



Assemblée générale

Distr. générale
5 mai 2008
Français
Original : anglais/espagnol

Commission du droit international

Soixantième session

Genève, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2008

Rapport préliminaire sur la protection des personnes en cas de catastrophe

M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–13	3
A. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission du droit international.	1–8	3
B. Objet du présent rapport.	9–13	5
II. Historique.	14–42	6
A. Évolution de la protection des personnes en cas de catastrophe	14–20	6
B. Sources.	21–42	8
1. Droit international humanitaire et assistance humanitaire.	22–24	8
2. Droit international des droits de l'homme, illustration de l'approche de la protection fondée sur les droits de la victime	25–26	9
3. Le droit international des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays	27–29	11
4. Les instruments juridiques spécialement applicables à l'assistance en cas de catastrophe.	30–40	12
5. Évolution récente	41	15
6. Droit international coutumier	42	15
III. Délimitation du sujet	43–58	16
A. <i>Ratione materiae</i> : définition et taxinomie des catastrophes	44–49	16



B.	<i>Ratione materiae</i> : la notion de protection des personnes.	50–55	18
C.	<i>Ratione personae</i>	56	21
D.	<i>Ratione temporis</i>	57–58	21
IV.	Forme finale.	59–60	22
V.	Conclusions	61–66	23

I. Introduction*

A. Inscription du sujet au programme de travail de la Commission du droit international

1. En 2002, à la quarante-quatrième session de la Commission du droit international le Groupe de la planification a créé un Groupe de travail sur le programme de travail à long terme, sous la présidence de M. Alain Pellet¹ et l'a reconstitué à la cinquante-huitième session, en 2006². Durant ce quinquennat, le Groupe de travail a invité ses membres, les autres membres de la Commission et le secrétariat à préparer des documents préliminaires sur un certain nombre de sujets. Un premier texte intitulé « La protection internationale des personnes dans les situations critiques » avait été élaboré en 2004 par M. Maurice Kamto à l'intention du Groupe de travail³. À la cinquante-huitième session en 2006, la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, qui assure le secrétariat de la Commission, a présenté au Groupe de travail un texte intitulé initialement « Droit international des interventions lors de catastrophes »⁴. À la même session, la Commission a remercié la Division de la codification de l'aide précieuse qu'elle lui avait fournie en élaborant cette proposition⁴. À cette session encore, le Groupe de la planification a recommandé l'inscription au programme de travail à long terme du sujet intitulé « Protection des personnes en cas de catastrophe », recommandation que la Commission a adoptée sans discussion⁵ en même temps que le plan d'étude reproduit à l'annexe C de son rapport.

2. À sa cinquante-neuvième session, en 2007, la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail le sujet intitulé « Protection des personnes en cas de catastrophe » et nommé l'actuel Rapporteur spécial⁶.

3. À sa soixante et unième session, en 2006, sur recommandation de la Sixième Commission (Questions juridiques), l'Assemblée générale a adopté le 4 décembre la résolution 61/34 intitulée « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session », dans laquelle elle prenait notamment note « de la décision de la Commission [...] d'inscrire cinq sujets à son programme de travail à long terme ».

* Le Rapporteur spécial souhaite remercier de leur appui et de leurs conseils, M. Arjen Vermeer, doctorant au T.M.C. Asser Instituut de La Haye, sous la direction de M. Frans Nelissen ; M^{me} Liz Heffernan, chargée de cours au Trinity College de Dublin; M. Guglielmo Verdirame, chargé de cours à l'Université de Cambridge, membre du Lauterpacht Centre for International Law dirigé par le professeur James Crawford, professeur de droit international à l'Université de Cambridge (chaire Whewell); M. Sebastian Machado, étudiant en maîtrise au département de droit international de la faculté de droit de l'Universidad de Los Andes à Bogota, sous la direction de M^{me} Liliana Obregon; M. Christophe Swinarski, ancien conseiller juridique du CICR à Genève; M. Diego Basile, de Buenos Aires, titulaire d'une maîtrise en droit de l'Université de Groningen; et MM. Paul Walegur et Vincent Stittelaar, de La Haye.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément n° 10 et rectificatif* (A/57/10 et Corr.1), par. 521.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 256.

³ Archives de la Division de la codification.

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), par. 261.

⁵ *Ibid.*, par. 257.

⁶ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 10* (A/62/10), par. 375.

4. À sa soixante-deuxième session, en 2007, sur recommandation de la Sixième Commission, l'Assemblée générale a adopté la résolution 62/66 du 6 décembre 2007, intitulée « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-neuvième session », dans laquelle elle prenait notamment note de la décision de la Commission d'inscrire à son programme de travail le sujet « La protection des personnes en cas de catastrophe ».

5. Lorsque la Sixième Commission a examiné en 2007 le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-neuvième session, plusieurs délégations se sont félicitées de l'inscription du sujet au programme de travail de la COI⁷. En revanche, l'une d'elle a dit « continu[er] de douter » que le sujet « se prête à un [travail de] codification ou [de] développement progressif du droit international »⁸.

6. Dès sa nomination par la Commission, le Rapporteur spécial est entré en relation avec les représentants des organisations gouvernementales et non gouvernementales intéressées, notamment le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, le Sous-Secrétaire général aux affaires humanitaires et Coordonnateur adjoint des secours d'urgence (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) et les responsables du programme axé sur les lois, règles et principes devant guider les interventions internationales en cas de catastrophe de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR).

7. En mars 2008, le Centre de droit international Lauterpacht a organisé à l'Université de Cambridge à l'intention du Rapporteur spécial, une table ronde d'une journée sur le thème de la protection des personnes en cas de catastrophe. Sous la présidence du professeur James Crawford, Directeur du Centre, ex-membre et ex-Rapporteur spécial de la Commission, les 18 participants ont pu verser au débat leurs connaissances spécialisées.

8. À sa cinquante-neuvième session, en 2007, la Commission a exprimé ses remerciements à la Division de la codification du Secrétariat pour le précieux concours qu'elle lui apportait « dans l'élaboration de projets de recherche, en lui transmettant de la documentation juridique assortie d'analyses »⁹. Elle a également prié le secrétariat d'établir une étude, limitée dans un premier temps aux catastrophes naturelles, sur le sujet « La protection des personnes en cas de catastrophe »¹⁰. Le Rapporteur spécial saisit cette occasion pour remercier, comme l'a fait la Commission, le Conseiller juridique de l'Organisation ainsi que le Directeur et le personnel de la Division de la codification d'avoir effectué une étude si exhaustive, qui sera assurément une référence incontournable pour la Commission

⁷ Voir les déclarations des représentants du Bénin (A/C.6/62/SR.18, par. 47), de l'Égypte (A/C.6/62/SR.18, par. 71), du Guatemala (A/C.6/62/SR.19, par. 12), du Royaume-Uni (A/C.6/62/SR.19, par. 42), de Sri Lanka (A/C.6/62/SR.19, par. 55), de l'Inde (A/C.6/62/SR.19, par. 107), de la Pologne (A/C.6/62/SR.20, par. 1), des États-Unis d'Amérique (A/C.6/62/SR.20, par. 23), de la Hongrie (A/C.6/62/SR.21, par. 7), de la Grèce (A/C.6/62/SR.21, par. 53), de la Roumanie (A/C.6/62/SR.21, par. 78), d'Israël (A/C.6/62/SR.21, par. 99), du Kenya (A/C.6/62/SR.21, par. 112), de la Sierra Leone (A/C.6/62/SR.24, par. 100) et de la Nouvelle Zélande (A/C.6/62/SR.25, par. 19).

⁸ Voir la déclaration du représentant du Portugal (A/C.6/62/SR.19, par. 77).

⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-deuxième session, Supplément n° 10* (A/62/10), par. 386.

¹⁰ Ibid. Cette étude paraîtra sous la cote A/CN.4/591 et Add.1 à 3.

lorsqu'elle se penchera sur le sujet. Il remercie également la Division pour les documents et les références bibliographiques qu'elle lui a fournis. Compte tenu du caractère préliminaire du présent rapport et par souci d'économie, il évitera autant que possible de reproduire ici des informations figurant déjà dans l'étude du Secrétariat.

B. Objet du présent rapport

9. Il va de soi que le présent rapport ne peut être que préliminaire. Il consiste principalement en un examen général du sujet destiné à déterminer les limites de celui-ci. Il ne s'agit donc pas d'une étude définitive mais d'une première exploration visant à fixer les hypothèses de base à partir desquelles procédera le travail de codification et de développement progressif de la matière. Il soulèvera ce faisant plusieurs questions préliminaires, dont certaines sont déjà plus ou moins traitées dans le texte initial du secrétariat. Cependant, alors que ce dernier porte surtout sur les principes généraux s'appliquant aux mécanismes opérationnels, on mettra ici l'accent sur l'étendue générale du sujet. Il s'agit de faire apparaître les grandes lignes des questions que la Commission devra examiner en premier lieu et les problèmes juridiques qu'elles posent. Le but est de stimuler les débats de la Commission afin que le Rapporteur spécial dispose des orientations dont il a besoin pour aborder le sujet.

10. Lorsqu'elle a inscrit le sujet à son programme de travail à long terme en 2006, la Commission l'a intitulé « Protection des personnes en cas de catastrophe ». Aucun document officiel n'indique ce qui l'a amenée à opter pour « protection » plutôt que pour « secours » ou « assistance », qui renvoient aux aspects que le secrétariat a privilégiés dans son texte initial. Il faut donc d'emblée définir clairement le sujet et en dégager les principes et les notions de base.

11. Pour cela, il faut commencer par en déterminer le champ, non seulement *ratione materiae* mais aussi *ratione personae* et *ratione temporis*. L'intitulé choisi par la Commission, « Protection des personnes en cas de catastrophe », ne peut avoir qu'une incidence sur la délimitation de ce champ. À première vue, il signifie sans doute que la Commission entend non pas se livrer à l'analyse exhaustive de tous les aspects juridiques des catastrophes, mais étudier seulement ceux qui touchent à la protection des personnes.

12. Cet intitulé signifie aussi que la matière est envisagée du point de vue particulier de la victime de la catastrophe et qu'il convient de l'aborder selon une approche fondée sur les droits de celle-ci. En matière de protection et d'assistance, cette approche consiste essentiellement à fixer un niveau précis de traitement que la victime d'une catastrophe est en droit d'attendre. Comme l'a dit le Secrétaire général¹¹, l'approche fondée sur les droits prend en considération non seulement les besoins humains mais aussi l'obligation de la société de respecter les droits inaliénables de la personne humaine. Elle permet aux individus de demander justice en tant que droit et non pas comme acte de charité, et confère aux collectivités une base morale à partir de laquelle elles peuvent demander une assistance internationale, si nécessaire.

¹¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-troisième session, Supplément n° 1 (A/53/1), par. 174.

13. Le présent rapport compte quatre parties : l'historique de la protection des personnes en cas de catastrophe; la présentation des sources de droit et des travaux internationaux de codification et de développement du droit de la matière; la description générale des différents aspects du sujet, visant à déterminer les grandes questions juridiques à couvrir; la conclusion provisoire du Rapporteur spécial, sans préjudice du résultat des débats que le rapport est censé susciter à la Commission.

II. Historique

A. Évolution de la protection des personnes en cas de catastrophe

14. De tout temps, les catastrophes ont joué un grand rôle dans l'histoire de l'humanité. On citera l'éruption du Vésuve de l'an 79, les épidémies de peste du Moyen Âge et la lame de fond qui a touché de grandes parties de l'Asie en 2004. Des considérations humanitaires ont donné lieu, au nom de la morale, à des appels à l'aide et à la solidarité avec les victimes. Il est utile de rappeler le cas des ordres de chevalerie, tel l'Ordre de Malte ou l'Ordre de Saint-Jean fondé en 1080, qui secouraient les personnes en détresse, notamment les victimes de catastrophes. En 1758, l'apparition de l'État-nation et du droit international a inspiré au diplomate et juriste suisse Emer de Vattel ces lignes souvent citées :

« [...] Toute nation doit travailler, dans l'occasion, à la conservation des autres et à les garantir d'une ruine funeste, autant qu'elle peut le faire sans trop s'exposer elle-même [...] Si un peuple est désolé par la famine, tous ceux qui ont des vivres de reste doivent l'assister dans son besoin, sans toutefois s'exposer eux-mêmes à la disette [...] L'assistance, dans cette dure extrémité, est si essentiellement conforme à l'humanité qu'on ne voit guère de nation un peu civilisée y manquer absolument [...] De quelque calamité qu'un peuple soit affligé, la même assistance lui est due »¹².

15. Il s'écoulera un siècle avant qu'un autre Suisse, Henri Dunant, parvienne à mobiliser les appuis nécessaires pour établir des normes internationales applicables à l'aide aux victimes d'un type particulier de catastrophe, le conflit armé. Le souci de protection des blessés pendant un conflit armé a donné lieu à la création du Comité international de la Croix-Rouge et à l'adoption de la Convention de Genève de 1864. Les premières dispositions prises pour protéger certains groupes et prévoir les secours dont ils pouvaient bénéficier se rapportaient donc aux situations de guerre.

16. Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, on a commencé à prendre également en compte les besoins des victimes d'autres catastrophes. Depuis leur création et conformément à leur mandat, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹³ ont entrepris de porter assistance et secours lors des catastrophes qui peuvent toucher les peuples en temps de paix, condition du développement

¹² E. de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite des affaires des nations et des souverains*, texte de 1758, livres I, II, III et IV. Neuchâtel : Imprimerie de la société typographique, nouvelle édition, 1777, livre II, chap. I, p. 145 et 146.

¹³ Voir la résolution 3 de la deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Berlin, 1969) (à consulter en anglais à l'adresse www.icrc.org).

vigoureux des Sociétés et préparation utile à leur activité en temps de guerre. Les sociétés de secours doivent donc en temps de paix se consacrer à des travaux humanitaires correspondant à leurs tâches en temps de guerre, à savoir porter secours lorsque survient une calamité publique qui, comme la guerre, exige une aide immédiate et organisée. Cependant, l'aide internationale aux victimes de catastrophes autres que les conflits armés n'est devenue une des grandes préoccupations de la communauté internationale qu'au début du XX^e siècle. L'attention qui lui était accordée n'a fait que croître tout au long du siècle, à mesure que les catastrophes gagnaient en fréquence, en intensité et en complexité. Avec la création en 1927 du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de l'Union internationale de secours¹⁴, la matière est entrée dans le système du droit international. Depuis, ses aspects juridiques suscitent une attention croissante de la part de la communauté internationale. Alors qu'un intérêt bien compris poussait les États à élaborer des instruments régissant leur conduite en temps de guerre, la coopération internationale a pris une dimension plus importante dans le domaine de la protection et de l'assistance en cas de catastrophe. Ce renforcement de la solidarité internationale a fait apparaître la nécessité de renforcer les dispositions du droit international.

17. La protection et l'assistance en cas de catastrophe ont généralement été envisagées d'un point de vue pragmatique. C'est ce qui ressort de l'augmentation constante du nombre de cadres réglementaires, principalement bilatéraux, et des travaux des organismes et institutions spécialisées des Nations Unies ou d'entités telles que la Croix-Rouge internationale. L'élaboration de textes de droit international et les progrès de l'organisation de la gestion des catastrophes témoignent du besoin récurrent de la communauté internationale de régler la question de la protection des personnes, et illustrent la manière dont elle l'abordait. Ces deux volets – législation internationale et organisation – vont de pair lorsqu'il s'agit de fournir efficacement l'aide dont ont besoin les personnes qui font face à une crise humanitaire, en cas par exemple de catastrophe¹⁵.

18. En 2001, la FICR a entrepris d'examiner de façon critique le *corpus* éparpillé des normes internationales et nationales relatives aux secours en cas de catastrophe, lançant son opération relative au « Droit international des interventions lors de catastrophes » ou « DIIC ». Se fondant sur les résultats de ce travail, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui rassemble les organismes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États parties aux Conventions de Genève, a adopté en novembre 2007 un ensemble de directives opérationnelles sur l'assistance en cas de catastrophe. Selon la Fédération, les éléments essentiels du droit international des interventions lors de catastrophes sont les législations et règles et les autres principes propres à faciliter l'accès aux victimes, à coordonner et améliorer les interventions internationales lors de catastrophes ne résultant pas de conflits, et à en rendre compte, y compris les activités de préparation aux catastrophes sur le point de se produire ainsi que la

¹⁴ La Convention et le Statut établissant une Union internationale de secours sont entrés en vigueur en 1927. L'Union a cependant cessé de fonctionner.

¹⁵ Kalshoven, F., « Assistance to the victims of armed conflicts and other disasters », in Kalshoven, F. (dir. publ.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict, The Hague, 22-24 June 1988* (Dordrecht (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 1989), p. 14.

conduite des opérations de sauvetage et d'aide humanitaire¹⁶, et se fondent sur le principe que les activités en question s'appliquent à toute catastrophe, quelle qu'en soit l'origine, à l'exception des conflits armés, qui relèvent du droit international humanitaire. En outre, le DIIC porte principalement sur l'aspect opérationnel de la protection, c'est-à-dire sur l'assistance.

19. L'analyse documentaire réalisée en 2007 par la FICR dans le cadre de ce projet¹⁷ et l'étude du Secrétariat ont toutes deux montré qu'il existait un ensemble distinct de dispositions juridiques pour les interventions et les secours internationaux et ont dressé l'inventaire détaillé de leurs diverses sources. Il existe un nombre considérable de traités bilatéraux d'assistance mutuelle. En outre, le droit international des interventions lors des catastrophes comporte 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. Comme on pouvait s'y attendre, les prescriptions qui constituent ce droit présentent des différences considérables du point de vue de la matière, de l'espace et du temps. Il n'est donc pas simple d'évaluer l'importance du DIIC et l'appui dont il bénéficie au sein de la communauté internationale.

20. Sur un plan théorique plus général, le DIIC partage avec le droit international humanitaire de nombreux principes fondamentaux qui guideront utilement son développement¹⁸. Il s'apparente en outre au droit international relatif aux droits de l'homme et au droit international des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ses sources sont donc en grande partie les mêmes que celles qui alimentent notre sujet, comme on le montrera dans la prochaine section. Parallèlement, le DIIC soulève des questions en rapport avec le sujet qu'examine la Commission, celle notamment de savoir comment dépasser le stade du simple inventaire pour procéder au classement du droit et de la pratique.

B. Sources

21. On trouve aujourd'hui trois sources directes de la protection et de l'assistance internationales en cas de catastrophe : 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. On se contentera ici de présenter en quelques mots ces trois sources dans l'optique de notre sujet.

1. Droit international humanitaire et assistance humanitaire

22. Comme on l'a dit, les premiers accords conclus par les États pour formaliser l'action humanitaire et répondre aux préoccupations humanitaires se limitaient à une

¹⁶ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Droit international des interventions lors de catastrophes (DIIC) : rapport sur l'Initiative pour le DIIC 2002-2003*, 2003 (03/IC/II) (à consulter à l'adresse www.icrc.org/Web/ang/siteeng.nsf/htm/5XRDP7).

¹⁷ D. Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2007).

¹⁸ M. H. Hoffman, « What is the Scope of International Disaster Response Law? », in *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2003, p. 13 à 20.

situation d'urgence particulièrement grave, celle des conflits armés. Historiquement, la dynamique des conflits armés se distingue de celle des situations de pays. Des normes de conduite se sont développées à partir des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, y compris des normes applicables à l'assistance internationale. Ces premiers accords étaient en particulier centrés sur la protection et l'assistance accordées aux militaires, et non pas à la population civile. Cependant, avec l'accroissement du nombre de victimes civiles de la guerre, la protection de toutes les personnes « hors de combat » est passée au premier plan des arrangements conclus par la suite pour régler la conduite des parties engagées dans un conflit armé.

23. Ces arrangements ont peu à peu constitué le *corpus* juridique appelé aujourd'hui droit international humanitaire¹⁹, domaine codifié de façon assez complète. Ce droit ne s'applique que s'il y a conflit armé et ne vise que les personnes relevant de certaines catégories. De toute manière, les multiples niveaux de protection qu'il offre visent l'être humain comme bénéficiaire ultime²⁰.

24. Les règles fondamentales qui organisent les secours accordés à la population civile pendant un conflit armé, c'est-à-dire l'assistance humanitaire, sont consacrées dans les Conventions de Genève de 1949²¹ et les Protocoles de 1977 qui leur sont attachés²². Ces règles reprennent dans une grande mesure des règles coutumières sous-jacentes²³. Il y a d'autres règles encore dans les accords conclus entre les parties à un conflit ou entre l'une ou plusieurs de ces parties et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Enfin, les organisations internationales, intergouvernementales ou non, comme la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les principaux organes de l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées des Nations Unies, ainsi que les départements du Secrétariat de l'ONU (par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires) jouent un rôle important avec leurs règlements propres et les décisions qu'ils ont prises en matière de secours en situation de conflit armé, y compris les missions de maintien de la paix²⁴. C'est ainsi qu'il existe pour les situations de conflit un vaste *corpus* juridique régissant l'assistance qui peut non seulement servir de source pour réglementer la protection des personnes en cas de catastrophe, mais aussi s'appliquer par analogie, dans la mesure où il est pertinent, à d'autres situations de catastrophe que les conflits armés.

2. Droit international des droits de l'homme, illustration de l'approche de la protection fondée sur les droits de la victime

25. Le droit international relatif aux droits de l'homme consacre les droits et les libertés dont jouit l'être humain en vertu du droit international. Il confère à l'individu la qualité de détenteur de droits. Les États sont universellement et

¹⁹ Voir *Légalité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires – avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 74 à 87.

²⁰ R. Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2002), p. 34.

²¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n^{os} 970 à 973.

²² Ibid., vol. 1125, n^{os} 17512 et 17513.

²³ Voir J.-M. Henkaerts et L. Doswald-Beck, *Customary Rules of International Humanitarian Law*, étude en deux volumes du CICR (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

²⁴ B. Jakovljević, « International disaster relief law », in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 34 (2004), p. 256.

constamment tenus d'assurer la protection des personnes qui se trouvent sur leur territoire par les divers instruments internationaux et le droit international coutumier relatifs aux droits de l'homme.

26. Certains droits de l'homme revêtent une importance particulière du point de vue des catastrophes. Parmi ceux qui sont pertinents sur ce plan, on peut citer le droit à la vie²⁵, le droit à l'alimentation²⁶, le droit à la santé et aux soins médicaux²⁷, le droit à l'eau²⁸, le droit à un logement, à des vêtements et à des services d'assainissement convenables²⁹ et le droit de ne pas être victime de discrimination³⁰. Les rapports entre le droit international relatif aux droits de l'homme et les catastrophes ne se sont pas encore concrétisés dans les instruments de droit positif existant dans l'un ou l'autre domaine. Il n'y a pour l'instant que deux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui s'appliquent expressément en cas de catastrophe. Le premier, la Convention relative aux droits des personnes handicapées³¹, ne mentionne pas le droit à la protection, la disposition correspondante étant formulée plutôt sous forme d'obligation imposée à l'État contractant d'assurer la protection et la sûreté des handicapés en cas de catastrophe naturelle³². Le deuxième, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, fait de même en fixant explicitement l'obligation de veiller à ce que l'enfant reçoive la protection voulue et une aide humanitaire³³. Les dispositions pertinentes de ces deux instruments renvoient au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire, contexte dans lequel les obligations en question doivent être accomplies. Il semble que, par nature, ces dispositions fixent pour les États des règles d'ordre public inspirées du principe d'humanité plutôt qu'elles ne consacrent des droits individuels. Il est important de rappeler à cet égard que chacun des droits de l'homme est censé comporter trois niveaux d'obligation pour l'État : obligation de respecter, obligation de protéger et obligation d'accomplir³⁴. Une approche de la protection et de l'assistance en cas de catastrophe fondée sur les droits tient compte de ces obligations aussi.

²⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668, art. 6.

²⁶ Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, n° 14531, art. 11.

²⁷ Ibid., art. 12.

²⁸ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Nations Unies, *Recueil des Traités*, n° 20378, art. 14, par. 2, al. h).

²⁹ Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels, op. cit., *supra*, note 26, art. 11.

³⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, op. cit., *supra*, note 25, art. 2.

³¹ Résolution 61/106 de l'Assemblée générale en date du 13 décembre 2006, annexe I.

³² Ibid., art. 11.

³³ Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Organisation de l'unité africaine, document CAB/LEG/24.9/49 (1990), art. 23, par. 1 et 4.

³⁴ Voir, par exemple, l'observation générale faite en 1982 par le Comité des droits de l'homme à propos de l'article 6 (Droit à la vie) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, où le Comité estime que les États devraient prendre des mesures pour éliminer la malnutrition et les épidémies (HR/GEN/1/Rev.7, sect. II, observation générale n° 6, par. 5). Les trois niveaux d'obligation ont été plus explicitement traités dans le contexte des observations faites par le Comité des droits de l'homme en 1982 à propos de l'article 6 (Droit à la vie) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait observer en 1999 à propos de l'article 11 du Pacte (Droit à une nourriture suffisante) que : a) les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires

3. Le droit international des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays

27. Les catastrophes provoquent souvent des déplacements massifs de population, soit d'un pays à l'autre (c'est le cas des réfugiés), soit dans les frontières de l'État sinistré (c'est le cas des déplacés). Les réfugiés et les déplacés sont en général traités comme des catégories distinctes, auxquelles le régime de protection applicable à la situation où ils se trouvent confère des droits particuliers.

28. Le droit international des réfugiés s'est développé dans le contexte des déplacements de population provoqués par les persécutions et les ravages causés par les conflits armés – en particulier la Seconde Guerre mondiale qui a conduit à adopter en 1951 la Convention relative au statut des réfugiés³⁵, pierre angulaire de ce domaine du droit. Il oblige les États à assurer la protection des personnes qui ont la qualité de réfugié lorsqu'elles ne sont pas convenablement protégées par leur État d'origine parce que celui-ci n'a pas la volonté ou les moyens de le faire. La survenance d'une catastrophe ne figure pas parmi les motifs pour lesquels le statut de réfugié peut être accordé. Pourtant, c'est souvent dans une situation d'urgence, créée par exemple par une catastrophe, qu'ont lieu des actes de persécution – motif légal d'octroi du statut de réfugié. De plus, un État partie à la Convention est obligé selon l'article 23 d'accorder aux réfugiés qui séjournent légalement sur son territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours que celui qu'il accorde à ses propres nationaux.

29. Il n'existe actuellement aucun instrument juridiquement contraignant qui s'appliquerait au cas des déplacés. On trouve une source de règles faisant autorité (mais non obligatoires) pour la protection des déplacés dans les Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays élaborés par le Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe)³⁶. Ces principes concernent la protection, entre autres, des personnes déplacées par une catastrophe d'origine naturelle ou humaine³⁷. Il prévoit en particulier que c'est aux autorités nationales qu'incombent au premier chef le devoir et la responsabilité de fournir

pour lutter contre la faim même en période de catastrophe naturelle ou autre; b) qu'il incombe à l'État de prouver qu'il s'est efforcé d'utiliser toutes les ressources dont il disposait; et c) qu'il incombe à l'État, s'il n'est pas en mesure d'accomplir son obligation, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international (ibid., sect. 1, observation générale n° 13, par. 6 et 17).

³⁵ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 189, n° 2545. La Convention et le Protocole de 1967 y relatif (ibid., vol. 606, n° 8791) sont entrés en vigueur le 4 octobre 1967. Voir également la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 (ibid., vol. 1001, n° 14691) et la Déclaration de Carthage sur les réfugiés adoptée le 22 novembre 1984 au Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama (*International Journal Refugees Law*, vol. 3, n° 2, avril 1991).

³⁶ Voir également le Protocole relatif à la protection et à l'assistance à accorder aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, adopté le 30 novembre 2006 par la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs; les États Membres s'y sont engagés à suivre les Principes directeurs (à consulter à l'adresse http://www3.brooking.edu/fpprojects/idp/GreatLakes_IDPprotocol_final.pdf).

³⁷ Principes directeurs ... (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe) : « Introduction, portée et objet », par. 2.

aide et protection aux déplacés et que ceux-ci ont le droit de solliciter et de recevoir d'elles aide et protection³⁸.

4. Les instruments juridiques spécialement applicables à l'assistance en cas de catastrophe

30. Les trois ensembles de règles dont on vient de parler composent d'une manière générale le contexte juridique dans lequel se situe la protection des êtres humains. Il existe cependant un grand nombre d'instruments qui sont plus directement applicables, plus précisément axés sur l'aspect opérationnel de la protection qu'est l'assistance en cas de catastrophe. Il ne semble pas utile au Rapporteur spécial de reprendre ici la liste exhaustive dressée par le secrétariat dans son étude³⁹. Il suffira de rappeler certains grands exemples d'encadrement juridique et les tendances de la normalisation dans le contexte des catastrophes.

Traités multilatéraux

31. Il n'existe pas d'instrument universel global traitant des aspects généraux de la protection des personnes en cas de catastrophe, mais il existe au niveau multilatéral plusieurs instruments universels ou régionaux qui portent sur certains aspects de la matière. Il y a aussi un nombre considérable de déclarations non juridiques et de dispositions de « droit mou » qui ont été élaborées et adoptées, notamment sous l'égide ou avec le concours de l'Organisation des Nations Unies. Enfin, il y a l'apport des milieux non gouvernementaux, sous forme de principes directeurs et de normes types.

32. Le premier traité multilatéral qui ait exclusivement porté sur les aspects généraux des secours en cas de catastrophe est la Convention et le Statut de l'Union internationale de secours de 1927. L'Union n'a pourtant participé à des secours qu'à deux occasions seulement⁴⁰. Le traité est encore techniquement en vigueur entre 17 États, mais les avoirs et les attributions de l'Union ont été transférés à l'ONU en vertu de la résolution 1268 (XLIII) du Conseil économique et social en date du 4 août 1967. L'une des raisons de la mise en sommeil de l'Union tient à la structure même de la Convention qui la fondait. Le système conventionnel a été jugé faible parce qu'il reposait sur des obligations et des droits particuliers sans tenir compte de leurs fondements juridiques et donc sans déterminer les droits et les devoirs plus généraux qui étaient applicables⁴¹. Il vaut la peine de noter que le champ d'application de la Convention couvrait à la fois les conflits armés et les situations survenant en temps de paix⁴².

33. Il n'existe actuellement que deux traités universels qui contiennent des règles générales régissant l'assistance internationale : a) la Convention-cadre sur l'aide à la protection civile adoptée en 2000, qui porte sur la coopération entre autorités nationales de protection civile; b) la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des

³⁸ Ibid., Principes 3 et 25.

³⁹ A/CN.4/590/Add.2 (à paraître). On trouvera un recensement détaillé des règles et instruments applicables in Fisher, op. cit. *supra*, note 17, part II, p. 38 à 87.

⁴⁰ P. Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization* (Dordrecht (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 1985), p. 370.

⁴¹ Ibid., p. 372.

⁴² Ibid., p. 367.

catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, adoptée en 1998 et entrée en vigueur en 2005. Ce dernier texte met en place le cadre juridique général de l'aide apportée dans le domaine des télécommunications aux opérations de secours en cas de catastrophe, y compris la coordination des interventions et la réduction des obstacles réglementaires. Il traite d'un grand nombre de questions générales qui, même si elles relèvent du seul domaine des télécommunications, pourraient influencer sur la suite du travail de codification. On notera que cette convention ne contient pas de disposition excluant une application aux conflits armés. D'ailleurs, elle fait des organisations non gouvernementales des agents de l'assistance, qui se voient accorder plusieurs prérogatives particulières. Ni l'un ni l'autre instrument n'ont suscité l'adhésion générale et ils ont tous deux souffert de n'être pas effectivement appliqués sur le terrain.

34. Aux niveaux régional et sous-régional, plusieurs accords ont été adoptés, par exemple en Europe, en Amérique latine et en Asie. Ces traités régionaux sont d'une importance particulière pour l'étude de la matière parce qu'ils sont le plus souvent de nature plus générale et couvrent des questions plus diverses. Le plus récent que l'on peut citer est l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence adopté le 26 juillet 2005⁴³ par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est après la lame de fond de décembre 2004, où s'exprime une grande partie de la pensée contemporaine en ce qui concerne l'atténuation des effets des catastrophes et de la réduction des risques et qui traite de la coopération internationale dans les interventions en cas de catastrophe. Certains de ces accords mettent en place des organes régionaux qui ont pour mission d'entreprendre diverses tâches.

Traités bilatéraux

35. Les accords multilatéraux sont à leur tour étayés par un assez grand nombre d'accords bilatéraux qui réglementent l'assistance et la coopération entre États, surtout, mais pas exclusivement, en Europe⁴⁴.

Législation interne

36. La quasi-totalité des pays du monde se sont dotés d'une législation relative aux catastrophes nationales, ou à certains de leurs aspects. Si quelques-uns ont adopté des législations portant précisément sur les questions liées aux catastrophes – par exemple la réduction des risques, l'octroi de l'aide et la protection civile –, il faut garder à l'esprit que, comme le secrétariat le signale dans son étude⁴⁴, les États soumettent certaines aspects de la prévention et des interventions à des lois nationales traitant diversement de la protection de l'environnement, de la conservation, de la sylviculture, de la santé, de la sécurité vivrière, de l'assainissement, des épidémies, de la sécurité, de la protection, de la protection civile, de l'immigration, des droits de douane, des opérations de recherche et de sauvetage, des situations d'urgence, de l'eau, de la sécurité-incendie, de la prévention des accidents industriels, de la fiscalité, de la météorologie ou encore de l'aménagement du territoire et de la prévention des séismes. Selon la même étude, la loi nationale est décisive dans plusieurs domaines, soit qu'elle fixe le contenu d'une norme internationale, soit qu'elle mette en mouvement la coopération internationale.

⁴³ À consulter à l'adresse <http://aseansec.org/17579.htm>.

⁴⁴ Voir A/CN.4/590/Add.2 (à paraître).

Autres grands instruments

37. Le *corpus* d'accords et de traités internationaux actuellement en vigueur dans le domaine des secours en cas de catastrophe (à la fois prévention et assistance) se compose de plusieurs instruments non contraignants, adoptés le plus souvent au niveau intergouvernemental, mais aussi par des institutions et des entités privées. Par exemple, une étude coréalisée par l'ex-Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe et la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge a abouti à une série de recommandations visant à accélérer les secours internationaux en facilitant l'action du personnel d'intervention et la livraison des articles de secours : ces mesures destinées à accélérer les secours internationaux⁴⁵ ont été adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 32/56 du 8 décembre 1977.

38. Dans sa résolution 46/182 du 19 décembre 1991, l'Assemblée a mis en place le cadre fondamental dans lequel s'inscrivent actuellement les secours en cas de catastrophe. Elle y différencie comme domaines d'activité la prévention et l'atténuation des effets, la planification préalable, la capacité de réserve, et la coordination, la coopération et la direction des opérations dans le domaine de l'aide humanitaire d'urgence, et y fixe un certain nombre de principes directeurs. Elle y établit également un lien entre secours, restauration et développement.

39. On pourrait également mentionner les Principes et Règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe⁴⁶, la Déclaration de principes relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre de 1969⁴⁷, la résolution du Conseil de l'Europe sur la prévention des désastres naturels et autres adoptée en 1972⁴⁸, et le Code de conduite 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 catastrophe, adopté en 1955⁴⁹. Parmi les autres textes importants, il faut encore mentionner le projet d'accord type relatif au droit international, médical et humanitaire, adopté par l'Association de droit international à sa conférence de Belgrade en 1980⁵⁰, les *Model Rules for disaster Relief Operations* proposées en 1982 par l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR)⁵¹, qui visaient à combler les lacunes du droit international humanitaire en matière d'aide aux victimes de catastrophe, les Principes directeurs concernant le droit à

⁴⁵ Voir le rapport du Secrétaire général sur le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (document A/32/64 et Corr.1), annexe II, par. 1 à 3.

⁴⁶ Adoptés par la trente et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Istanbul, 1969) et révisés par les vingt-deuxième à vingt-sixième Conférences [Téhéran (1973), Bucarest (1977), Manille (1981), Genève (1986) et Genève (1995)]; réédités in *International Review of the Red Cross*, n° 310 (février 1996), annexe IV.

⁴⁷ Résolution XXVI de la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Istanbul du 6 au 13 septembre 1969, in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 104, novembre 1969.

⁴⁸ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, résolution (72) 6 en date du 18 février 1972.

⁴⁹ Adopté par la vingt-sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue à Genève du 3 au 7 décembre 1995. À consulter à l'adresse <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp>.

⁵⁰ Reproduit in *Report of the 59th Conference of the International Law Association*, Belgrade, 17-23 août 1980, p. 520 à 527.

⁵¹ Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, *Policy and Efficacy Studies No. 8* (New York, 1982).

l'assistance humanitaire adoptés par l'Institut international de droit humanitaire en 1992⁵², les Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies (« critères de Mohonk »), adoptés en 1995⁵³, les Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays adoptés en 1999 (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe), le projet Sphere⁵⁴, les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes (« Directives d'Oslo ») de 2006⁵⁵ et les Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters adoptées en 2006 par le Comité permanent interorganisations (A/HRC/4/38/Add.1, annexe).

40. En outre, dans les années 80, un projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence a été rédigé et présenté au Conseil économique et social (voir A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2). Bien qu'il n'ait jamais été adopté, son contenu est une référence utile pour les dispositions qui pourraient figurer dans l'instrument juridique qui serait éventuellement être adopté.

5. Évolution récente

41. La communauté internationale intervenant de plus en plus ces derniers temps dans les situations de catastrophe, il est apparu qu'il fallait améliorer la réglementation applicable afin de surmonter les obstacles qui s'opposent à la distribution effective des secours. Les derniers faits nouveaux montrent bien l'importance de cette nécessité. Ils sont constitués par un bon nombre de résolutions adoptées par l'Assemblée générale à ses récentes sessions à propos de nombreux points de son ordre du jour distincts mais non sans rapports entre eux⁵⁶, la résolution relative à l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de 2003 tenue à Bruges (Belgique), la Déclaration de Hyogo adoptée en 2005 par la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes⁵⁷ et la résolution adoptée en 2007 par la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge portant adoption 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 catastrophe⁵⁸.

6. Droit international coutumier

42. Le sujet semble se prêter en principe à un travail de développement progressif, mais il ne faut pas exclure la possibilité de trouver des règles coutumières applicables. Les auteurs de l'étude documentaire de la FICR sur le cadre dans lequel

⁵² Adoptés à la dix-septième table ronde sur les problèmes contemporains du droit humanitaire de l'Institut international de droit humanitaire tenue à San Remo (Italie) du 2 au 4 septembre 1992.

⁵³ Reproduits in *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), p. 192 à 208.

⁵⁴ *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Genève, 2000, rév. 2004).

⁵⁵ À consulter à l'adresse <http://ochaonline.un.org/Publications/tabid/Default.aspx>.

⁵⁶ On trouvera la liste des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale dans le document A/CN.4/590/Add.2 (à paraître).

⁵⁷ Voir le rapport de la Conférence mondiale tenue à Kobe (Japon) du 18 au 22 janvier 2005 (A/CONF.206/6 et Corr.1), résolution 1. Voir également le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (ibid., résolution 2).

⁵⁸ Résolution 4, annexe (à consulter actuellement à l'adresse : [http://icrc.org/web/eng/siteengO.nsf/htmlall/p1108/\\$File/ICRC_002_1108.pdf!Open](http://icrc.org/web/eng/siteengO.nsf/htmlall/p1108/$File/ICRC_002_1108.pdf!Open)).

s'inscrit le DIIC reconnaissent que les recherches ne permettent pas de conclure à l'existence d'un système de DIIC coutumier⁵⁹. Ils font cependant observer que leurs travaux pourraient encore porter au jour des éléments qui amèneraient à revenir sur cette conclusion⁶⁰.

III. Délimitation du sujet

43. À ce stade préliminaire de ses travaux, le Rapporteur spécial a besoin des indications de la Commission quant à l'étendue du sujet, avant de pouvoir proposer des projets d'articles ou des articles. Pour faciliter les débats, il traitera ci-dessous des aspects *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis* du sujet. Quant à savoir s'il faut également envisager l'aspect *ratione loci*, la question reste posée.

A. *Ratione materiae* : définition et taxinomie des catastrophes

44. La notion de catastrophe et la manière de classer les catastrophes sont très importantes pour la définition du sujet. Bien que ces phénomènes prennent différentes formes, ils présentent des caractères communs dont l'étude aiderait à bien saisir la notion elle-même.

45. Une situation de catastrophe naît de la vulnérabilité des êtres humains exposés à un risque. Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 définit comme suit ce qu'il appelle l'« aléa » :

« Une 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) »⁶¹.

46. Le terme « catastrophe », n'est pas un terme de droit. Il n'a pas de définition juridique généralement acceptée en droit international. Si certains instruments internationaux préfèrent se dispenser totalement d'expliquer ce qu'est une catastrophe⁶², d'autres en donnent une définition très complète. On trouve un exemple de ce dernier cas dans la Convention de Tampere de 1998, qui qualifie de « catastrophe » une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaines, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une

⁵⁹ Hoffman, op. cit., *supra*, note 18, p. 16.

⁶⁰ Ibid., note 25.

⁶¹ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6), résolution 2, note 2.

⁶² C'est le cas, par exemple, de l'Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance de l'Organisation des États américains, ouverte à la signature le 7 juin 1991 et entrée en vigueur le 16 octobre 1996.

activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période⁶³.

47. La première chose que l'on peut remarquer est que la notion de catastrophe ne distingue pas entre les événements qui touchent un seul pays et ceux qui en touchent plusieurs, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire qu'un sinistre ait un aspect international (par exemple des effets transfrontières). La deuxième chose est que le niveau de gravité d'une catastrophe s'exprime souvent en termes de perturbation de l'État, de la région ou de la société. Un troisième élément a trait aux souffrances ou aux préjudices que peut entraîner le danger dont il s'agit pour la vie de l'homme, sa santé, ses biens ou son milieu. Le sinistre peut avoir une portée internationale quand l'État, la région ou la société affectés n'ont pas les moyens ou la volonté d'y faire face avec leurs seules ressources. Ces trois éléments, au regard desquels le sort des êtres humains est une considération décisive, suscitent normalement l'attention et la réaction de la communauté internationale. Ceux qui interviennent dans l'assistance peuvent être qualifiés d'« agents de l'humanité »⁶⁴, qualification qui n'est pas sans conséquence pour la définition du sujet dans la mesure où elle porte sur la protection, comme on le verra ci-dessous.

48. Les instruments internationaux font couramment des distinctions entre les catastrophes selon des critères préétablis. Pour commencer, les catastrophes peuvent être rangées selon leur origine sous deux rubriques : il y a les catastrophes naturelles (tremblements de terre, laves de fond, éruptions volcaniques) et les catastrophes d'origine humaine (marées noires, accidents nucléaires, conflits armés). Elles sont souvent classées aussi selon leur durée : il y a les catastrophes brutales (cyclones) et les catastrophes progressives ou larvées (sécheresses, disettes, calamités agricoles). Elles peuvent enfin se diviser selon le contexte dans lequel elles surviennent, entre situations d'urgence simples et situations d'urgence complexes. 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.⁶⁵

49. Le secrétariat propose de limiter au départ le sujet aux catastrophes naturelles, en raison de ce qui lui apparaît comme le besoin le plus pressant⁶⁶. Le Rapporteur

⁶³ Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe de 1998, art. I, par. 6. Voir également l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (non entré en vigueur), qui dit qu'une « catastrophe » est une perturbation grave du fonctionnement d'une collectivité ou d'une société qui cause des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales généralisées.

⁶⁴ D. Caron, « Addressing catastrophes: conflicting images of solidarity and separateness », in D. Caron et C. Leben (dir. publ.), *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes* (La Haye, Martinus Nijhoff, 2001), p. 13.

⁶⁵ Document de travail sur la définition des situations d'urgence complexes présenté à la dixième réunion (9 décembre 1994) du Comité permanent interorganisations (à consulter à la Division de la codification). La notion de situation d'urgence complexe doit être distinguée de ce que l'on a appelé les « catastrophes complexes », c'est-à-dire les situations dans lesquelles un facteur sinistrant fait apparaître la vulnérabilité à d'autres facteurs sinistrants. Voir R. C. Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action* (Londres, Pinter Publishing, 1978), p. 6.

⁶⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10 (A/61/10), annexe C, par. 2. Voir cependant l'étude postérieure du secrétariat, dont le point de

spécial pense pour sa part que l'intitulé sur lequel la Commission a fini par s'entendre donne à penser que le sujet est plus vaste. Une approche moins limitative semble la meilleure façon d'atteindre l'objectif final qui est la codification et le développement progressif du droit de la matière, c'est-à-dire l'élaboration d'un régime de protection des personnes. On peut dire que la nécessité de cette protection est d'une égale acuité dans tous les types de catastrophe. Sur le plan de la définition théorique, il conviendrait d'envisager toutes les catégories que l'on a mentionnées ci-dessus, et d'admettre du même coup que la catégorisation des catastrophes selon leur origine, leur durée et leur contexte présente des difficultés. Les catégories peuvent se chevaucher; il n'est pas toujours facile de faire une différence nette entre les origines, dans le cas par exemple de la désertification ou dans celui du réchauffement planétaire. Une catastrophe d'origine apparemment naturelle peut être en fait causée ou aggravée par l'activité de l'homme, comme c'est le cas de la désertification, provoquée par la surexploitation des terres et le déboisement. C'est aussi le cas des épidémies, qui ne sont pas nécessairement la conséquence directe de l'activité humaine mais peuvent assurément être aggravées par l'homme par manque d'hygiène, en particulier chez les réfugiés et les déplacés. Cela montre bien à quel point les catégorisations sont arbitraires et incline à adopter un point de vue holistique. Cependant, on en exclura le conflit armé en tant que tel, car un domaine du droit très largement développé s'y applique et règle de façon très détaillée ce cas de figure de la réalité sociale : le droit international humanitaire. Cela serait conforme à l'attitude adoptée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, dans lequel elle a considéré que c'est le droit applicable dans les conflits armés, conçu pour régir la conduite des hostilités, qui est la *lex specialis* applicable⁶⁷.

B. *Ratione materiae* : la notion de protection des personnes

50. Comme l'intitulé du sujet ne peut qu'avoir une incidence sur la façon de le délimiter, la notion de protection des personnes doit être examinée davantage. Les victimes des catastrophes ne constituent pas une catégorie juridique à part. Mais comme elles se trouvent de fait dans une situation tout à fait particulière, elles ont des besoins spéciaux auxquels il s'agit de répondre. Le fondement principal du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme applicables en cas de catastrophe est le principe d'humanité, sur lequel s'appuie toute l'action humanitaire⁶⁸.

51. D'abord, la notion de protection soulève une question générale si on l'oppose aux notions d'intervention, de secours et d'assistance : doit-elle être conçue comme

vue est plus global, où il est dit que si le corps du document est consacré aux catastrophes causées par des agents naturels, rares sont les textes et les instruments cités qui font une distinction nette entre catastrophe naturelle et catastrophe d'origine humaine.

⁶⁷ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 240, par. 25. Cette position est à comparer avec celle que la Cour a adoptée dans *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 178, par. 106.

⁶⁸ Dès 1949, la Cour internationale de Justice a déclaré que la Convention de La Haye de 1907 contenait certains principes généraux et biens reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolus encore en temps de paix qu'en temps de guerre. Voir l'affaire 2003 du détroit de Corfou, arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22.

se distinguant des autres ou comme les englobant? Dans toute situation de catastrophe, on peut distinguer trois phases : la phase antérieure à la catastrophe, la catastrophe proprement dite et la phase postérieure. La notion d'intervention se restreint 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. Dans le contexte où nous sommes, on peut décrire l'assistance comme la mise à disposition et la fourniture des biens, des matériaux et des services indispensables à la survie de la population. Ce que recouvre la notion de protection dépend en grande partie du contexte ou du domaine du droit dans lequel elle est employée. On peut dire que c'est une notion générale qui couvre les notions plus précises d'intervention, de secours et d'assistance avec lesquelles on l'associe souvent. Il faut cependant faire la distinction entre la protection *lato sensu* et la protection *stricto sensu*. Cela peut être présenté comme suit sur le plan théorique : il existe une notion générale et globale de protection qui comprend la protection au sens strict, qui dénote une approche axée sur les droits, et il existe d'autres notions, en particulier celle d'assistance.

52. Pour l'étude du présent sujet, il est spécifié que protection signifie protection des personnes. Cette dernière notion n'est pas inédite en droit international; elle est le reflet d'une relation particulière entre les personnes considérées comme affectées par une catastrophe et les droits et les obligations qui en découlent. Comme on l'a vu, les régimes de protection des êtres humains sont le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des déplacés. Ces régimes peuvent s'appliquer simultanément à une même situation parce qu'ils sont par essence complémentaires⁶⁹. En outre, ils sont inspirés par des intentions fondamentalement identiques, à savoir la protection des êtres humains en toute circonstance⁶⁹. Ces trois domaines du droit montrent bien l'universalité essentielle des principes humanitaires. La protection des personnes en cas de catastrophe se fonde également sur des principes comme l'humanité, l'impartialité, la neutralité et la non-discrimination, ainsi que sur ceux de la souveraineté et de la non-intervention.

53. Si l'intitulé du sujet mentionne explicitement la protection des personnes, les régimes de protection s'étendent souvent aux biens matériels et au milieu. Sur ce point, le Rapporteur spécial aura besoin des orientations de la Commission pour savoir s'il doit également traiter de ces éléments et avec quel degré de détail.

54. Il est important de définir les droits et les obligations qui entrent en jeu dans une situation de catastrophe, ainsi que les conséquences qui peuvent en découler. Du point de vue des victimes, il s'agit là d'une question qui relève non seulement du droit international humanitaire, mais aussi du droit international des droits de l'homme, du point de vue notamment de l'existence ou de la non-existence d'un droit à l'aide humanitaire. L'hypothèse de ce dernier droit est pertinente parce qu'il n'est pas actuellement évident que le droit international contemporain tienne compte de tous les besoins légitimes des personnes touchées par une catastrophe, ni qu'il n'y ait aucune lacune juridique à ce niveau. Il apparaît qu'il n'y a aucun instrument juridique reconnaissant explicitement l'existence du droit à l'aide humanitaire dans

⁶⁹ A. A. Cançado Trindade, « Le droit international pour l'humanité : vers un nouveau droit des gens », deuxième partie, *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 317 (2005), p. 150.

une situation de catastrophe. Au mieux, on pourrait dire que ce droit est implicite dans le droit international des droits de l'homme. Sa nature est pourtant assez floue. S'agit-il d'un droit de l'homme ou simplement d'un droit des victimes d'une catastrophe? S'agit-il d'un droit individuel ou d'un droit collectif? Et à l'égard de qui faut-il éventuellement le faire valoir? Après tout, les critères selon lesquels se déterminent l'existence et le statut d'un droit de l'homme sont un sujet controversé. Cela soulève la question plus fondamentale de savoir si le droit international des droits de l'homme s'est bien développé dans cette direction. On peut pourtant penser que la formulation et le développement du droit à l'assistance en cas de catastrophe, qui marqueraient un développement progressif du droit, écarteraient le risque de fragmentation actuel des droits de l'homme parce qu'il serait sinon nécessaire – et arbitraire – de choisir l'un de ces droits ou de le mettre en avant⁷⁰. De toute façon, cette idée pourrait être considérée comme une mise en cause du principe de la souveraineté des États et de son corollaire, le principe de non-intervention⁷¹, selon lequel c'est à chaque État qu'il incombe au premier chef d'offrir aide et protection aux personnes touchées par une catastrophe se produisant sur leur territoire⁷². Une tension apparaît donc entre, d'une part, les principes de la souveraineté des États et de la non-intervention et, de l'autre, le droit international des droits de l'homme⁷³.

55. Une autre tension apparaît souvent aussi entre les droits et les obligations du personnel humanitaire et ceux de l'État sinistré. Devant la signification sociale, économique et politique de la fourniture de secours et de la gestion des catastrophes, les États peuvent être enclins à redéfinir leur souveraineté par un recours constructif au droit international. Le système étatique traditionnel voit actuellement se constituer plusieurs notions ayant trait à la responsabilité de l'État. Comme le secrétariat le notait dans sa proposition⁷⁴, la protection des personnes doit être envisagée dans le contexte de la réflexion contemporaine sur un principe nouveau, celui du devoir de protéger. De ce principe découlent les obligations de prévenir, d'intervenir et de reconstruire, qui correspondent aux trois phases d'une catastrophe. Il faut tout de même se demander sérieusement s'il convient d'élargir la notion du devoir de protéger et s'interroger sur sa pertinence dans une autre matière. Même s'il devait être reconnu dans le contexte de la protection des personnes et de

⁷⁰ J. Patrignoc, « Some reflections on humanitarian principles applicable in relief actions », in C. Swinarski (dir. publ.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet* (Genève et La Haye, Martinus Nijhoff), p. 934.

⁷¹ Pour ce qui est de la souveraineté considérée comme un principe cardinal du droit international, voir l'affaire du détroit de Corfou..., op. cit. *supra*, note 68, p. 35. Pour ce qui est de la non-intervention, voir l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*), C.I.J. Recueil 1986, p. 14, par. 202 à 205 (« Le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure; bien que les exemples d'atteinte aux principes ne soient pas rares, la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier. ») et l'annexe de la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1970.

⁷² Voir par exemple la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3.

⁷³ Cela a été reconnu dans les Critères de Mohonk, où il est dit que « les principes de non-intervention et de souveraineté ne devraient pas être utilisés pour faire obstacle à l'aide humanitaire. L'objectif de l'assistance humanitaire est de sauver des vies et non de défier l'État sur le territoire duquel l'aide doit être fournie. » Voir J. Ebersole, « The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance », *Human Rights Quarterly*, vol. 17 (1995), p. 159.

⁷⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), annexe C, par. 9.

l'assistance en cas de catastrophe, on voit mal quelles en seraient les conséquences. Dans quelle mesure, par exemple, créerait-il des droits pour les tiers? Quel serait le contenu de ces derniers droits? Qu'est-ce qui déclencherait la mise en œuvre du droit d'être protégé? Serait-il individuel ou collectif?

C. *Ratione personæ*

56. La multiplicité des agents qui interviennent en cas de catastrophe est une considération d'une grande importance ici. Les travaux consacrés au sujet devront à l'évidence tenir compte du rôle des organisations internationales, des organisations non gouvernementales et des entités commerciales, en plus de celui des acteurs étatiques. Il faudra donc évaluer la pratique des acteurs non étatiques et le poids à lui accorder pour lui donner la place qui lui revient dans l'encadrement de la protection des personnes en cas de catastrophe. Plusieurs questions méritent d'être posées. Par exemple, existe-t-il un droit d'initiative, qui serait juridiquement reconnu dans les instruments de droit international humanitaire? Est-il nécessaire qu'il y ait une offre ou une demande formelle d'assistance dans le cas des acteurs non étatiques? Quelles sont les obligations des acteurs non étatiques en matière de protection, si tant est qu'ils en aient, par opposition à la simple assistance? Les êtres humains ont-ils un droit à l'égard des acteurs non étatiques? Quelle est la position des sous-traitants commerciaux? Comme ces questions le donnent à entendre, les conséquences juridiques diffèrent selon l'acteur que l'on considère.

D. *Ratione temporis*

57. Un point de vue général semble indiqué en ce qui concerne les phases qu'il faudrait prendre en compte pour aménager un espace juridique à part entière. On voit bien l'importance de l'existence d'un cadre cohérent de droits et d'obligations lorsque l'on considère la variété des questions particulières que soulève la fourniture de l'assistance dans toutes les phases successives d'une catastrophe, c'est-à-dire non seulement au moment de l'intervention, mais aussi dans les phases antérieures et postérieures à l'événement, au moment, d'une part, du travail de prévention et d'atténuation et, d'autre part, du travail de restauration. La problématique de la prévention, qui peut prêter à controverse, offre un bon exemple de ces questions. Il est intéressant de noter que le devoir de prévention est par ailleurs un élément accepté de la notion naissante de protection en droit international humanitaire. Cependant, la nature et la portée du devoir qu'ont les États de prévenir les catastrophes (en agissant individuellement ou collectivement) soulèvent des questions profondes qu'il faudra sans doute régler⁷⁵. On pourra se référer pour cela aux travaux que la Commission a déjà consacrés au sujet relatif à la prévention des dommages transfrontières causés par une activité dangereuse.

58. À l'autre extrémité de l'échelle de temps se trouve la phase de restauration. Les activités correspondantes sont liées comme il se doit à la phase d'intervention, au cours de laquelle il est répondu aux besoins immédiats des victimes. Elles sont à

⁷⁵ Voir C. Romano, « L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles » in Caron et Leben (dir. publ.), op.cit, *supra*, note 64, p. 379 à 428; et A. Berramdane, « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », in *Revue de droit public*, vol. 113 (1997), p. 1717 à 1751.

distinguer des activités de développement, que l'on peut qualifier de soutien et d'exécution des politiques de développement autonomes. Il n'est pas toujours facile de faire dans la réalité la distinction entre ces phases, même si elles diffèrent considérablement *ratione materiae*, *ratione temporis* et *ratione personae*. C'est pour cette raison que le Rapporteur spécial pense qu'il ne convient pas de prendre les activités de restauration en considération dans l'étude du présent sujet, mais en traitant avec précaution les conséquences juridiques de cette phase⁷⁶, afin de ne pas porter atteinte aux normes applicables en matière de développement⁷⁷.

IV. Forme finale

59. Le secrétariat, citant la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies comme modèle éventuel, a déclaré que sa proposition avait pour objet « d'élaborer un ensemble de dispositions qui constitueraient un cadre juridique pour la gestion des activités internationales de secours en cas de catastrophe »⁷⁸. On pourrait d'ailleurs s'interroger avant toute chose sur les intentions de la Commission à l'égard du sujet. Sa tâche est-elle limitée à la codification du droit et de la pratique tels qu'ils existent, ou s'étend-elle *de lege ferenda*? Le secrétariat a indiqué que les travaux se limiteraient d'abord à la codification, « l'accent étant mis sur le développement progressif selon qu'il conviendra ». En tout état de cause, la Commission a considéré que ses projets constituaient à la fois une codification et un développement progressif du droit international dans le sens où ces deux notions sont définies dans son Statut, et a conclu qu'il était impossible pratiquement de déterminer la catégorie de laquelle relevait chaque disposition⁷⁹. De toute manière, l'absence de structure du droit des interventions internationales en cas de catastrophe fait qu'il est singulièrement difficile de trouver l'équilibre entre *lex lata* et *lex ferenda*.

60. Pour ce qui est de la forme que doit revêtir le produit final, le secrétariat déclare dans sa proposition qu'il s'agit d'élaborer une convention-cadre, ce qui donne à penser que c'est sur le développement progressif qu'il met l'accent, conformément à l'article 15 du Statut de la Commission, qui envisage ce développement comme l'élaboration de projets de convention. En pratique cependant, la Commission utilise diverses autres solutions pour donner leur forme finale à ses projets : règles types, principes, directives, déclarations, codes etc. Quelle que soit la forme finalement retenue, la Commission concrétise ses

⁷⁶ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Doğan et autres c. Turquie* (requêtes n^{os} 8803 à 8811/02, 8813/02 et 8815 à 8819/02), arrêt du 29 juin 2004, par. 154; la Cour a examiné les conséquences juridiques des activités de restauration après la survenance d'un sinistre. Elle déclare dans le paragraphe pertinent « qu'à son avis les autorités ont au premier chef le devoir et la responsabilité de créer des conditions et de fournir les moyens permettant aux requérants de retourner chez eux ou au lieu de leur résidence habituelle, ou de se réinsérer volontairement dans une autre région du pays de leur plein gré, sans risque et dans la dignité (voir à cet égard les Principes 18 et 28 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, E/CN.4/1998/53/Add.2, du 11 février 1998) ».

⁷⁷ Dans la Déclaration sur le droit au développement (résolution 41/128 de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 1986, annexe).

⁷⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et unième session, Supplément n° 10* (A/61/10), annexe C, par. 24.

⁷⁹ *Annuaire de la Commission du droit international*, diverses livraisons (à consulter à l'adresse http://treaty.un.org/ilc/ilcintro.htm#_ftn120).

conclusions, à quelques exceptions près, en projets d'articles rédigés selon des méthodes de travail depuis longtemps établies. Tel devrait être aussi le cas pour notre sujet. Selon la pratique habituelle, la décision que prendra la Commission quant à la forme finale qu'elle recommandera à l'Assemblée générale de donner à son projet d'articles peut en principe attendre l'achèvement des travaux. Cependant, le caractère inédit de l'entreprise invite à s'entendre aussi rapidement que possible sur cette forme finale, surtout si ce sont des directives et non une convention qui rendront le texte définitif plus acceptable aux yeux des États.

V. Conclusions

61. Le présent rapport préliminaire a pour objet de fournir à la Commission les bases d'un débat constructif qui permettra de fixer plus facilement les limites générales du sujet relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe.
62. Sans préjuger des résultats des délibérations de la Commission sur la définition du sujet, le Rapporteur spécial pense que l'intitulé qui a été choisi ouvre de larges perspectives. Les travaux doivent être entrepris selon une approche axée sur les droits, qui inspirera les mécanismes opérationnels de protection.
63. L'énonciation des principes sous-jacents et l'élaboration des règles qui en dérivent doivent trouver leur reflet dans l'éventuel projet d'articles en ce qui concerne chacun des deux éléments de la protection (comme l'enseigne l'histoire de l'Union internationale de secours).
64. La Commission a demandé au Secrétariat de rédiger une étude documentaire générale, limitée à l'origine aux catastrophes naturelles, mais le Rapporteur spécial pense qu'elle pourrait *pari passu* travailler utilement à la fois sur les catastrophes naturelles et sur les catastrophes d'origine humaine.
65. Les travaux consacrés à ce sujet doivent évidemment tenir compte de la multiplicité des agents intervenant dans les situations de catastrophe.
66. Pour être complets, ils doivent porter sur les trois phases des catastrophes, mais il semble légitime de s'intéresser plus particulièrement aux aspects touchant à la prévention et à l'atténuation des effets, ainsi qu'à la fourniture de l'assistance dans les suites immédiates d'une catastrophe.