Nations Unies A/CN.4/615

Assemblée générale

Distr. générale
7 mai 2009
Français
Original : anglais

Commission du droit international
Soixante et unième session
Genève, 4 mai-5 juin et 6 juillet-7 août 2009

Deuxième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe

M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

Table des matières

Page

I. Introduction . . . 2
II. Définition de la portée du sujet . . . 6
A. *Ratione materiae* . . . 6
1. Droits et besoins dans la protection des personnes en cas de catastrophe . . . 6
2. Double caractère de la protection des personnes en cas de catastrophe . . . 7
B. *Ratione personae* : États et acteurs non étatiques . . . 10
C. *Ratione temporis* : Action menée avant, pendant et après une catastrophe . . . 11
Article 1. Champ d'application . . . 12
D. Définition du terme « catastrophe » . . . 12
Article 2. Définition du terme « catastrophe » . . . 16
III. Solidarité et coopération . . . 17
Article 3. Obligatio de coopérer . . . 26
IV. Travaux futurs . . . 27

09-32990 (F) 090609 250609

Merci de recycler

I. Introduction*

1. Le présent rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe fait suite à un rapport préliminaire sur le même sujet présenté par le Rapporteur spécial à la soixantième session de la Commission du droit international, en mai 2008[1], suite à la décision d'inscrire le sujet à son programme de travail adoptée par la Commission en 2007, à sa cinquante-neuvième session[2].

2. Le rapport préliminaire consistait principalement en un examen général du sujet destiné à en déterminer les limites[3]. À cette fin, il exposait dans leurs grandes lignes les questions juridiques les plus pertinentes, en s'articulant autour de trois axes : *ratione materiae* (notamment la définition et la taxinomie des catastrophes[4] et la notion de protection des personnes[5]), *ratione personae*[6] et *ratione temporis*[7]. La possibilité d'une approche fondée sur les droits, d'un intérêt particulier, a été examinée par le Rapporteur spécial sans préjudice du résultat des travaux futurs[8]. Le Rapporteur spécial a aussi examiné les sources du droit de la protection et de l'assistance internationales en cas de catastrophe[9], et a formulé des idées préliminaires sur la forme finale que pourrait prendre le résultat des travaux[10].

3. La Commission a examiné ce rapport préliminaire à ses 2978e à 2982e séances, en juillet 2008[11]. Les débats ont porté essentiellement sur les avantages et inconvénients que présentait une approche du sujet fondée sur les droits de la victime[12]. Les limites du sujet ont également fait l'objet d'un examen approfondi au regard des trois axes susvisés[13], tout comme le droit à l'assistance humanitaire en tant qu'élément important à examiner lors de phases ultérieures des travaux[14].

4. La Commission s'est penchée sur la notion de « devoir de protéger », dont la pertinence pour l'examen du sujet n'était pas claire pour certains membres, en particulier en matière de catastrophes[15]. Enfin, les sources pertinentes ont été examinées, et on a souligné qu'il importait que les travaux de la Commission ne fassent pas double emploi avec des travaux déjà menés à bien ailleurs[16], par

---

* Le Rapporteur spécial tient à remercier MM. Arjen Vermeer, doctorant au T.M.C. Asser Institute, La Haye (Pays-Bas), et René Ureña, doctorant, et J. Benton Heath, étudiant en droit, à la faculté de droit de New York University (New York), pour l'aide qu'ils lui ont apportée dans l'établissement du présent rapport.

1 A/CN.4/598.

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

3 A/CN.4/598, par. 9.

4 Ibid., par. 44 à 49.

5 Ibid., par. 50 à 55.

6 Ibid., par. 56.

7 Ibid., par. 57 et 58.

8 Ibid., par. 12, 26 et 51.

9 Ibid., par. 21 à 42.

10 Ibid., par. 59 et 60.

11 *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10* (A/63/10), par. 216.

12 Ibid., par. 227 à 229.

13 Ibid., par. 230 à 240.

14 Ibid., par. 241 à 246.

15 Ibid., par. 247 à 250, en particulier par. 248.

16 Ibid., par. 251 à 256.

exemple les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (ci-après les « Lignes directrices »), adoptées par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) à sa trentième Conférence, en 2007[17].

5. En octobre et novembre 2008, la Sixième Commission a examiné le rapport préliminaire et les débats y relatifs à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale. Dans le cadre de l'examen du chapitre IX du rapport de la Commission sur les travaux de sa soixantième session (A/63/10), plus de 20 États et la FICR ont présenté leurs vues sur les questions traitées dans le rapport du Rapporteur spécial. Toutes les délégations ont reconnu avec ce dernier l'importance et l'opportunité de l'entreprise, et toutes sont convenues que le sujet était particulièrement complexe et que la Commission devait en traiter avec un soin particulier. Un accord provisoire s'est dégagé en ce qui concerne le résultat final des travaux : si certains États étaient favorables à des directives non contraignantes[18], nul ne s'est opposé à ce que des projets d'article soient élaborés sans préjudice de la force obligatoire qui pourrait ou non leur être conférée à un stade ultérieur.

6. Un accord comparable s'est dégagé en ce qui concerne certaines limites du sujet *ratione materiae*. Toutes les délégations ayant évoqué la question ont appuyé l'exclusion des conflits armés du sujet[19]. De même, plusieurs délégations ont jugé qu'il n'était pas nécessaire de distinguer strictement les catastrophes naturelles des catastrophes dues à l'activité de l'homme, en particulier si les unes et les autres avaient des effets comparables[20]. Certaines de ces délégations ont néanmoins proposé, pour des raisons de méthode, de commencer par examiner les catastrophes naturelles pour passer ensuite à d'autres types de catastrophes[21].

7. La Sixième Commission s'est aussi penchée sur les limites *ratione temporis* du sujet. Diverses délégations[22] ont proposé de limiter, en principe, les travaux de la Commission à deux phases d'une situation de catastrophe : la catastrophe proprement dite (intervention) et la situation existant après la catastrophe

---

[17] Disponibles à l'adresse www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advocacy/guidelines.asp.

[18] Par exemple, l'Allemagne (A/C.6/63/SR.22, par. 60), l'Inde, (A/C.6/63/SR.23, par. 21) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (A/C.6/63/SR.23, par. 64).

[19] Par exemple, les délégations de la Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/63/SR.22, par. 54), de l'Inde (A/C.6/63/SR.23, par. 19), du Japon (A/C.6/63/SR.23, par. 41), de la République de Corée (A/C.6/63/SR.23, par. 24), de la Pologne (A/C.6/63/SR.24, par. 55), de l'Espagne (A/C.6/63/SR.23, par. 37) et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (A/C.6/63/SR.23, par. 63).

[20] Par exemple, l'Autriche (A/C.6/63/SR.23, par. 7), le Chili (A/C.6/63/SR.22, par. 14), la Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/63/SR.22, par. 54), la France (A/C.6/63/SR.24, par. 81), l'Allemagne (A/C.6/63/SR.22, par. 60), la Grèce (A/C.6/63/SR.24, par. 6), la République de Corée (A/C.6/63/SR.23, par. 24) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (A/C.6/63/SR.23, par. 63). Voir aussi l'Argentine (A/C.6/63/SR.24, par. 64) selon laquelle il serait difficile de distinguer nettement entre catastrophes naturelles et catastrophes dues à l'activité de l'homme.

[21] Par exemple, le Japon (A/C.6/63/SR.23, par. 41), la République de Corée (A/C.6/63/SR.23, par. 24), le Mexique (A/C.6/63/SR.23, par. 61), le Portugal (A/C.6/63/SR.25, par. 6) et l'Espagne (A/C.6/63/SR.23, par. 37).

[22] Par exemple, celles de l'Autriche (A/C.6/63/SR.23, par. 9), de la France (A/C.6/63/SR.24, par. 80), de la République de Corée (A/C.6/63/SR.23, par. 24) et de la Nouvelle-Zélande (A/C.6/63/SR.24, par. 11).

(relèvement initial), sans préjudice de l'examen ultérieur de questions telles que la préparation aux catastrophes et la prévention des catastrophes.

8. Enfin, diverses délégations se sont déclarées favorables à une approche fondée sur les droits[23], tandis que d'autres ont dit douter qu'il faille suivre cette voie en l'espèce[24]. De même, si la pertinence d'un « devoir de protéger » continuait d'être mise en doute par plusieurs délégations[25], d'autres ont estimé qu'il ne fallait pas empêcher la Commission d'examiner cette notion si la logique de ses travaux sur le sujet l'exigeait[26].

9. Dans son rapport sur les travaux de sa soixantième session, la Commission a indiqué qu'elle accueillerait avec intérêt toute information concernant la pratique des États sur le sujet, y compris la législation interne, et qu'elle souhaitait recevoir des informations et observations sur les problèmes juridiques et institutionnels concrets rencontrés par les États s'agissant de gérer les catastrophes ou d'y réagir[27]. El Salvador a répondu à la demande de la Commission oralement dans sa déclaration à la Sixième Commission[28], et le Mexique et l'Allemagne y ont répondu par écrit le 5 novembre 2008 et le 26 février 2009, respectivement. Les réponses écrites ont été distribuées comme documents internes de la Commission.

10. Également à sa soixantième session, la Commission a décidé de poser à l'Organisation des Nations Unies la question suivante :

> « Comment le système des Nations Unies a-t-il institutionnalisé les rôles et les responsabilités, aux échelons national et mondial, pour ce qui est de l'assistance aux populations et États touchés par des catastrophes – pendant la catastrophe elle-même, mais aussi avant et après – et quelles sont les relations, dans chacune de ces phases, avec les acteurs tels que les États, les autres organisations intergouvernementales, le Mouvement de la Croix-Rouge, les organisations non gouvernementales, les équipes nationales d'intervention spécialisées, les autorités nationales chargées de la gestion des catastrophes et les autres acteurs compétents? »[29]

La Commission a aussi décidé de solliciter des informations auprès de la FICR en lui posant une question similaire[30].

---

[23] Par exemple, celles du Chili (A/C.6/63/SR.22, par. 16), de la Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/63/SR.22, par. 53), de la France (A/C.6/63/SR.24, par. 81), de la Pologne (A/C.6/63/SR.24, par. 55), du Portugal (A/C.6/63/SR.25, par. 6), de l'Espagne (A/C.6/63/SR.23, par. 37) et de la Thaïlande (A/C.6/63/SR.23, par. 90). Voir aussi l'intervention de l'Autriche (A/C.6/63/SR.23, par. 10) selon laquelle certains droits de l'homme devront aussi être pris en considération pour l'examen du sujet.

[24] Par exemple, la Chine (A/C.6/63/SR.232, par. 29), la Nouvelle-Zélande (A/C.6/63/SR.24, par. 11) et les Pays-Bas (A/C.6/63/SR.22, par. 62).

[25] Par exemple, celles de la Chine (A/C.6/63/SR.23, par. 31), de l'Inde (A/C.6/63/SR.23, par. 20) et du Japon (A/C.6/63/SR.23, par. 42).

[26] Par exemple, celles de la Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/63/SR.22, par. 55), de la Pologne (A/C.6/63/SR.24, par. 53) et du Portugal (A/C.6/63/SR.25, par. 6).

[27] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10* (A/63/10), par. 31.

[28] A/C.6/63/SR.23, par. 56 et 57.

[29] *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10* (A/63/10), par. 32.

[30] Ibid., par. 33.

11. La secrétaire de la Commission a transmis la question à ses deux destinataires par lettres datées du 6 novembre 2008. Des réponses ont été reçues le 10 mars 2009 de la FICR et le 17 avril 2009 du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat. Ces réponses ont été distribuées comme documents internes de la Commission.

12. Durant la soixantième session de la Commission et ultérieurement, le Rapporteur spécial a poursuivi ses contacts avec des représentants d'organisations gouvernementales et non gouvernementales intéressées. C'est ainsi qu'en juillet 2008 il a rencontré Sálvano Briceño, Directeur du secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes. Il a aussi tenu des réunions avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, présidées par M. Dusan Zupka (Section de préparation aux situations d'urgence) et auxquelles ont participé 14 fonctionnaires du Bureau; avec la FICR, présidées par M. Hibrahim Osman, Secrétaire général adjoint, et auxquelles ont participé six représentants de la Fédération, et avec le Groupe de travail sur la protection par groupes, présidées par M. Walter Kälin, Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées et auxquelles ont participé quatre autres membres du Groupe de travail, pour la plupart fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

13. Une table ronde sur le sujet a été organisée pour le Rapporteur spécial à Genève en décembre 2008, qui était présidée par le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées, M. Kälin, et à laquelle ont participé 14 personnes représentant son bureau, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, la FICR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Groupe de travail de la protection par groupes.

Développements récents

14. Depuis la soixantième session de la Commission, un certain nombre de documents ont été publiés qui intéressent l'examen du présent sujet, notamment :

a) Le rapport de l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale présenté au Conseil des droits de l'homme par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme[31];

b) Le *Manual on International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* établi et publié par l'Organisation internationale de droit du développement (IDLO). Comme expliqué dans l'avant-propos, ce manuel analyse de manière exhaustive les normes juridiques internationales relatives à cinq aspects clefs des interventions en cas de catastrophe : les droits de l'homme, les droits des groupes vulnérables, les droits des enfants, la gestion des biens immobiliers et mobiliers et la lutte contre la corruption/la gestion des fonds;

c) Le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger[32]. Citant les paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005[33], ce rapport indique, en son paragraphe 10 b) que « [l]a

[31] A/HRC/9/10.

[32] A/63/677.

[33] Résolution 60/1 du 16 septembre 2005.

responsabilité de protéger ne s'applique, jusqu'à ce que les États Membres en décident autrement, qu'aux quatre crimes et violations spécifiés : génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité. Tenter de l'étendre à d'autres calamités, comme le VIH/sida, aux changements climatiques ou à la réaction face aux catastrophes naturelles compromettrait le consensus réalisé en 2005 et solliciterait le concept au-delà de sa reconnaissance ou de son utilité opérationnelle ».

II. Définition de la portée du sujet

15. Les indications précieuses données par la Commission et par la Sixième Commission permettent au Rapporteur spécial de progresser dans la définition de la portée du sujet. De nouveau, pour faciliter l'examen de celui-ci, trois aspects de sa portée sont examinés ci-après : *ratione materiæ*, *ratione personæ* et *ratione temporis*.

A. *Ratione materiæ*

1. Droits et besoins dans la protection des personnes en cas de catastrophe

16. Un aspect important du rapport préliminaire et du débat qu'il a suscité concernait la place à accorder à la protection des personnes dans le cadre du sujet, plus précisément en relation avec l'approche « fondée sur les droits ». Des approches « fondées sur les droits » se sont faites jour à la fin des années 80 dans le cadre d'une évolution conceptuelle s'écartant des paradigmes qui avaient jusqu'alors présidé aux études sur le développement[34]. L'évolution terminologique signifiait que la politique de développement pouvait et devait être envisagée sous l'angle des droits, et orientait le dispositif judiciaire et réglementaire établi en matière de droits de l'homme vers la réalisation des objectifs de développement. Ainsi, la réalisation des droits allait constituer un critère fondamental d'évaluation des programmes de développement et, ce qui est peut-être plus important, l'approche fondée sur les droits devenir un élément important du cadre conceptuel permettant de comprendre les politiques de développement[35].

17. Depuis lors, les approches fondées sur les droits se sont développées sous la forme d'une méthodologie permettant de comprendre les aspects les plus divers du développement. Plus qu'un énoncé normatif prétendant à l'exclusivité, l'approche fondée sur les droits est un point de départ utile qui implique, cela est très important, une terminologie également fondée sur les droits et elle doit être complétée par d'autres conceptions du sujet que l'on veut comprendre. La FICR a déclaré qu'une approche fondée sur les droits pouvait être complétée par une prise en considération de la pertinence des besoins dans le cadre de la protection des personnes en cas de catastrophe[36]. Le Rapporteur spécial pense qu'un tel exercice

---

[34] Les débats sur les études du développement ont abouti en 1986 à la première expression officielle d'un changement de paradigme, l'adoption de la Déclaration sur le droit au développement (résolution 41/128 du 4 décembre 1986 de l'Assemblée générale, annexe).

[35] Voir P. Uvin, *Human Rights and Development* (Kumarian Press, 2004), p. 165.

[36] A/C.6/63/SR.22, par. 68.

peut être utilement entrepris dans ce contexte. Il n'y a pas d'opposition marquée en la matière entre approche fondée sur les besoins et approche fondée sur les droits. Bien au contraire, toute approche holistique raisonnable du sujet exige qu'on tienne compte à la fois des droits et des besoins, le cas échéant sous l'angle de la complémentarité entre les uns et les autres.

18. Un autre facteur à prendre en considération pour définir la portée du sujet est le risque. La gestion du risque est une considération cruciale qui oriente tous les aspects des politiques de gestion des catastrophes[37], et il est possible de comprendre le risque à deux moments différents d'une catastrophe : premièrement, le risque en tant qu'élément fondamental de la prévention des catastrophes et, deuxièmement, le risque en tant que variable dans la protection des personnes durant la catastrophe proprement dite et après celle-ci. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes de l'ONU (Genève) s'efforce actuellement de sensibiliser l'opinion à l'importance de la prévention des catastrophes en tant qu'elle fait partie intégrante du développement durable[38]. Pour le Rapporteur spécial, il semble souhaitable au stade actuel qu'afin d'éviter les doubles emplois, la Commission suive les travaux menés sur la prévention des catastrophes dans le cadre de la Stratégie et attende, pour utiliser un paradigme incluant le risque, d'en être arrivée à l'étude de la préparation aux catastrophes.

2. Double caractère de la protection des personnes en cas de catastrophe

19. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial concluait notamment que « [l]es travaux [pouvaient] être entrepris selon une approche axée sur les droits, qui inspirera[ait] les mécanismes opérationnels de protection » (A/CN.4/598, par. 62). À cet égard, le Rapporteur spécial note que le type de réglementation internationale souhaitable en la matière peut être utilement comprise selon deux axes différents : le premier est celui des droits et obligations réciproques des États et le second celui des droits et obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection.

20. L'idée que chacun de ces axes est intimement lié à l'autre tout en en étant conceptuellement différent n'est pas nouvelle en droit international. Un exemple en est donné par la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, dans le cadre de laquelle les Parties contractantes souscrivent des obligations réciproques mais dont les bénéficiaires ultimes sont des personnes physiques. Dans son avis consultatif sur les *Réserves à la Convention sur le génocide*, la Cour internationale de Justice a énoncé avec clarté les prémisses sur lesquels repose l'approche adoptée par le Rapporteur spécial lorsqu'elle a déclaré :

> « La Convention a été manifestement adoptée dans un but purement humain et civilisateur. On ne peut même pas concevoir une convention qui offrirait à un plus haut degré ce double caractère, puisqu'elle vise d'une part à sauvegarder l'existence même de certains groupes humains, d'autre part à confirmer et à sanctionner les principes de morale les plus élémentaires. Dans une telle convention, les états contractants n'ont pas d'intérêts propres, ils ont seulement tous et chacun, un intérêt commun, celui de préserver les fins supérieures qui sont la raison d'être de la convention. Il en résulte que l'on ne

---

[37] ISDR, « *Living with risk: a global review of disaster reduction initiative* », 2004.

[38] Voir www.unisdr.org.

saurait, pour une convention de ce type, parler d'avantages ou de désavantages individuels des états, non plus que d'un exact équilibre contractuel à maintenir entre les droits et les charges. La considération des fins supérieures de la Convention est; en vertu de la volonté commune des parties, le fondement et la mesure de toutes les dispositions qu'elle renferme. »[39]

21. Cette opinion a aussi guidé les interprétations de la Convention sur le génocide qui ont suivi. Aux termes de l'article 1, les Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens qu'elles s'engagent à prévenir et à punir. Tant les auteurs que les victimes du crime seront la plupart du temps des individus, mais ils ne sont pas les sujets directs de la Convention. Il semble pourtant difficile de comprendre le régime juridique établi par celle-ci si l'on ne tient pas compte des individus. Cette tension s'exprime dans l'arrêt rendu le 26 février 2007 dans l'affaire qui a opposé la Bosnie-Herzégovine à la Serbie-et-Monténégro[40], dans laquelle le défendeur faisait valoir qu'il fallait, pour établir la responsabilité de l'État pour le crime de génocide, établir au préalable, conformément aux règles du droit pénal, la responsabilité d'un auteur individuel engageant la responsabilité de l'État. La Cour, ayant à l'esprit la distinction entre les deux axes ci-dessus, a jugé ce qui suit :

« Les différences entre la Cour et les juridictions appelées à juger des personnes accusées d'infractions pénales, sur le plan de la procédure et des pouvoirs qui leur sont conférés, ne signifient pas en elles-mêmes que la Cour soit empêchée de conclure qu'il y a eu commission du génocide ou des autres actes énumérés à l'article III.

[…]

Toute autre interprétation signifierait que la Convention n'aurait prévu aucune voie de droit dans des cas que l'on n'aura aucune peine à se figurer : celui de dirigeants d'un État ayant commis un génocide sur le territoire de celui-ci et qui ne seraient pas traduits en justice parce qu'ils continueraient, par exemple, à exercer un contrôle important sur les organes de l'État, notamment la police, le ministère public et les tribunaux et parce qu'il n'existerait pas de juridiction pénale internationale ayant compétence pour connaître des crimes allégués; ou celui d'un État responsable qui aurait reconnu la violation. La Cour conclut donc qu'un État peut voir sa responsabilité engagée en vertu de la Convention pour génocide et complicité de génocide, sans qu'un individu ait été reconnu coupable de ce crime ou d'un crime connexe. »[41]

22. La position reflétée à l'article 36 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires est comparable, en ce que cette disposition prévoit certains droits et obligations en vue de faciliter l'exercice des fonctions consulaires relatives aux nationaux de l'État d'envoi. Plus précisément, l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 36 dispose :

---

[39] *Réserves à la Convention sur le génocide, avis consultatif : C.I.J. Recueil 1951*, p. 23.

[40] *Application sur la Convention pour la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine* c. *Serbie-et-Monténégro)*, arrêt du 26 février 2007.

[41] Ibid., par. 180 et 181.

« Si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'État de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'État d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet État est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Toute communication adressée au poste consulaire par la personne arrêtée, incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention doit également être transmise sans retard par lesdites autorités. Celles-ci doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa.

[…]

Les droits visés au paragraphe 1 du présent article doivent s'exercer dans le cadre des lois et règlements de l'État de résidence, étant entendu, toutefois, que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du présent article. »

23. Dans son arrêt *LaGrand*, la Cour internationale de Justice s'est demandé si les « droits » visés dans la disposition qui précède « ne s'applique[aient] qu'aux droits de l'État d'envoi et non à ceux de la personne mise en détention »[42] et a conclu que le paragraphe 1 de l'article 36 créait des droits individuels pour les personnes détenues, en sus des droits accordés à l'État d'envoi, et que, par voie de conséquence, les « droits » visés au paragraphe 2 désignaient non seulement les droits de l'État d'envoi mais aussi les droits des personnes détenues[43]. Le Rapporteur spécial relève que la CIJ a interprété l'article 36 selon deux axes différents : d'une part, les droits et obligations réciproques des États et, deuxièmement, les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes détenues. Cette approche est celle suivie par le Rapporteur spécial en ce qui concerne la protection des personnes en cas de catastrophe.

24. C'est l'approche qu'a adoptée la Cour internationale de Justice dans son arrêt *Avena et autres ressortissants mexicains*[44]. S'agissant de déterminer la réparation adéquate des violations de l'article 36, la Cour a distingué entre les obligations réciproques des parties contractantes et leurs obligations vis-à-vis des personnes détenues[45]. Ayant fait cette distinction, la Cour a conclu que « le moyen de remédier à ces violations doit résider dans une obligation des États-Unis de permettre le réexamen et la révision du cas de ces ressortissants par les tribunaux américains […] en vue de déterminer si dans chaque cas la violation de l'article 36 commise par les autorités compétentes a en fait, dans le cours de l'administration de la justice pénale, causé un préjudice à l'intéressé[46] ».

25. Envisager un sujet selon les deux axes susvisés n'implique pas une évaluation préalable du statut des droits et obligations regroupés autour de chaque axe. Dans son arrêt *Avena et autres ressortissants mexicains*, la Cour internationale de Justice s'est demandée si le droit de notification et de communication consulaires devait être considéré comme un droit de l'homme fondamental. Elle a jugé qu'il était

---

[42] *LaGrand (Allemagne* c. *États-Unis d'Amérique), arrêt, CIJ Recueil 2001*, p. 466, par. 89.

[43] Ibid.

[44] *Affaire Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique* c. *États-Unis d'Amérique), arrêt, CIJ Recueil 2004*, p.12.

[45] Ibid., par. 121 et 122.

[46] Ibid., par. 121

inutile qu'elle se prononce sur le statut de ce droit : « Sans qu'il lui soit nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si le droit en cause est ou non un droit de l'homme, la Cour fera observer que ni le texte ni l'objet et le but de la Convention, ni aucune indication qui figurerait dans les travaux préparatoires, ne permettent d'arriver à la conclusion que le Mexique tire de cet argument »[47].

26. L'approche adoptée dans le présent rapport est aussi présente dans la pratique de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est ce qu'atteste le rapport du Groupe spécial « États-Unis-articles 301 à 310 »[48] dans lequel le Groupe spécial a analysé les conséquences d'une loi interne sur l'application de l'article 23.1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. À cette fin, le Groupe spécial s'est efforcé de déterminer les objets et les buts du Mémorandum d'accord et, plus généralement, de l'Accord sur l'OMC qui sont pertinents en ce qui concerne l'interprétation de l'article 23. Pour le Groupe spécial, les plus pertinents sont « ceux qui ont trait à la mise en place des conditions propices à l'activité économique individuelle sur les marchés nationaux et mondiaux et à la mise en place d'un système commercial multilatéral sûr et prévisible »[49]. Le Groupe spécial a noté que ces objectifs ne peuvent être atteints que par l'action d'acteurs privés, qui ne font pas partie du régime commercial multilatéral, car « le GATT/l'OMC *n'*ont *pas* créé un nouvel ordre juridique dont les sujets seraient à la fois les parties contractantes ou les membres et leurs ressortissants »[50]. Toutefois, pour le Groupe spécial :

> « On aurait tout à fait tort de penser que la situation des particuliers ne présente aucun intérêt en ce qui concerne le cadre juridique du GATT/de l'OMC. Bon nombre des avantages qui sont censés résulter pour les membres de l'acceptation des diverses disciplines du GATT/de l'OMC dépendent de l'activité des différents agents économiques sur les marchés nationaux et mondiaux. Le but de bon nombre de ces disciplines, d'ailleurs l'un des objets primordiaux du GATT/de l'OMC dans leur ensemble, est de créer des conditions de marché qui permettront à cette activité individuelle de prospérer »[51].

27. Ce raisonnement, et les exemples susmentionnés, correspondent à l'approche adoptée par le Rapporteur spécial en ce qui concerne la protection des personnes en cas de catastrophe. On examinera d'abord les droits et obligations réciproques des États afin de définir, à un stade ultérieur, les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes à protéger.

B. *Ratione personae* : États et acteurs non étatiques

28. Le plus souvent, de nombreux acteurs participent aux secours après une catastrophe, notamment des services de l'État, l'armée, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, la FICR, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le secteur privé. Au moyen de ses Lignes

---

[47] Ibid., par. 124.

[48] *États-Unis-articles 301 à 310 de la loi de 1974 sur le commerce extérieur*, rapport du Groupe spécial, document WT/DS152/R (22 décembre 1999).

[49] Ibid., par. 7.71.

[50] Ibid., par. 7.72 (les italiques sont dans l'original).

[51] Ibid., par. 7.73.

directrices (voir par. 4 ci-dessus), la FICR a déjà contribué substantiellement au régime juridique interne applicable à plusieurs de ces acteurs, dans le cadre de l'action qu'elle mène pour améliorer les cadres institutionnel, politique et juridique de l'assistance internationale en matière de secours en cas de catastrophe et de relèvement initial[52]. Dans ce contexte, il semble inutile de définir un nouveau cadre juridique exhaustif pour tous les acteurs intervenant après une catastrophe, car il y a un risque de chevauchements avec le travail déjà accompli dans les Lignes directrices. De plus, et cela est tout aussi important, une telle entreprise irait au-delà de ce qu'il est plausible d'attendre de l'étude en cours. Il semble donc important d'établir un ordre de priorité entre les destinataires du résultat des travaux de la Commission sur le sujet. De prime abord, le Rapporteur spécial considère que la Commission pourrait commencer par axer ses efforts sur les droits et obligations des États s'agissant de garantir la protection des personnes en cas de catastrophe, sans préjudice des dispositions spécifiquement applicables aux acteurs non étatiques que la Commission pourra envisager ultérieurement.

C. *Ratione temporis* : Action menée avant, pendant et après une catastrophe

29. La limitation du sujet *ratione temporis* est étroitement liée aux points qui précèdent. Durant le débat à la Sixième Commission, plusieurs délégations ont proposé de limiter les travaux sur le sujet à la catastrophe proprement dite et aux phases postérieures[53]. Selon le Cadre d'action de Hyogo, il faut, pour réduire les risques de catastrophe, a) veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit, aux niveaux national et local, une priorité reposant sur une base institutionnelle solide; b) identifier, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et améliorer les dispositifs d'alerte avancée; c) tirer parti des connaissances, de l'innovation et de l'éducation pour instaurer une culture de la sûreté et de la résilience à tous les niveaux; d) réduire les facteurs de risque sous-jacents; et e) renforcer la préparation aux catastrophes pour assurer une réaction effective à tous les niveaux[54]. Étant donné l'ampleur de ces tâches, il serait trop ambitieux de vouloir les envisager au stade actuel des travaux sur le sujet et l'on risquerait ce faisant de compromettre les contributions, plus limitées quoique pertinentes, de la Commission à la protection des personnes en cas de catastrophe. Toutefois, la préparation aux catastrophes ou l'action menée avant une catastrophe devrait effectivement renforcer la protection lors des phases ultérieures. Le Rapporteur spécial considère que l'on peut concilier ces besoins complémentaires en adoptant la suggestion faite par les membres cités ci-dessus pour le stade actuel des travaux et limiter la portée du sujet, *ratione temporis*, à la catastrophe proprement dite et aux phases postérieures à celle-ci, sans préjudice de la possibilité pour la Commission d'examiner à un stade ultérieur la préparation aux catastrophes.

30. Compte tenu de ce qui précède, on peut proposer le projet d'article suivant sur le champ d'application du projet d'articles :

---

[52] Voir Lignes directrices, *supra*, note 17, par. 3.

[53] Voir *supra*, note 22.

[54] Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. I, résolution 2), par. 14.

Article 1
Champ d'application

Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe afin que les États puissent assurer la réalisation des droits des personnes dans un tel cas, en répondant de manière adéquate et efficace à leurs besoins lors de toutes les phases d'une catastrophe.

D. Définition du terme « catastrophe »

31. Le Rapporteur spécial note que le mot « catastrophe » n'est pas un terme technique et qu'il n'en existe pas de définition unique qui soit acceptée. C'est pour cette raison, comme indiqué dans le rapport préliminaire (A/CN.4/598), que certains instruments internationaux ont renoncé à le définir[55]. Une définition semble pourtant essentielle dans le présent contexte. Elle aiderait à recenser les situations dans lesquelles la protection peut être ou est invoquée et les circonstances dans lesquelles elle n'est plus nécessaire. Définir le terme « catastrophe » aidera aussi à identifier les personnes ayant besoin d'une protection et donc de déterminer qui a droit à une protection. Une telle définition doit aussi raisonnablement limiter la portée du sujet, en excluant des événements tels que les conflits armés.

32. Le terme « catastrophe » a été défini en droit international selon deux méthodes différentes. La première est une approche spécifique, qui ne vise pas à donner une vision abstraite du terme et comprend celui-ci comme désignant un type d'événement spécifique justifiant en lui-même une intervention d'urgence. Selon cette approche, la question de savoir si un événement entre dans la définition d'une « catastrophe » devient sans objet. Tel est le cas de la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique[56], qui évite de définir le terme « catastrophe » mais fixe les modalités de la coopération entre les parties contractantes en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique, des événements considérés en eux-mêmes comme des catastrophes.

33. La deuxième possibilité consiste à définir le terme plus largement, sans le limiter à un seul type d'événement. Le sujet étant intitulé de manière à ne pas le limiter à la protection des personnes dans une situation de catastrophe spécifique mais de codifier et d'élaborer des règles ou directives pouvant être utilement appliquées à tous les types de catastrophes, il semble opportun de retenir cette seconde méthode, c'est-à-dire de proposer une définition générale établissant les éléments nécessaires pour qu'un événement puisse être qualifié « catastrophe ». À cette fin, constitue un bon point de départ 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[57], citée par la délégation finlandaise devant la Sixième Commission[58] et dont l'article 1.6 dispose :

---

[55] Voir, par exemple, la Convention interaméricaine pour faciliter l'assistance en cas de catastrophe de l'Organisation des États américains. Ouverte à la signature le 7 juin 1991 et entrée en vigueur le 16 octobre 1996.

[56] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1457, n° 24643.

[57] Disponible à l'adresse www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html.

[58] A/C.6/63/SR.22, par. 54).

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

La FICR a utilisé cette définition, mais en en excluant les conflits armés, dans ses Lignes directrices[59]. Sous cette dernière réserve, cette définition constitue un bon point de départ pour les travaux sur le sujet.

34. Sur cette base, trois aspects de la définition qui précède méritent de retenir l’attention de la Commission. Le premier est le point de savoir s’il doit ou non y avoir dommage pour qu’on puisse parler de catastrophe : la seule menace à la vie humaine suffirait-elle pour considérer qu’un événement est une catastrophe? La Convention-cadre d’assistance en matière de protection civile, par exemple, n’exige qu’une menace, définissant une catastrophe, à l’alinéa c) de son article 1, comme « une situation exceptionnelle qui peut nuire à la vie, aux biens ou à l’environnement »[60]. On pourrait aussi envisager une définition exigeant qu’il y ait un dommage effectif pour qu’il y ait catastrophe. Un exemple d’une telle définition figure peut-être dans le Glossaire international multilingue agréé de termes relatifs à la gestion des catastrophes établi par le Département des affaires humanitaires de l’Organisation des Nations Unies en 1992[61], qui définit comme suit une catastrophe :

> « Grave interruption de fonctionnement d’une société causant des pertes humaines, matérielles ou environnementales que la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources propres. Les catastrophes sont souvent classées en fonction de leur mode d’occurrence (brusque ou progressif) ou de leur origine (naturelle ou anthropique) ».

35. Outre qu’elle prévoit des pertes effectives, cette définition et d’autres exigent que la catastrophe dépasse la capacité de réaction de la région affectée. On trouve un autre exemple de cette condition dans l’Accord portant création de l’Organisme caraïbe d’intervention rapide en cas de catastrophe[62] :

> « On entend par “catastrophe” un événement soudain directement ou seulement imputable soit à l’opération des forces de la nature, soit à l’intervention humaine ou à l’une et à l’autre et caractérisé par la destruction généralisée de vies humaines ou de biens accompagnée d’une perturbation profonde des services publics, à l’exclusion des événements causés par la guerre, les affrontements militaires ou la mauvaise gestion. »

36. De plus, la définition qui figure dans la Convention de Tampere vise les causes des catastrophes en soulignant que la définition englobe à la fois les événements naturels et ceux dus à l’activité de l’homme. La référence à la cause dans la définition du terme « catastrophe » risque de laisser à l’écart le problème de la cause

---

[59] Voir sect. 2.1 des Lignes directrices, *supra*, note 17.

[60] Convention-cadre d’assistance en matière de protection civile, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2172, n° 38131.

[61] Document DHA/93/36 (1992), disponible à l’adresse : www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/CGEL-5EQNZV.

[62] Disponible à l’adresse www.cdera.org/about_cdera_agreement.php.

complexe – qui se pose lorsque l'on ne peut guère dire qu'un facteur est la cause unique et suffisante d'une conséquence donnée[63]. L'importance de cet obstacle semble aujourd'hui plus cruciale que jamais, à une époque où phénomènes naturels et intervention de l'homme sont associés dans l'apparition et le développement, dans des conditions complexes, d'événements catastrophiques[64]. Dans ce contexte, il n'est peut-être pas nécessaire de viser expressément la cause lorsque l'on définit le terme « catastrophe ». 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[65], par exemple, ne mentionne pas la cause, définissant une catastrophe comme « une calamité qui provoque des morts, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ainsi que des dégâts matériels de grande ampleur ».

37. Ceci nous amène à une conclusion plus générale. Plusieurs délégations ont déclaré à la Sixième Commission que la définition d'une catastrophe pourrait être utilement limitée aux conséquences de l'événement, sans nécessairement englober ses origines[66]. Cette suggestion indique la bonne direction. Il ne semble guère utile d'insister sur une séparation stricte entre catastrophes naturelles et catastrophes d'origine humaine lorsque, d'une part, il est singulièrement difficile d'établir une relation causale claire et, de l'autre, un tel critère ne constituerait pas une contribution marquante à la définition du terme. Ceci s'entend néanmoins sans préjudice de l'utilisation de la distinction dans des contextes autres que celui de la définition du terme « catastrophe », selon que la Commission le jugera utile ou nécessaire dans la poursuite de ses travaux.

38. De plus, le présent sujet concerne spécifiquement la protection des personnes en cas de catastrophe. La définition de Tampere et la plupart des autres visent une menace de dommage non seulement aux personnes, mais aussi aux biens et à l'environnement. La définition d'une catastrophe dans le présent rapport doit-elle se limiter à la perte de vies humaines et aux atteintes à la santé de l'homme? Il ne le semble pas. Si, actuellement, le sujet est limité à la protection des personnes, les pertes constituant une catastrophe qui déclencherait cette protection ne sont pas ainsi limitées. Une catastrophe écologique appelle une protection des personnes car, comme la Cour internationale de Justice l'a fait observer, « l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à

---

[63] Selon Hume, la cause « appartient totalement à l'esprit qui considère la connexion de deux objets ou plus dans tous les cas passés » (D. Hume, *De la nature humaine* (1978 [1739], 166). Sur la relation problématique entre causes et conditions, voir d'une manière générale : J. S. Mill, *A System of Logic Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigations*, livre III, chap. V, par. 3 [1843], dans *The Collected Works of John Stuart Mill*, publié sous la direction de J. M. Robson (1974), VII, p. 327. Sur le même problème de raisonnement juridique, voir H. L. A. Hart et T. Honoré, *Causation in the Law* (1985), p. II.

[64] Voir, d'une manière générale, U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (1992), p. 21; A. Giddens, *Affluence, Poverty and the Idea of a Post-scarcity Society, UNRISD Discussion Paper No. 63* (1995), p. 4.

[65] Annexe VI du rapport intitulé « Principes et intervention en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale », document 95/C.II/2/1, vingt-sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 3 au 7 décembre 1995.

[66] Voir *supra*, note 20.

venir »[67]. De même, des destructions matérielles massives peuvent nécessiter que l'on protège les personnes. Tracer des lignes théoriques rigides en matière de catastrophes n'est peut-être pas souhaitable – les pertes matérielles et environnementales sont inextricablement liées à la vie et à la santé des êtres humains, ce qui justifie la protection des personnes à la suite d'une catastrophe. Si ceci semble clair dans le cadre d'une définition, la Commission pourrait indiquer, eu égard aux limites du sujet, s'il convient à un stade ultérieur d'examiner plus en détail la protection des biens ou de l'environnement en cas de catastrophe.

39. Parmi les instruments qui ne limitent pas leur définition aux catastrophes qui affectent directement la vie ou la santé de l'homme, on peut citer la Charte relative à une coopérative visant à l'utilisation coordonnée des moyens spatiaux en cas de situations de catastrophe naturelle ou technologique (également appelée « Charte internationale Espace et catastrophes majeures »)[68]. La Charte stipule, dans son article I :

> « [L'expression] 'catastrophe naturelle ou technologique' désigne une situation de grande détresse entraînant la perte de vies humaines, ou des dommages aux biens de grande ampleur, causés par un phénomène naturel tels que cyclone, tornade, tremblement de terre, éruption volcanique, inondation, feu de forêt, ou un accident technologique telle que pollution par hydrocarbures, substances toxiques ou radioactives ».

40. On notera que la Charte internationale Espace et catastrophes majeures envisage aussi en détail les causes des catastrophes. De même, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, un instrument visant à promouvoir la coopération dans les domaines de la prévention et de la gestion des catastrophes, envisage les risques matériels et écologiques et ne retient pas d'élément causal.

> « 'catastrophe' est une situation exceptionnelle qui peut nuire à la vie, aux biens ou à l'environnement.[69] »

41. Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales publié en 1995 semble adopter une approche plus restrictive, en ce qu'il exige à la fois perte de vies humaines et dégâts matériels. Il définit une catastrophe comme :

> « une calamité qui provoque des morts, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ainsi que des dégâts matériels de grande ampleur »[70].

42. Une autre approche vise les catastrophes qui causent des décès, des dégâts matériels ou une dégradation de l'environnement mais comporte une condition restrictive supplémentaire, à savoir que l'événement doit être d'une échelle telle que la communauté locale est incapable d'y faire face de manière adéquate. On peut citer à cet égard la définition de l'expression « catastrophe naturelle » figurant dans les Directives opérationnelles sur la protection des droits de l'homme et les catastrophes naturelles adoptées par le Comité permanent interorganisations :

---

[67] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif, CIJ Recueil 1996*, p. 241, par. 29.

[68] Disponible à l'adresse www.disasterscharter.org/.

[69] Voir Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, *supra*, note 60.

[70] Voir *supra* note 65.

> « L'expression 'catastrophe naturelle' désigne les conséquences d'événements causés par des risques naturels comme les tremblements de terre, éruptions volcaniques, glissements de terrain, tsunamis, inondations et sécheresses auxquelles la communauté locale n'a pas les moyens de réagir. De telles catastrophes perturbent gravement le fonctionnement d'une communauté ou d'une société en causant des pertes de vies humaines ainsi que des pertes matérielles, économiques ou environnementales massives, auxquelles la société affectée n'a pas la capacité de faire face par ses propres moyens »[71].

43. La définition adoptée dans le cadre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes utilise des termes similaires :

> « Une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté et d'une société causant des dommages généralisés à la vie humaine, aux biens, à l'économie ou à l'environnement auxquels la communauté ou société affectée n'est pas en mesure de faire face par ses propres moyens. »[72].

44. Après avoir examiné ces définitions et d'autres, le Rapporteur spécial considère que c'est la Convention de Tampere qui fournit les meilleures indications en la matière. La définition qui y figure englobe les phénomènes naturels et ceux dus à l'activité humaine, et tient compte du fait que souvent, les catastrophes sont dues à une interaction complexe de facteurs, parmi lesquels il n'est pas possible d'identifier une cause suffisante unique. De plus, cette définition vise les événements qui menacent non seulement la vie humaine, mais aussi les biens et l'environnement. Comme on l'a noté ci-dessus, chacun de ces risques est assez grave pour qu'une protection soit nécessaire.

45. Compte tenu de ce qui précède, il semble possible de conclure la présente section avec le projet de définition ci-après du terme « catastrophe » :

Article 2
Définition du terme « catastrophe »

On entend par « catastrophe » une perturbation grave du fonctionnement de la société, à l'exclusion d'un conflit armé, causant des pertes en vies humaines, matérielles, ou environnementales importantes et généralisées.

46. Cette définition adopte la qualification fondamentale de « perturbation grave », une expression employée dans la Convention de Tampere de 1998 et dans d'autres définitions récentes[73]. Cet usage rend compte de l'opinion générale selon laquelle le seuil à partir duquel on considère qu'il y a catastrophe doit être le degré de dysfonctionnement de la société dans laquelle l'évènement se produit. Cette définition n'exige pas, néanmoins, qu'il s'agisse d'un évènement « auquel la société

---

[71] Projet Brookings-Bern sur les déplacements internes, *Human Rights Natural Disasters:Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster* (2008).

[72] Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ONU), *Terminology: on Disaster Risk Reduction*, disponible à l'adresse : www.unisdr-terminology-2009-eng.pdf.

[73] Voir *supra*, note 17, et la définition élaborée par le Département des affaires humanitaires de l'ONU, *supra*, note 61. Voir aussi la Charte internationale Espace et catastrophes majeures (« situation de grande détresse ») *supra*, note 68, et l'Accord portant créant de l'Agence caraïbe d'intervention d'urgence en cas de catastrophe (« accompagnées de graves perturbations des services publics ») *supra*, note 62.

n'a pas la capacité de faire face »[74]. Une telle exigence déplacerait l'axe de l'examen du présent sujet, à savoir les personnes ayant besoin d'une protection.

47. De plus, le Rapporteur spécial souligne qu'une perte effective est requise : un simple risque de dommage ne suffit pas. Ceci correspond tout à fait à la perception commune d'une catastrophe comme étant une calamité, et vise les situations dans lesquelles la protection des personnes s'impose. Le type de dommages n'est toutefois pas limité aux atteintes à la vie ou à la santé de l'homme, car une dégradation grave de l'environnement ou des dégâts matériels importants justifieront certaines protections.

48. De même, cette définition ne distingue pas entre évènements naturels et évènements dus à l'homme, lorsque les catastrophes découlent notamment d'un ensemble complexe de causes, qui peuvent comprendre des éléments totalement naturels et des activités humaines. Les conflits armés sont expressément exclus de la définition, étant entendu qu'un *corpus* de droit bien développé existe déjà en la matière.

49. Enfin, la définition exclut toute enquête quant à la cause. Généralement, les catastrophes découlent d'une série complexe de facteurs, et il est pratiquement impossible d'identifier une cause suffisante unique. De plus, le sujet étant axé sur la protection des personnes, toute enquête sur les causes profondes d'une calamité serait dénuée de pertinence. C'est la perturbation elle-même, et non les phénomènes qui en sont la cause, qui fait naître la nécessité d'une protection. Cette définition, axée sur la perturbation et les dommages particuliers qu'elle cause, constitue le cadre optimal pour l'examen des droits et obligations relatifs à la protection des personnes.

III. Solidarité et coopération

50. Les principes sur lesquels reposent la protection des personnes en cas de catastrophe sont ceux de la solidarité et de la coopération, aussi bien entre les nations qu'entre les individus. C'est dans la solidarité qu'inspire la souffrance humaine que le mandat de la Commission trouve son *telos*, en tant qu'expression de notre patrimoine commun dans un cadre mondial.

51. À cet égard, une coopération internationale effective est indispensable pour la protection des personnes en cas de catastrophe. Comme le Secrétaire général l'a fait observer :

> « La foi dans la dignité et la valeur de la personne humaine, telle qu'elle est exprimée dans le préambule de la Charte des Nations Unies, est et doit être la motivation première de la communauté internationale à fournir une assistance humanitaire. La notion de solidarité internationale, si souvent invoquée à la suite des cas d'urgence majeure et comprise comme un sentiment de responsabilité envers les personnes en détresse, prend également sa source dans les principes moraux de la Charte. La solidarité en ce sens n'est pas la charité. »[75]

---

[74] Projet Brookings-Bern, *supra*, note 71. Voir aussi Département des affaires humanitaires de l'ONU, *supra*, note 61.

[75] A/45/587, par. 5.

Plus récemment, l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale a souligné ce qui suit :

> « La solidarité internationale et la coopération internationale sont fondées sur la notion de responsabilité commune. Au sens large, la solidarité est une communauté de responsabilités et d'intérêts entre les individus, les groupes et les États, liée à l'idéal de fraternité et à la notion de coopération. La relation entre la solidarité internationale et la coopération internationale est une relation intégrale, la coopération internationale étant le moyen fondamental par lequel les objectifs collectifs et la communauté d'intérêts sont réalisés. »[76]

On trouve une expression du principe de solidarité au paragraphe 5 du préambule de la Déclaration de Hyogo (2005) :

> « Nous sommes déterminées à réduire, partout dans le monde, les pertes en vies humaines, les pertes économiques et les atteintes à l'environnement causées par les catastrophes, conscientes de l'importance de la coopération, de la solidarité et des partenariats internationaux, ainsi que de la bonne gouvernance à tous les niveaux. »[77]

52. 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, et notamment dans le domaine humanitaire dont relève la protection des personnes en cas de catastrophe[78]. Le paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte proclame que l'un des buts de l'Organisation consiste à :

> « Réaliser 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;

---

[76] A/HRC/9/10, par. 6. Voir également la résolution 46/182 du 19 décembre 1991, par. 5.

[77] A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. I, résolution 1, cinquième alinéa du préambule.

[78] Voir A/CN.4/590, par. 17 et note 57.

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, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation. »

53. 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 différences »[79].

Selon un auteur, cette obligation « consacre la solidarité entre les nations »[80].

54. La solidarité, en tant que principe juridique international et en tant qu'elle est distincte de la charité, donne naissance à un système de coopération, l'idée étant que c'est au moyen de politiques à l'avantage de toutes les nations que l'on peut assurer la justice et le bien commun[81]. Vu sous cet angle, elle peut aussi être rapportée au droit international de l'environnement, en relation avec le rôle du monde en développement. Ainsi, la Déclaration de Stockholm de 1972 a proclamé que les nations doivent mener une action coordonnée pour préserver et sauvegarder les ressources naturelles, parce que la protection de l'environnement « affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier »[82]. La Déclaration de Stockholm prône une accélération du développement au moyen de l'aide financière et technologique, soulignant que « les déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement et à des catastrophes naturelles posent des problèmes graves »[83]. Les pays en développement devraient fournir, et les pays développés contribuer à promouvoir, des informations et compétences scientifiques en ce qui concerne la lutte contre la dégradation de l'environnement[84]. Les obligations mises à la charge des États développés et en développement postulent que l'on reconnaît que les problèmes

---

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

80 B. Babović, « The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter », dans Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation* (Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972), p. 289.

81 *Voir*, d'une manière générale, R. St. J. Macdonald, « Solidarity in the practice and discourse of public international law » dans C. Dominicé, R. Patry et C. Reymond (dir.), *Études de droit international en l'honneur de Pierre Lalive* (1993), p. 275.

82 Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, Stockholm, 5-16 juin 1992*, (publication des Nations Unies, numéro de vente F.73.II.A.14) et rectificatif, chap. I.

83 Ibid., principe 9.

84 Ibid., principe 20.

environnementaux mondiaux nécessiteront une large coopération entre les nations[85], étant entendu que « les pays industrialisés doivent s'efforcer de réduire l'écart entre eux et les pays en voie de développement »[86]. De plus, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, réaffirmant la Déclaration de Stockholm, donne la priorité aux besoins des pays en développement, indiquant que « la situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale » [87].

55. Des instruments ultérieurs ont donné effet à cette obligation de coopérer, en mettant en place des mécanismes de partage de l'information et des ressources financières et scientifiques. La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, par exemple, prévoit une coopération aux fins de la recherche et un partage de l'information entre tous les États parties à la Convention[88]. En 1990, le Protocole de Montréal a concrétisé la promesse énoncée dans la Convention de Vienne de tenir compte de la situation et des besoins particuliers des pays en développement[89]. Les pays en développement se voient accorder un délai de grâce en ce qui concerne certaines substances prohibées ou réglementées[90], et le Protocole prévoit que les pays développés leur fournissent une assistance financière et technique[91]. Le Protocole crée un fonds multilatéral destiné à promouvoir la participation des pays en développement[92]. Ceux-ci doivent quant à eux prendre des mesures de lutte contre la pollution, et les parties à la Convention sont habilitées à invoquer des procédures en cas de non-respect de ces dispositions[93].

56. Comme on l'a noté ci-dessus, la solidarité est un élément important de la coopération aux fins du règlement des problèmes économiques, comme l'indiquent le paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies et la Déclaration sur les relations amicales de 1970[94]. La Déclaration énonce un devoir des États de coopérer entre eux, et dispose que « les États doivent conjuguer leurs efforts pour promouvoir la croissance économique dans le monde entier, particulièrement dans les pays en voie de développement »[95]. Cette notion a été mise en exergue et développée dans la Déclaration du 1er mai 1974 concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international[96]. Cette déclaration repose sur le devoir des États de coopérer « au règlement des problèmes économiques mondiaux […] compte tenu de la nécessité d'assurer le développement accéléré de tous les pays en

---

85 Ibid., par. 7.

86 Ibid., par. 4.

87 *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3 au 14 juin 1992*, (publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.I.8 et rectificatifs).

88 Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1513, nº 26164.

89 Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1522, nº A-26369.

90 Ibid., art. 5, par. 1 à 3.

91 Ibid., art. 10 et 10A; voir également art. 5, par. 5 (aux termes duquel le respect par les pays en développement des mesures de contrôle prévues dans le Protocole sont fonction de la mesure dans laquelle les pays développés fournissent une assistance financière et technologique).

92 Ibid., art. 10.

93 Ibid., art. 5.

94 Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

95 Ibid.

96 Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale, en date du 1er mai 1974.

développement »[97], tout en soulignant que « la coopération internationale en vue du développement représente l'objectif et le devoir communs de tous les pays »[98].

57. En tant que principe juridique international, la solidarité a trouvé expression au-delà du nouvel ordre économique international. La Déclaration sur la coopération économique internationale adoptée par l'Assemblée générale en 1990 souligne l'interdépendance de la communauté internationale[99] et constate que la relance de la croissance dans les pays en développement exigera « des efforts concertés et résolus de la part de tous les pays »[100]. Plus récemment, la Déclaration du Millénaire a placé la solidarité au nombre des « valeurs fondamentales [qui] doivent sous-tendre les relations internationales »[101]. Elle poursuit en ce qui concerne la solidarité :

> « Les problèmes mondiaux doivent être gérés de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés. »[102]

58. La solidarité est aussi consacrée dans des instruments régionaux. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples[103] indique que les individus et les groupes devraient disposer de leurs richesses « en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines »[104] et elle garantit le droit au développement économique et social[105]. Elle énonce également un droit à un « environnement satisfaisant »[106] et le devoir de l'individu de promouvoir la solidarité sociale et nationale[107].

59. L'obligation internationale de coopérer est solidement établie dans les instruments internationaux à vocation humanitaire. Comme on l'a noté ci-dessus, le devoir de coopérer dans le contexte des droits de l'homme a été expressément consacré au paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies. Il a de plus été réitéré dans de nombreuses déclarations et résolutions de l'Assemblée générale. Ainsi, par exemple, la Déclaration sur les relations amicales proclame :

> « Les États doivent coopérer pour assurer le respect universel et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que l'élimination de la discrimination raciale et de l'intolérance religieuse sous toutes leurs formes. »[108]

Et dans sa résolution 56/152, intitulée « Respect des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies afin d'instaurer une coopération internationale pour promouvoir et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et résoudre les problèmes internationaux de caractère humanitaire », l'Assemblée générale déclare « que tous les États se sont solennellement engagés à

---

97 Ibid., par. 4.
98 Ibid., par. 3.
99 Résolution S-18/3 de l'Assemblée générale, en date du 1er mai 1990, annexe, par. 12.
100 Ibid., par. 21.
101 Voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale, en date du 8 septembre 2000, par. 6.
102 Ibid.
103 Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1520, no 26363.
104 Ibid., art. 21, par. 4.
105 Ibid., art. 22.
106 Ibid., art. 24.
107 Ibid., art. 29, par. 4.
108 Voir *supra*, note 79.

renforcer la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme ainsi qu'en vue de résoudre les problèmes internationaux de caractère humanitaire dans le strict respect de la Charte des Nations Unies ».

60. Comme indiqué dans le rapport préliminaire sur le présent sujet, le droit international des droits de l'homme revêt une importance particulière à cet égard[109]. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vise expressément la coopération internationale comme moyen de réaliser les droits qu'il énonce[110]. 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 Pacte[111]. Dans une résolution récente, le Conseil économique et social a encouragé :

> « les États Membres et, le cas échéant, les organisations régionales, à renforcer les cadres opérationnels et juridiques applicables aux opérations de secours internationales en tenant compte, selon le cas, des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe adoptées lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue en novembre 2007. » [112]
>
> Dans la même résolution, le Conseil
>
> « [a émis] l'avis qu'une association et une coordination avec les acteurs compétents de l'aide humanitaire sont de nature à influer 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 interorganisations » [113].

61. La coopération internationale s'est vue accorder une place particulièrement importante dans la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées, laquelle est, notamment, applicable « dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles »[114]. Dans un article de cette convention, la coopération internationale est envisagée dans les termes suivants :

> « Les États parties reconnaissent l'importance de la coopération internationale et de sa promotion, à l'appui des efforts déployés au niveau national pour la réalisation de l'objet et des buts de la présente Convention, et prennent des mesures appropriées et efficaces à cet égard, entre, et s'il y a lieu, en partenariat avec les organisations internationales et régionales compétentes

---

109 Voir A/CN.4/598, par. 25 et 26.

110 Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe, art. 11, 15, 22 et 23.

111 Voir en particulier les observations générales n° 2 (E/1190/23), n° 3 (E/1991/23), n° 7 (E/1998/22), n° 14 (E/C.12/2000/4) et n° 15 (E/C.12/2002/11).

112 Résolution 2008/36 du 25 juillet 2008, par. 5.

113 Ibid., par. 7.

114 Résolution 61/106 de l'Assemblée générale en date du 13 décembre 2006, art. 11.

et la société civile, en particulier les organisations de personnes handicapées. »[115]

62. Il y a 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, ceci est indiqué dans le titre qui dénote soit une coopération, soit une assistance ou entraide[116]. De plus, l'obligation de coopération généralement énoncée dans le préambule des instruments 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, au vingt et unième alinéa de son préambule, que les parties souhaitent « faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes »[117]. Un autre exemple, directement en rapport avec la portée du présent sujet, 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 »[118].

63. La coopération ne réduit toutefois en rien les prérogatives de l'État souverain dans les limites du droit international. Au contraire, le principe insiste sur le respect de la souveraineté des États et sur son corollaire, la non-intervention, et sur le rôle de premier plan que jouent les autorités étatiques dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre des mesures relatives à la protection des personnes en cas de catastrophe. La souveraineté peut être conçue comme « un concept visant à décrire une réalité préexistante, une grille d'interprétation, utilisée pour organiser et structurer notre compréhension de la vie politique »[119]. La non-intervention est un principe bien établi du droit international qui remonte aux origines de ce droit[120], dont il n'y a pas lieu d'exposer les éléments ici. On fera toutefois observer que la protection des personnes en cas de catastrophe implique souvent l'adoption par l'État affecté de mesures politiques, réglementaires, administratives et juridiques, y

---

115 Ibid., art. 32.

116 Voir A/CN.4/590/Add.2 pour une liste complète des instruments pertinents. 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 FICR, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges* (2003), p. 24 à 44 (« Bien que dans tous les cas le but spécifique soit différent, le principe fondamental est la nécessité de renforcer la capacité de faire face aux effets des catastrophes », ibid., p. 33).

117 Voir *supra*, note 57.

118 Accord du 25 mai 1998 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, quatrième alinéa du préambule.

119 W. G. Werner, « State Sovereignty and International Legal Discourse », dans Ige F. Dekker et Wouter G. Werner (dir.), *Governance and International Legal Theory*, Martinus Nijhoff Publishers (2004), p. 155.

120 Pour un des premiers exposés de ces origines, voir M. Bernard, *On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls' College* (1860).

compris le déploiement de ses forces armées sur son propre territoire, qui sont des manifestations du « droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure », selon la définition de ce principe donnée par la Cour internationale de Justice dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1986 dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*[121].

64. Le premier devoir des autorités de l'État est de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et événements comparables se produisant sur son territoire[122]. Selon l'Assemblée générale, « laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme »[123].

65. La coopération complète l'obligation principale des États. Toutefois, cette obligation principale ne concerne pas seulement les gouvernements et les autorités gouvernementales, mais aussi les organisations internationales compétentes et des éléments de la société civile, comme les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La situation a été définie avec clarté par le Secrétaire général dès 1971 dans son rapport exhaustif intitulé « Assistance en cas de catastrophe naturelle » :

> « Si un gouvernement doit pouvoir compter sur l'aide de la communauté internationale, fournie par des gouvernements, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge et d'autres organisations bénévoles ou par des organismes des Nations Unies, c'est à lui qu'il incombe en premier de protéger la vie, la santé et les biens de la population à l'intérieur de ses frontières et de maintenir les services publics indispensables, que ce soit dans le cadre des préparatifs en prévision de catastrophes naturelles ou dans celui de ses efforts en cas de catastrophe. L'assistance internationale ne peut que compléter les efforts que fait le pays lui-même par l'intermédiaire de ses pouvoirs publics ou d'organisations comme la société nationale de la Croix-Rouge »[124].

66. Le mémorandum du Secrétariat de 2008 souligne le lien entre le principe de la coopération en matière de protection des personnes et les multiples intervenants, en désignant non seulement les acteurs étatiques mais aussi les acteurs non étatiques, c'est-à-dire les organisations de secours[125]. L'intervention d'acteurs non étatiques et la coopération avec ceux-ci ont ainsi progressivement été envisagées dans le cadre du droit international, qui prend acte du fait que l'interdépendance croissante au sein de la société internationale exige que la coopération internationale fasse intervenir des acteurs autres que les États. Comme le déclare l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale :

---

[121] *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua* c. *États-Unis d'Amérique), C.I.J. Recueil 1986*, par. 202.

[122] Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 4. Voir également Déclaration de Hyogo (2005), *supra*, note 77, par. 4.

[123] Résolution 45/100 de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1990, sixième alinéa du préambule.

[124] E/4994, par. 100. Ce point a été de nouveau souligné par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

[125] A/CN.4/590, par. 18.

> « Dans une perspective mondiale, l'interdépendance existe, par sa nature même, non seulement entre les États, mais aussi entre d'autres acteurs internationaux, et ses relations requièrent une coopération internationale. »[126]

67. Le rôle de ces acteurs a été reconnu comme essentiel s'agissant d'atténuer les effets des catastrophes. L'obligation des États de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies est exprimée à l'Article 56 de la Charte des Nations Unies et l'Organisation a elle-même souligné la nécessité de travailler en coopération étroite avec la FICR[127] et avec les organisations non gouvernementales et la société civile dans son ensemble[128].

68. De plus, un certain nombre de traités entre États et organisations internationales[129] ont été conclus qui prennent acte de l'importance de la coopération entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques au niveau international[130]. D'autres instruments internationaux font de même. On peut lire, dans le préambule de la Déclaration de Rio de 1992 : « Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les États, les secteurs clefs de la société et les peuples »[131]. La notion de partenariat mondial est reprise dans les principes 7, 21 et 27. La coopération est exprimée de diverses manières. En ce qui concerne le sujet à l'examen, le principe 18 dispose :

> « Les États doivent notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les États sinistrés. »

L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence dispose que :

> « [l]es Parties, face aux risques de catastrophe, font le cas échéant intervenir toutes les parties prenantes y compris les communautés locales, les organisations non gouvernementales et les entreprises privées, notamment au moyen de dispositifs communautaires de préparation aux catastrophes et d'intervention rapide »[132].

La Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique dispose en son article premier :

---

126 A/HRC/4/8, par. 11.

127 Voir notamment les résolution 2435 (XXIII) du 19 décembre 1968, 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971, 36/225 du 17 décembre 1981, 46/182 du 19 décembre 1990, 57/150 du 16 décembre 2002 et 63/139 du 11 décembre 2008.

128 Résolutions 63/139 du 11 décembre 2008 et 63/141 du 11 décembre 2008.

129 Le Rapporteur spécial utilise la définition adoptée provisoirement par la Commission dans le cadre de ces travaux sur la responsabilité des organisations internationales. Le projet d'article 2 définit une organisation internationale, aux fins du projet d'articles, comme « toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États », *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 10* (A/63/10), par. 164.

130 Voir la liste d'instruments entre États et organisations internationales figurant dans A/CN.4/590/Add.2, annexe II, sect. III.

131 Voir *supra*, note 87.

132 Document de l'ASEAN, série 2005, p. 157, art. 3, par. 6.

« Les États parties coopèrent entre eux et avec l'Agence internationale de l'énergie atomique ».

La Déclaration de Hyogo prend acte de la valeur de l'intervention des acteurs non étatiques en matière de prévention des catastrophes en termes de « coopération, y compris des partenariats »[133]. De même, dans sa résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire, l'Institut de droit international a reconnu « le rôle essentiel que [jouent] les Nations Unies, les organisations intergouvernementales, le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales »[134].

69. La notion de société civile n'a pas nécessairement une connotation transnationale. Elle renvoie plutôt à la société civile locale. Cette définition provisoire proposée par le Center for Civil Society de la London School of Economics en est une illustration :

> « Par "société civile", on entend l'espace où s'exerce l'action collective volontaire autour d'intérêts, d'objectifs et de valeurs communs. En théorie, ces formes institutionnelles sont distinctes de celles de l'État, de la famille et du marché même si, en pratique, les limites entre État, société civile, famille et marché sont souvent complexes, brouillées et négociées. Il est fréquent que la société civile comprenne des espaces, acteurs et formes institutionnelles divers, dont le degré de formalisme, d'autonomie et de pouvoir varie. Souvent les sociétés civiles comprennent des organisations, par exemple des organisations caritatives, des organisations non gouvernementales pour le développement, des groupes communautaires, des organisations de femmes, des organisations confessionnelles, des associations professionnelles, des syndicats, des groupes d'auto-assistance, des mouvements sociaux, des associations corporatives, des coalitions et des groupes d'intérêt » [135].

70. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant sur l'obligation de coopérer :

Article 3
Obligation de coopérer

Aux fins du présent projet d'articles, les États coopèrent entre eux et, le cas échéant, avec :

a) Les organisations internationales compétentes, en particulier l'Organisation des Nations Unies;

b) La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; et

c) La société civile.

---

[133] Déclaration de Hyogo (2005), supra, note 77, par. 4. Voir également le paragraphe 2, dans lequel les États reconnaissent qu'« il importe d'associer toutes les parties prenantes ».

[134] Résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international, 2 septembre 2003, session de Bruges (Belgique).

[135] « What is Civil Society? », Centre for Civil Society, London School of Economics (2004) disponible à l'adresse http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.

IV. Travaux futurs

71. Le présent rapport était axé sur l'étendue de la protection des personnes en cas de catastrophe et a proposé une définition du terme « catastrophe ». Il a souligné l'approche conceptuelle devant présider à la poursuite des travaux, et a proposé un projet d'article sur le principe fondamental qui inspire ceux-ci. Lors de la prochaine étape, les travaux viseront à compléter le premier axe, à savoir celui des droits et obligations réciproques des États, ainsi qu'à identifier les principes qui sous-tendent la protection des personnes en cas de catastrophe sous l'angle des personnes ayant besoin d'une protection. Les travaux futurs seront axés sur les aspects opérationnels des secours et de l'assistance en cas de catastrophe.