiller à réagir de manière adéquate et efficace, car l'on a estimé que cela ne mettrait pas suffisamment l'accent sur les droits et obligations spécifiques de l'État touché. Ainsi, on ne pouvait dire clairement si une telle formulation ferait une distinction suffisante entre les différentes obligations de différents États, par exemple celles de l'État touché par opposition à celles des États fournissant une assistance. En conséquence, aucune mention n'est faite des États, étant entendu que ce n'était pas absolument nécessaire s'agissant d'une disposition sur l'objet du projet d'articles et que les dispositions portant expressément sur les obligations des États seraient examinées dans les articles suivants.

5) L'expression «réaction [...] aux catastrophes» doit être lue à la lumière de l'orientation générale de l'article 1, voulant que l'application temporelle du projet d'articles soit considérée, quand il y a lieu, comme comprenant la phase de réduction du risque avant la catastrophe et la phase de prévention et d'atténuation des catastrophes. Si d'autres formulations spécifiant toutes les phases d'assistance ont été envisagées, la Commission a opté pour le libellé actuel, plus économique, sans vouloir favoriser une interprétation stricte qui rendrait la disposition uniquement applicable à la phase réactive des activités d'assistance en cas de catastrophe.

6) Le mot «faciliter» reflète la vision de la Commission quant au rôle que le projet d'articles pourrait jouer dans la panoplie générale d'instruments et de dispositions qui existent au niveau international en matière d'opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe. On a estimé que si le projet d'articles ne pouvait par lui-même *garantir* une réaction, il était censé *faciliter* une réaction adéquate et efficace.

7) L'adjectif «essentiels» qualifiant le nom «besoins» a été ajouté afin d'indiquer plus clairement que les besoins mentionnés sont ceux qui sont liés à la survie ou sont pareillement essentiels au lendemain d'une catastrophe. On a estimé que le mot «essentiels» faisait clairement ressortir le contexte dans lequel de tels besoins apparaissent.

8) Par «personnes intéressées», on entend les personnes directement touchées par la catastrophe, et non les individus touchés indirectement. Le terme a été retenu pour restreindre encore le champ d'application du projet d'articles. Cela est conforme à l'approche adoptée dans les instruments en vigueur, qui se concentrent sur la fourniture de secours aux personnes directement touchées par une catastrophe. Cela ne signifie pas que les individus qui sont indirectement touchés, par exemple par la perte de membres de leur famille dans une catastrophe ou pour avoir subi une perte économique en raison d'une catastrophe éloignée, ne recevront aucune réparation. Il n'est

tout simplement pas dans l'intention de la Commission de traiter de leur situation dans le présent projet d'articles.

9) En ce qui concerne la référence aux droits, il est entendu que certains des droits pertinents sont des droits économiques et sociaux, que les États sont tenus de garantir progressivement. La formule actuelle «dans le plein respect de» a donc été acceptée comme neutre, mais elle dégage néanmoins une forte connotation, laissant entendre que ces droits doivent être «pleinement» respectés. En outre, ce membre de phrase laisse intentionnellement de côté la question de savoir comment ces droits doivent être appliqués conformément aux règles pertinentes du droit international elles-mêmes. La Commission a bien envisagé la possibilité d'autres formules restrictives telles que «le cas échéant», «autant que possible», «dans la mesure du possible», «comme stipulé par le présent projet d'articles», «conformément aux dispositions pertinentes du droit international et du droit interne» et «aux droits applicables». Aucune de ces formulations n'a été retenue car il a été estimé qu'ajouter d'autres qualificatifs risquait de diluer les droits juridiques en vigueur. Néanmoins, il est entendu qu'il existe une certaine marge d'applicabilité des droits, qui est fonction de l'étendue des effets de la catastrophe. L'étendue de cette latitude, dans la mesure où elle n'est pas traitée dans le projet d'articles actuellement élaboré par la Commission, doit être évaluée au moyen des règles pertinentes reconnaissant ou établissant les droits en question.

10) La référence aux «droits» n'est pas seulement une référence aux droits de l'homme; c'est aussi, entre autres, une référence aux droits acquis en vertu du droit interne. Il a été proposé d'établir une liste des droits applicables, mais cette proposition n'a pas été approuvée pour la simple raison qu'il n'est pas possible d'envisager tous les droits éventuellement applicables, et aussi de crainte qu'une telle liste n'aboutisse à une interprétation *a contrario* selon laquelle les droits non mentionnés dans la liste ne seraient pas applicables. Néanmoins, il est prévu que cette référence englobe des droits applicables tels que le droit à la vie, reconnu à l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹³⁴³.

Article 3. Définition du terme «catastrophe»

On entend par «catastrophe» une calamité ou une série d'événements provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société.

Commentaire

1) Dans le projet d'article 3, on cherche à définir le terme «catastrophe» aux fins du projet d'articles. On a jugé nécessaire de délimiter la définition afin de cerner

¹³⁴³ Voir aussi les «Directives opérationnelles sur la protection des droits de l'homme des personnes affectées par des catastrophes naturelles», adoptées en 2006 par le Comité permanent inter-organisations (IASC) [www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/1/06%20operational%20guidelines%20nd/0106_operational_guidelines_nd_french.pdf], reproduites dans le document A/HRC/38/Add.1 (anglais seulement), consultables sur le site Web de l'IASC (voir www.humanitarianinfo.org/iasc/) [anglais seulement].

comme il convient le champ d'application du projet d'articles tel qu'il est établi à l'article 1 sans toutefois, par exemple, traiter aussi par inadvertance d'autres événements graves tels que les crises politiques et économiques, qui peuvent également compromettre le fonctionnement d'une société. Cette délimitation ressort clairement des deux éléments de la définition: a) l'accent mis sur l'existence d'un événement qui a causé la perturbation de la société; et b) l'incorporation d'un certain nombre de formules épithétiques.

2) La Commission a examiné l'approche suivie dans la Convention de Tampere de 1998 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, consistant à considérer qu'une catastrophe est la *conséquence* d'un événement, c'est-à-dire la grave perturbation du fonctionnement d'une société causée par cet événement, et non l'événement lui-même. La Commission savait qu'une telle approche était représentative des idées contemporaines de la communauté de l'assistance humanitaire, comme le confirmaient la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes de 2005, convoquée par l'Organisation des Nations Unies à Kobe (Hyogo, Japon), ainsi que des traités et d'autres instruments récents, notamment les Lignes directrices de 2007 de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe¹³⁴⁴. Néanmoins, la majorité des membres de la Commission a estimé que celle-ci avait toute latitude de remettre l'accent sur l'ancienne conception de la notion de «catastrophe» comme constituant un événement spécifique, puisqu'elle s'engageait sur la voie de la formulation d'un instrument juridique, laquelle nécessitait une définition juridique plus concise et précise, et non une définition à portée directive.

3) L'élément de l'existence d'un événement est délimité de plusieurs manières. D'abord, la référence à une «calamité» sert à établir un seuil, visant la nature de l'événement, et précisant que seuls les événements extrêmes relèvent du projet d'articles. Cela s'inspire de la définition adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges de 2003, qui avait délibérément fixé un seuil élevé pour exclure les autres crises graves¹³⁴⁵. Ce que constitue une «calamité» doit être compris à la fois à la lumière du membre de phrase qui la qualifie, à savoir «provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société», et en gardant présents à l'esprit le champ d'application et l'objet du projet d'articles, définis à l'article 1 et à l'article 2. En outre, il est fait référence à un événement unique, «une calamité», ou à «une série

d'événements» de manière à couvrir les types d'événements qui, par leurs caractéristiques propres, pourraient ne pas atteindre le seuil nécessaire mais qui, pris ensemble, constitueraient une calamité aux fins du projet d'articles. Aucune restriction n'est fixée concernant l'origine de l'événement, c'est-à-dire quant à savoir s'il s'agit d'un événement naturel ou anthropique, compte tenu du fait que les catastrophes découlent souvent d'un ensemble de causes complexes qui peuvent comprendre à la fois des éléments entièrement naturels et des éléments découlant d'activités humaines.

4) L'événement est qualifié en outre à l'aide de deux prescriptions causales. Premièrement, l'événement (ou la série d'événements), pour être considéré comme «calamiteux» au sens requis par le projet d'articles, doit produire au moins un résultat parmi trois possibles: des pertes massives en vies humaines; ou de graves souffrances humaines et une détresse aiguë; ou encore des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur. Ainsi, un événement majeur tel qu'un grave tremblement de terre, qui surviendrait au milieu d'un océan ou dans une zone inhabitée et qui donc ne produirait pas l'un ou au moins des trois résultats visés n'atteindrait pas le seuil défini à l'article 3. Deuxièmement, à la nature de l'événement vient s'ajouter la prescription selon laquelle les trois résultats possibles ou l'un quelconque d'entre eux, selon le cas, doivent perturber gravement le fonctionnement de la société. En d'autres termes, un événement qui provoquerait par exemple des pertes massives en vies humaines mais qui ne perturberait pas gravement le fonctionnement de la société ne satisferait donc pas au seuil requis. Parce qu'elle incorpore de tels éléments causatifs, la définition retient donc certains aspects de l'approche adoptée dans les textes contemporains, par exemple la Convention de Tampere, en ce sens que la conséquence de l'événement en est un élément clef, encore que ce soit aux fins d'établir le seuil d'application du projet d'articles.

5) La mention des «pertes massives en vies humaines» est une précision inspirée du Code de conduite de 1995 pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe¹³⁴⁶. La prescription selon laquelle les pertes en vies humaines doivent être «massives» a pour objet d'écarter les événements isolés qui provoquent relativement peu de pertes en vies humaines, étant entendu que de tels événements pourraient néanmoins satisfaire à l'une des autres prescriptions causales. Inversement, un événement causant des pertes massives en vies humaines pourrait, par lui-même, s'il avait pour résultat une grave perturbation du fonctionnement de la société, satisfaire à la prescription de causalité et provoquer le déclenchement de l'application du projet d'articles.

6) La possibilité de «graves souffrances humaines» et d'une «détresse aiguë» a été incorporée pour tenir compte de ce que beaucoup de catastrophes majeures s'accompagnent de pertes massives en vies humaines ou de graves souffrances humaines et d'une détresse aiguë.

¹³⁴⁴ *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*, FICR, Genève, 2011, p. 13 (voir www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf).

¹³⁴⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-II (session de Bruges, 2003), p. 262 (disponible sur le site Web de l'Institut, www.idi-ii.org, sous l'onglet Résolutions).

¹³⁴⁶ *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 817 (janvier-février 1996), p. 124 (www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-french.pdf).

En conséquence, les cas dans lesquels un événement s'est traduit par des pertes en vies humaines relativement localisées, grâce à une prévention et une préparation adéquates ainsi qu'à des actions efficaces en matière d'atténuation des conséquences, mais qui a causé néanmoins un trouble important provoquant de graves souffrances humaines et une détresse aiguë perturbant gravement le fonctionnement de la société entreraient dans le champ d'application du projet d'articles.

7) Les «dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur» ont été inclus par la Commission pour reconnaître les dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur que causent habituellement les catastrophes majeures, et la perturbation du fonctionnement de la société qui en résulte du fait de la régression prononcée de développement humain et de bien-être qu'une telle perte cause habituellement. Il faut comprendre que ce n'est pas la perte environnementale ou matérielle en elle-même qui relèverait du projet d'articles, mais plutôt l'incidence d'une telle perte sur les personnes, ce qui signifie que l'on n'examinerait pas les pertes économiques en général. Une disposition n'intéressant que les pertes économiques risquerait de limiter sans nécessité le champ d'application du projet d'articles en interdisant par exemple qu'il traite également des activités visant à atténuer les pertes humaines futures qui pourraient découler de dommages environnementaux actuels.

8) Comme on l'a déjà mentionné, la disposition prescrivant l'existence de perturbations graves du fonctionnement de la société sert à établir un seuil élevé qui exclurait du champ d'application du projet d'articles d'autres types de crise, par exemple de graves crises politiques ou économiques. De telles différences d'application sont appuyées en outre par l'objet du projet d'articles, établi à l'article 2, et par le fait que le type de protection requis et les droits en cause peuvent être différents dans ces autres types de crise et sont, à divers degrés, régis par d'autres règles de droit international. Si les trois résultats envisagés donnent une idée de ce que pourrait constituer une perturbation grave du fonctionnement de la société, la Commission s'est abstenue d'ajouter d'autres éléments descriptifs ou qualificatifs, afin de ménager une marge d'appréciation dans la pratique.

Article 4. Relation avec le droit international humanitaire

Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables.

Commentaire

1) L'article 4 traite de la relation du projet d'articles avec le droit international humanitaire et, par conséquent, de la mesure dans laquelle celui-ci s'applique aux situations de conflit armé, qui peuvent avoir un effet tout aussi calamiteux sur le fonctionnement des sociétés. Cette disposition est formulée de manière à éclaircir cette relation en donnant la primauté aux règles du droit international humanitaire dans les situations où celles-ci sont applicables.

2) La Commission a envisagé d'incorporer une disposition excluant expressément toute applicabilité du projet d'articles aux conflits armés, qui aurait été un élément supplémentaire de la définition du terme «catastrophe» (art. 3), afin d'écartier toute interprétation selon laquelle, aux fins du projet d'articles, les conflits armés seraient inclus dans la mesure où les critères de seuil de l'article 3 seraient satisfaits. Une telle approche n'a pas été suivie car une exclusion catégorique risquait d'être contraire au but recherché, particulièrement dans les situations d'«urgences complexes» dans lesquelles une catastrophe se produit dans une région où se déroule un conflit armé. Une exclusion générale de l'applicabilité du projet d'articles en raison de la coexistence d'un conflit armé serait néfaste à la protection des victimes de catastrophe, en particulier si la catastrophe s'est déclenchée avant le conflit armé.

3) La Commission a aussi envisagé au début de faire de cette disposition une clause «sans préjudice» plus directe, préservant simplement l'applicabilité des deux ensembles de règles, et suggérant en conséquence que le projet d'articles s'applique dans le cadre des conflits armés dans la même mesure que les règles du droit international en vigueur. Au lieu de cela, elle a décidé d'adopter l'approche actuelle consistant à traiter la question sous l'angle de la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. Si l'on ne tente pas de régir les conséquences des conflits armés dans le projet d'articles, celui-ci peut néanmoins s'appliquer dans des situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas.

Article 5. Obligation de coopérer

En application du présent projet d'articles, les États doivent, selon le cas, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge, et avec les autres organisations non gouvernementales pertinentes.

Commentaire

1) Une coopération internationale efficace est indispensable pour la protection des personnes en cas de catastrophe. L'obligation de coopérer est bien établie en tant que principe du droit international et est énoncée dans de nombreux instruments internationaux. La Charte des Nations Unies la consacre, notamment dans le domaine humanitaire dont relève la protection des personnes en cas de catastrophe. Le paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte proclame que l'un des buts de l'Organisation consiste à

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

Les Articles 55 et 56 de la Charte développent le paragraphe 3 de l'Article 1 en ce qui concerne la coopération internationale. L'Article 55 de la Charte est ainsi libellé:

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi, et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;

b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;

c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

L'Article 56 se lit comme suit:

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

L'obligation générale de coopérer a été de nouveau énoncée parmi les principes du droit international 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 dans les termes suivants:

Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences¹³⁴⁷.

2) La coopération revêt une importance particulière en ce qui concerne le droit international des droits de l'homme. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vise expressément la coopération internationale comme un moyen de réaliser les droits qu'il énonce¹³⁴⁸. C'est ce qu'a réitéré le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations générales sur la mise en œuvre des divers droits garantis par le Pacte¹³⁴⁹. La coopération internationale a particulièrement gagné en importance dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006, qui est, entre autres, applicable «dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles¹³⁵⁰».

3) Pour ce qui regarde la coopération dans le cadre des secours et de l'assistance en cas de catastrophe, l'Assemblée générale a reconnu dans la résolution 46/182 que

¹³⁴⁷ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe.

¹³⁴⁸ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1966, annexe, art. 11, 15, 22 et 23.

¹³⁴⁹ Voir en particulier les observations générales n° 2 [Rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément n° 3* (E/1990/23-E/C.12/1990/3), annexe III], n° 3 [ibid., 1991, *Supplément n° 3* (E/1991/23-E/C.12/1990/8), annexe III], n° 7 [ibid., 1998, *Supplément n° 2* (E/1998/22-E/C.12/1997/10), annexe IV], n° 14 [ibid., 2001, *Supplément n° 2* (E/2001/22-E/C.12/2000/21), annexe IV] et n° 15 [ibid., 2003, *Supplément n° 2* (E/2003/22-E/C.12/2002/13), annexe IV].

¹³⁵⁰ Article 11.

[l']ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale [...]»¹³⁵¹.

En outre, il existe un grand nombre d'instruments intéressant directement la protection des personnes en cas de catastrophe qui montrent l'importance de l'obligation internationale de coopérer dans la lutte contre les effets des catastrophes. Ces instruments non seulement sont eux-mêmes des expressions de la coopération mais, en outre, reflètent généralement le principe de coopération relativement à des aspects spécifiques de la gestion des catastrophes dans le texte de l'instrument. Le plus souvent, s'agissant des accords bilatéraux, cela est indiqué dans le titre, qui dénote soit une coopération, soit une assistance ou entraide¹³⁵². De plus, l'obligation de coopération, généralement énoncée dans le préambule de l'instrument, constitue dans la grande majorité des cas l'un des objectifs de celui-ci ou se voit attribuer des effets positifs dans la réalisation de ces objectifs. Là encore, la Convention de Tampere illustre ce point, indiquant, à l'alinéa 21 de son préambule, que les parties souhaitent «faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes». Un autre exemple est donné par un accord entre la France et la Malaisie:

Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents des deux parties dans le domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l'environnement [...]»¹³⁵³.

4) La coopération ne réduit toutefois en rien les prérogatives de l'État souverain dans les limites du droit international; cet aspect sera réglé dans un futur article. En outre, le principe de coopération internationale doit aussi être compris comme étant complémentaire du premier devoir des autorités de l'État qui est de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et événements comparables se produisant sur son territoire¹³⁵⁴. Cette disposition doit être rapprochée des autres dispositions du projet d'articles, en particulier celles relatives à l'obligation première de l'État touché.

5) Un élément fondamental des activités menées dans le domaine des opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe est la coopération internationale non seulement entre États mais aussi avec les organisations

¹³⁵¹ Annexe, par. 5.

¹³⁵² Pour une liste complète des instruments pertinents, voir l'annexe II du Mémoire du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (note 1331 *supra*). Pour une typologie des instruments aux fins du droit des interventions en cas de catastrophe, voir H. Fischer, «International disaster response law treaties: Trends, patterns, and lacunae», dans *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, FICR, Genève, 2003, p. 24 à 44.

¹³⁵³ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile (Paris, 25 mai 1998), *Journal officiel de la République française*, 9 décembre 1998, p. 18519 (4^e alinéa du préambule).

¹³⁵⁴ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 4. Voir également la Déclaration de Hyogo (2005), dans le Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6), résolution 1, par. 4.

internationales et non gouvernementales. L'importance de leur rôle est reconnue depuis un certain temps. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a confirmé que

[l]es organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant de façon impartiale et dans un but strictement humanitaire devraient continuer à apporter une contribution importante en venant s'ajouter aux efforts nationaux¹³⁵⁵.

Dans une résolution adoptée en 2008, le Conseil économique et social a reconnu

qu'une association et une coordination avec les acteurs compétents de l'aide humanitaire sont de nature à influencer positivement sur l'efficacité des interventions humanitaires, et [a] encourag[é] l'Organisation des Nations Unies à poursuivre les efforts entrepris pour renforcer les partenariats à l'échelle mondiale avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations non gouvernementales humanitaires compétentes et d'autres participants au Comité permanent interorganisations¹³⁵⁶.

6) L'article 5 reconnaît l'importance centrale de la coopération internationale pour les activités internationales de secours et d'assistance en cas de catastrophe. Il établit une obligation légale des diverses parties concernées. Il était entendu, cependant, que la nature de l'obligation de coopération pouvait varier, en fonction de l'acteur et du contexte dans lequel l'assistance était demandée et offerte. De par sa nature, la coopération est réciproque, si bien que l'obligation pour un État de coopérer avec une organisation

internationale, par exemple, implique la même obligation de la part de l'organisation. Il a été estimé que tenter de séparer la coopération entre États, la coopération entre États et organisations internationales (tout particulièrement l'ONU), et la coopération avec la FICR et les «organisations non gouvernementales pertinentes» ne rendait pas compte comme il convenait de l'éventail des relations juridiques possibles entre les États et les diverses entités mentionnées dans la disposition. Il n'était pas non plus nécessaire d'énoncer le caractère exact de l'obligation juridique de coopérer dans une disposition générale sur la coopération. De telles questions doivent être traitées dans des dispositions particulières à adopter dans l'avenir (d'où le membre de phrase liminaire «[e]n application du présent projet d'articles»). C'est pourquoi la Commission a inséré les mots «selon le cas» qui s'appliquent à la totalité du projet d'article, servant à la fois de référence aux règles spécifiques de coopération entre les diverses entités mentionnées dans le projet d'article (y compris les règles qui seront ajoutées au projet d'articles dans l'avenir) qui établissent la nature de l'obligation de coopérer, et d'indication d'une certaine latitude pour déterminer sur le terrain le caractère «approprié» ou non de la coopération.

7) Le qualificatif «pertinentes» qui s'applique à «organisations intergouvernementales» a été incorporé pour indiquer que, aux fins du projet d'articles, une coopération ne serait nécessaire qu'avec les entités qui participent à l'acheminement des secours et de l'assistance en cas de catastrophe. Le CICR est mentionné du fait que le projet d'articles peut aussi s'appliquer dans des situations d'urgence complexes où intervient un conflit armé.

¹³⁵⁵ Annexe, par. 5.

¹³⁵⁶ Résolution 2008/36 du 25 juillet 2008, intitulée «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies», par. 7.