



Assemblée générale

Distr. générale
31 mars 2010
Français
Original : anglais

Commission du droit international

Soixante-deuxième session

Genève, 3 mai-4 juin et 5 juillet-6 août 2010

Troisième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe

Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité.	6
A. Neutralité	10
B. Impartialité	12
C. Humanité	14
Projet d'article 6 : Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe.	19
III. La dignité humaine	19
Projet d'article 7 : Dignité humaine	24
IV. La responsabilité de l'État touché	24
A. Souveraineté et non-intervention.	25
B. Responsabilité première de l'État	28
Projet d'article 8 : Responsabilité première de l'État touché	35



I. Introduction*

1. À sa soixante et unième session, en 2009, la Commission du droit international était saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/615 et Corr.1), lequel proposait trois articles arrêtant le champ d'application et l'objet du projet, ainsi que la définition du terme « catastrophe » et sa relation avec celle de conflit armé, et explicitant l'élément fondamental du projet qu'est le principe de coopération.

2. La Commission a examiné ce deuxième rapport de sa 3015^e à sa 3019^e séance. Les projets d'articles 1 à 3 ont été renvoyés au Comité de rédaction, qui a porté le nombre d'articles à cinq sur l'avis de ses membres qui pensaient que les trois articles présentés par le Rapporteur spécial consacraient cinq notions différentes qui méritaient d'être abordées individuellement : le champ d'application du projet; son objet; la définition du terme « catastrophe »; la relation avec le droit international humanitaire; l'obligation de coopérer. Le Comité de rédaction a précisé qu'il avait adopté le projet d'article 5, qui porte sur l'obligation de coopérer, étant entendu que le Rapporteur spécial proposerait une disposition sur la responsabilité principale de l'État touché, à inclure ultérieurement dans l'ensemble de projets d'articles. Ces cinq articles ont été provisoirement adoptés par le Comité de rédaction et soumis en plénière dans le rapport complet présenté le 30 juillet 2009 par son président. Après en avoir débattu de façon plus approfondie et faute de temps pour en rédiger et adopter les commentaires, la Commission a pris note des projets d'article 1 à 5 à sa 3029^e séance¹. Conformément à l'usage, le texte du projet n'a pas été reproduit dans le rapport annuel que la Commission présente à l'Assemblée générale, mais figure dans un autre document officiel (A/CN.4/L.758).

3. Outre qu'elle a approuvé ces projets d'article, la Commission est parvenue à un accord général sur certains aspects de la portée et de la teneur du projet. Ses membres se sont ralliés à la conclusion du Rapporteur spécial, selon qui la notion de « responsabilité de protéger » ne serait pas pertinente pour les travaux de la Commission². Bien entendu, le Rapporteur spécial pouvait utilement poursuivre ses travaux en se concentrant avant tout sur les États, sans préjudice des dispositions visant proprement les acteurs non étatiques³.

4. À la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale, en octobre et novembre 2009, la Sixième Commission a examiné le deuxième rapport du Rapporteur spécial et s'est intéressée au débat auquel il avait donné lieu à la CDI, en s'attardant en particulier sur le premier projet d'article concernant la protection des personnes en cas de catastrophe. Certains États se sont exprimés sur les cinq articles provisoirement adoptés par le Comité de rédaction mais, leur texte n'ayant pas été reproduit dans le rapport annuel, d'autres ont borné leurs commentaires aux trois articles initialement proposés par le Rapporteur spécial. Les États se sont félicités

* Le Rapporteur spécial remercie du concours qu'ils ont apporté à l'élaboration du présent rapport J. Benton Heath et Shawn Sebastian, doctorants en droit à la faculté de droit de la New York University, à New York; Ricardo Alarcón Sierra, docteur en droit, et René Urueña, Directeur du programme de droit international à la faculté de droit de l'Université Los Andes, à Bogota; Arjen Vermeer, doctorant au T.M.C. Asser Institute, à La Haye, et Paur R. Walegur, de La Haye.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 10* (A/64/10), par. 152.

² *Ibid.*, par. 164.

³ *Ibid.*, par. 167.

des progrès que la Commission avait réalisés en peu de temps et tous ceux qui sont intervenus ont souligné l'importance et l'actualité du sujet.

5. Les États se sont dits satisfaits de la démarche en deux temps que la Commission avait adoptée, à savoir examiner d'abord les droits et les obligations des États les uns envers les autres et, plus tard, les droits et les obligations des États envers les personnes touchées⁴. On a souligné que les relations d'État à État étaient un aspect important des secours en cas de catastrophe⁵.

6. La plupart des États ont approuvé l'angle d'approche adopté par le Rapporteur spécial, axé sur les droits et les besoins des personnes touchées⁶. On a insisté pour que la Commission n'essaye pas d'énumérer les droits ou groupes de droits particuliers liés aux secours en cas de catastrophe⁷, et certains États l'ont invitée à tenir compte des droits économiques et sociaux, les plus susceptibles d'être mis à mal en cas de catastrophe⁸. D'autres États ont déclaré préférer plutôt une démarche axée sur les besoins et espérer que les travaux futurs de la Commission feraient une large place aux besoins matériels des personnes touchées⁹. Il a également été noté que « l'approche par les droits » impliquait que les personnes sont en mesure de demander un secours international en cas de catastrophe, ce qui est contraire aux principes de souveraineté et de non-ingérence¹⁰.

7. En ce qui concerne l'étendue du sujet, bon nombre d'États pensent que la Commission devrait commencer par examiner les questions que sont l'intervention immédiate et le relèvement à long terme, en remettant à plus tard celles de la prévention des catastrophes et de la planification préalable¹¹. Toutefois, quelques délégations, faisant valoir l'importance de la prévention, ont déclaré que cette phase était très utile et qu'elle devait être examinée également¹². Quant à la portée *ratione personae* du sujet, il est apparu que la Commission aurait intérêt à se concentrer sur les États, sans perdre de vue les autres acteurs¹³, encore que, pour certains États, elle dût se concentrer exclusivement sur les droits et obligations des États¹⁴. La

⁴ Par exemple, Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 45).

⁵ Autriche (A/C.6/64/SR.20, par. 11).

⁶ Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 28); Espagne (A/C.6/64/SR.20, par. 49); Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 45); Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 15); Nouvelle-Zélande (A/C.6/64/SR.22, par. 71); Portugal (A/C.6/64/SR.21, par. 82); République tchèque (A/C.6/64/SR.20, par. 42); et Thaïlande (A/C.6/64/SR.21, par. 14). Voir aussi la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (« [n]ous tenons à remercier la Commission d'avoir pris acte de ce que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ont toujours adhéré à une approche des secours en cas de catastrophe reposant sur les besoins mais éclairée par les droits. »)

⁷ Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 45) et Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 15).

⁸ Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 28) et Thaïlande (A/C.6/64/SR.21, par. 14). Mais voir Pays-Bas (A/C.6/64/SR.21, par. 90) (si elle adopte cette approche, la CDI devra préciser de quels droits il s'agit).

⁹ États-Unis d'Amérique (A/C.6/64/SR.21, par. 101); Myanmar (A/C.6/64/SR.21, par. 2); Pays-Bas (A/C.6/64/SR.21, par. 90); et Royaume-Uni (A/C.6/64/SR.20, par. 38).

¹⁰ Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 21).

¹¹ Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 22); Espagne (A/C.6/64/SR.20, par. 48); Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 14); et Portugal (A/C.6/64/SR.21, par. 83) (hormis la phase de prévention). Voir aussi France (A/C.6/64/SR.21, par. 20) (mettant l'accent sur l'intervention immédiate).

¹² Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 28); Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 46); Ghana (A/C.6/64/SR.22, par. 11); et Pologne (A/C.6/64/SR.21, par. 75).

¹³ Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 46) et Portugal (A/C.6/64/SR.21, par. 82) (mettant l'accent sur les acteurs non étatiques).

¹⁴ Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 22).

plupart des États se sont accordés à penser que la responsabilité de protéger n'est pas pertinente du point de vue du sujet¹⁵.

8. Les délégations ayant formulé des remarques utiles concernant la rédaction et l'orientation des cinq projets d'article, il sera bon d'examiner les uns après les autres leurs commentaires sur chaque article¹⁶. S'agissant du projet d'article 1, les États ont décidé que le champ d'application devait se définir simplement comme la « protection des personnes en cas de catastrophe »¹⁷, dont l'objet serait précisé dans un article distinct¹⁸. Certaines délégations ont toutefois jugé que les termes « assistance » ou « assistance et secours » conviendraient mieux que « protection » dans le cas des catastrophes¹⁹, idée qui déplacerait le point de vue de la Commission et, partant, obligerait à changer de titre.

9. Beaucoup d'États ont dit qu'il fallait prévoir un article distinct, comme le projet d'article 2, pour décrire l'objet du texte²⁰. La convergence des deux conceptions des secours en cas de catastrophe dans cette disposition (l'une selon les droits, l'autre selon les besoins) a été approuvée par de nombreux États²¹, une délégation faisant observer qu'il s'agissait d'une « solution d'accommodement élégante » entre ceux qui préféreraient une approche exclusivement axée sur les besoins et ceux qui pensaient que les droits doivent être au centre des secours en cas de catastrophe²². Il a été proposé de remplacer les termes « adéquate et efficace » figurant dans le projet d'article 2 par « rapide et efficace »²³.

10. La définition convenue du terme « catastrophe » que donne le projet d'article 3 a été favorablement accueillie par les États²⁴. Certains étaient d'accord pour dire qu'elle devait renvoyer à un « événement »²⁵, mais il semblait également que les catastrophes devaient se définir par leurs effets plutôt que par leurs causes²⁶. Pour

¹⁵ Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 22); Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 46); Ghana (A/C.6/64/SR.22, par. 12); Iran (A/C.6/64/SR.22, par. 82); Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 14); République tchèque (A/C.6/64/SR.20, par. 43); Sri Lanka (A/C.6/64/SR.21, par. 54); et Thaïlande (A/C.6/64/SR.21, par. 16); mais voir Pologne (A/C.6/64/SR.21, par. 76) (la responsabilité de protéger devrait s'appliquer aux catastrophes).

¹⁶ Les articles examinés sont ceux que le Comité de rédaction a adoptés à titre provisoire et qui figurent dans le document A/CN.4/L.758.

¹⁷ Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 28) et Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 7).

¹⁸ Autriche (A/C.6/64/SR.20, par. 12); Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 28); et Hongrie (A/C.6/64/SR.18, par. 60).

¹⁹ Iran (A/C.6/64/SR.22, par. 80); et Royaume-Uni (A/C.6/64/SR.20, par. 39).

²⁰ Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 28); Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 45); Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 14); et Royaume-Uni (A/C.6/64/SR.20, par. 39).

²¹ République tchèque (A/C.6/64/SR.20, par. 42); voir aussi Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 8) (les pays nordiques adhèrent à l'« approche par les droits » mais pourraient approuver le libellé du projet d'article 2, qui met également en avant les besoins).

²² Voir Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 45) (la citation est extraite du discours prononcé et distribué à la Sixième Commission).

²³ Royaume-Uni (A/C.6/64/SR.20, par. 39).

²⁴ Voir, par exemple, Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 29); Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 47); Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 7); et Pays-Bas (A/C.6/64/SR.21, par. 91).

²⁵ Voir Autriche (A/C.6/64/SR.20, par. 15) (citant la Charte internationale Espace et catastrophes majeures); à comparer à Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 23) (la Commission devrait consacrer principalement son attention aux catastrophes qui « frappent sans préavis et occasionnent des dommages graves »).

²⁶ Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 47).

certain États, la définition devait faire mention des pertes matérielles et environnementales²⁷. Quelques-uns pensaient qu'il fallait se concentrer sur les catastrophes naturelles²⁸, mais la plupart ont jugé que la distinction entre catastrophe naturelle et catastrophe causée par l'homme n'était pas utile²⁹. Il a également été proposé de limiter la définition aux événements qui dépassent les capacités d'intervention locales³⁰.

11. L'opinion générale était que les conflits armés devaient être exclus du projet³¹, mais les États ont proposé différentes manières d'aborder cette question. Certains ont accueilli favorablement la solution adoptée par la CDI dans le projet d'article 4³², d'autres ont dit préférer inclure une clause « sans préjudice »³³. Quelques délégations ont rappelé que d'autres cas de figure devaient aussi être exclus, comme les émeutes et les troubles internes, ainsi que le droit de l'assistance consulaire³⁴. Il a également été dit que la seule existence d'un conflit armé ne devait pas nécessairement exclure l'application des articles du projet³⁵.

12. Le projet d'article 5, qui porte sur l'obligation de coopérer, a été largement appuyé à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, certains États faisant remarquer que la coopération est un principe fondamental du droit international³⁶. La liste des organismes de coopération compétents – Organisation des Nations Unies, Croix-Rouge et autres organisations internationales et non gouvernementales – a été approuvée³⁷, quoique quelques délégations aient relevé que l'obligation de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies était distincte de celle de coopérer avec d'autres organismes³⁸. Plusieurs États, expliquant leurs hésitations, ont déclaré que la formulation de l'obligation de coopérer retenue dans

²⁷ Autriche (A/C.6/64/SR.20, par. 16); Pologne (A/C.6/64/SR.21, par. 73) et Malaisie (A/C.6/64/SR.21, par. 38).

²⁸ Malaisie (A/C.6/64/SR.21, par. 38); République islamique d'Iran (A/C.6/64/SR.22, par. 80); et Sri Lanka (A/C.6/64/SR.21, par. 54).

²⁹ Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 29); Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 23); Ghana (A/C.6/64/SR.22, par. 11); Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 7); Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 17); Pologne (A/C.6/64/SR.21, par. 73); et Thaïlande (A/C.6/64/SR.21, par. 15).

³⁰ Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 23) et République bolivarienne du Venezuela (A/C.6/64/SR.21, par. 41).

³¹ Autriche (A/C.6/64/SR.20, par. 13); Espagne (A/C.6/64/SR.20, par. 48); et Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 47).

³² Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 47) et Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 8).

³³ Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 29); Ghana (A/C.6/64/SR.22, par. 12); Grèce (A/C.6/64/SR.21, par. 46); Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 18); Pays-Bas (A/C.6/64/SR.21, par. 91); et Slovénie (A/C.6/64/SR.21, par. 70).

³⁴ Royaume-Uni (A/C.6/64/SR.20, par. 39) (à propos de l'assistance consulaire).

³⁵ France (A/C.6/64/SR.21, par. 23).

³⁶ Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 30); Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 9 et 10); France (A/C.6/64/SR.21, par. 24); voir aussi Nouvelle-Zélande (A/C.6/64/SR.22, par. 71) (« Le principe central de la protection en cas de catastrophe est la coopération. »); Pologne (A/C.6/64/SR.21, par. 77) (« Le devoir de coopérer renvoie à un cadre formel pour la protection des personnes, tandis que la solidarité concerne la substance de ces engagements. » Ils se complètent nécessairement.) Mais voir Chine (« La coopération ne doit pas être plus qu'une valeur morale. ») (A/C.6/64/SR.20, par. 24).

³⁷ Voir Chili (A/C.6/64/SR.20, par. 30); Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 10); Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 19).

³⁸ France (A/C.6/64/SR.21, par. 24); République islamique d'Iran (A/C.6/64/SR.22, par. 82); et République tchèque (A/C.6/64/SR.20, par. 42).

le projet d'article était trop générale et devait être précisée³⁹. Selon certaines délégations, il faudrait revenir à la question de l'obligation de coopérer quand on aurait explicité les autres règles et les autres principes⁴⁰. Enfin, on a relevé que le projet d'article 5 ne renvoyait qu'aux obligations de coopérer qui existent déjà en droit international⁴¹.

13. Plusieurs délégations se sont concentrées sur le lien entre obligation de coopérer et obligation d'accepter les secours. Certaines ont demandé que le principe de coopération ne s'analyse pas comme l'obligation pour les États touchés d'accepter l'assistance internationale⁴²; d'autres pensaient que l'État touché devait coopérer avec les acteurs internationaux s'il ne pouvait ou ne voulait pas secourir sa population⁴³. À ce propos, plusieurs États ont prié le Rapporteur spécial de préciser que c'est au premier chef à l'État touché qu'il incombe de protéger les personnes qui se trouvent sur son territoire⁴⁴. Il a également été recommandé au Rapporteur spécial de faire mention des autres principes régissant les secours en cas de catastrophe, relatifs par exemple à l'humanité, à la neutralité, à l'impartialité, à la souveraineté et à la non-ingérence⁴⁵.

II. Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité

14. Comme il l'avait annoncé dans son rapport précédent et tenant compte de la concordance des opinions exprimées à la CDI et à la Sixième Commission lors de l'examen du rapport, le Rapporteur spécial va à présent traiter des « principes qui sous-tendent la protection des personnes en cas de catastrophe sous l'angle des personnes ayant besoin d'une protection » (A/CN.4/615 et Corr.1, par. 71).

15. Les interventions en cas de catastrophe, l'assistance humanitaire notamment, doivent satisfaire à certaines exigences afin de concilier les intérêts de l'État touché et ceux des organisations de secours. Ces exigences procèdent, dans le cas particulier de la réaction aux catastrophes, des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité.

³⁹ Autriche (A/C.6/64/SR.20, par. 17); Japon (A/C.6/64/SR.23, par. 28); Pays-Bas (A/C.6/64/SR.21, par. 91); et République islamique d'Iran (A/C.6/64/SR.22, par. 82); voir aussi Myanmar (A/C.6/64/SR.21, par. 3).

⁴⁰ Autriche (A/C.6/64/SR.20, par. 17) et Fédération de Russie (A/C.6/64/SR.20, par. 47).

⁴¹ France (A/C.6/64/SR.21, par. 24) et Irlande (A/C.6/64/SR.22, par. 19).

⁴² Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 24); Myanmar (A/C.6/64/SR.21, par. 3); République islamique d'Iran (A/C.6/64/SR.22, par. 82); et Royaume-Uni (A/C.6/64/SR.20, par. 38); voir aussi Cuba (A/C.6/64/SR.21, par. 10) (le respect de la souveraineté et de l'autodétermination des États « doit l'emporter »); République bolivarienne du Venezuela (A/C.6/64/SR.21, par. 42) (« Les principes de souveraineté et de non-intervention ne peuvent pas justifier qu'une assistance soit déniée aux victimes mais cette assistance ne doit pas être fournie sans le consentement préalable de l'État. »)

⁴³ Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 10); Grèce (A/C.6/64/SR.21, par. 48); et Pologne (A/C.6/64/SR.21, par. 76).

⁴⁴ République tchèque (A/C.6/64/SR.20, par. 42) et Sri Lanka (A/C.6/64/SR.21, par. 54). Voir aussi Roumanie (A/C.6/64/SR.22, par. 25) (il importerait de trouver un juste équilibre entre la coopération et la responsabilité des États touchés).

⁴⁵ Chine (A/C.6/64/SR.20, par. 24); États-Unis d'Amérique (A/C.6/64/SR.21, par. 101); Finlande (au nom des pays nordiques) (A/C.6/64/SR.20, par. 10); et Nouvelle-Zélande (A/C.6/64/SR.22, par. 71).

16. Sachant que, comme le précise le projet d'article 2 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction, les interventions en cas de catastrophe ont pour objet de satisfaire les besoins essentiels des personnes touchées dans le plein respect de leurs droits, le terme « intervention humanitaire » est employé ici dans un sens qui dépasse l'acception ordinaire de l'« assistance humanitaire », celle-ci ne désignant que l'« ensemble minimal des secours »⁴⁶.

17. Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont des principes de premier ordre qui s'appliquent lorsqu'il s'agit des interventions humanitaires en cas de catastrophe⁴⁷. Les débats récents sur la réaffirmation, le respect et la mise en œuvre des principes régissant ces interventions montrent qu'il est important de les inclure dans tout travail portant sur le sujet⁴⁸. Comme il est précisé au paragraphe 23 du rapport intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies » présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social (A/64/84-E/2009/87) :

Il est donc crucial de respecter les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et d'y adhérer pour bien souligner la distinction entre l'action humanitaire et les autres activités, ce qui permet de protéger l'espace et l'intégrité nécessaires pour acheminer les secours de manière efficace à toutes les personnes qui en ont besoin (voir résolution 46/182 de l'Assemblée générale).

18. Issus à l'origine du droit international humanitaire⁴⁹ et des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge⁵⁰, les principes en question sont abondamment utilisés et repris dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux interventions en cas de catastrophe⁵¹. Les instruments recensés par le Secrétariat dans son étude préparatoire sur le sujet illustrent de façon plus remarquable encore leur importance

⁴⁶ H. Slim, « Relief Agencies and Moral Standing in War: Principles of Humanity, Neutrality, Impartiality and Solidarity », *Development in Practice*, vol. 7 (1997), p. 346; voir également F. Rey Marcos et V. de Currea-Lugo, *El Debate Humanitario*, Barcelone, Icaria (2002), p. 53.

⁴⁷ A/CN.4/590, par. 11, avec renvois aux instruments pertinents.

⁴⁸ Voir, par exemple, les débats de la session de fond du Conseil économique et social (20-22 juillet 2009) (les communiqués de presse correspondants peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.un.org/en/ecosoc/julyhls/2009newsroom.shtml). Un autre exemple intéressant est le communiqué de presse publié par l'ONU après la session de fond du Conseil économique et social, le 15 juillet 2008 (ECOSOC/6362) : « Plusieurs États insistent sur le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance qui sous-tendent l'aide humanitaire », voir <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/ECOSOC6362.doc.htm>.

⁴⁹ Par exemple, l'article 70, par. 1, du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949 précise que les « actions de secours [sont] de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable », et l'article 18, par. 2, du Protocole II additionnel parle des « actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable ».

⁵⁰ Résolution IX de la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965).

⁵¹ L'article 72, par. 2, de l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part (dit Accord de Cotonou) du 23 juin 2000 impose le respect des « principes du droit international humanitaire » dans la fourniture de l'assistance en cas de catastrophe, quelle que soit la nature de celle-ci. L'article VIII, al. d), de la Convention relative à l'aide alimentaire du 13 avril 1999, parle des « principes humanitaires » applicables à la fourniture de vivres en cas d'urgence.

dans les situations de catastrophe (A/CN.4/590, par. 10 à 16). Un instrument plus récent, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009 (dite Convention de Kampala), dispose notamment :

Article 5, paragraphe 7

Les États parties prennent les mesures nécessaires pour organiser les opérations de secours à caractère humanitaire et impartial [...]

Article 5, paragraphe 8

Les États parties soutiennent et assurent le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des organisations humanitaires.

Article 6, paragraphe 3

Les organisations internationales et les agences humanitaires sont liées par les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des acteurs humanitaires et respectent les normes et codes de conduite internationaux appropriés⁵².

19. Dans son étude, le Secrétariat a retrouvé ces principes dans les « règles internationales relatives aux secours en cas de catastrophe ». Il rappelle par exemple les résolutions 43/131, 45/100 et 46/182 de l'Assemblée générale (A/CN.4/590, par. 10 à 15 et note 36), et notamment le paragraphe 2 de cette dernière, qui dispose que « l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ». L'Assemblée générale a donc pris l'habitude de citer ces trois principes ensemble lorsqu'elle parle d'assistance humanitaire, dans les situations de catastrophe naturelle notamment⁵³.

20. Par référence à la résolution 46/182, les principes en question apparaissent également sous la dénomination « principes directeurs » dans les « Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans des situations d'urgence complexes »⁵⁴ (2003), et dans les « Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe », dites Directives d'Oslo (2006)⁵⁵.

21. Les Directives renvoient également à d'autres instruments reprenant le même ensemble de principes, comme les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁵⁶. Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non

⁵² Convention de Kampala adoptée le 22 octobre 2009; voir également id., art. 3, al. c) et d).

⁵³ Pour les résolutions de l'Assemblée générale récentes, voir les résolutions 63/139 du 11 décembre 2008, 63/141 du 11 décembre 2008, 64/74 du 27 janvier 2010 et 64/76 du 2 février 2010.

⁵⁴ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations Unies dans des situations d'urgence complexes, par. 22 à 24; voir aussi par. 2, 27, 28, 32 et 33.

⁵⁵ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, révisées le 1^{er} novembre 2007, par. 1, 20, 22, 79, 80, 93 et 95.

⁵⁶ Avec l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité, l'humanité, la neutralité et l'impartialité constituent les sept principes fondamentaux que consacrent les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe (1994)⁵⁷ est un autre instrument qui fait autorité dans le domaine des interventions en cas de catastrophe. Ce texte fixe les 10 principes, dont ceux d'humanité, d'impartialité et de non-discrimination, censés guider l'action des organismes signataires. À l'heure où le présent rapport est écrit, ceux-ci sont au nombre de 481⁵⁸.

22. On constate que les lignes directrices du Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge font référence aux trois principes humanitaires⁵⁹. Mais la Fédération a ajouté certains éléments qui en découlent et qui se retrouvent dans différents instruments⁶⁰. Le paragraphe 2 de l'article 4 des Directives, qui nous intéresse ici, est libellé comme suit :

Les acteurs prêtant assistance devraient veiller à ce que leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe soient menées conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et en particulier à ce que :

- a) Les priorités de l'aide soient établies sur la seule base de la nécessité;
- b) Leurs secours et leur assistance soient apportés aux personnes touchées par une catastrophe sans distinction de caractère défavorable (fondée, entre autres, sur la nationalité, la race, l'ethnie, les croyances religieuses, la classe, le sexe, le handicap, l'âge et les opinions politiques);
- c) Soient apportés sans chercher à défendre un point de vue politique ou religieux particulier, à intervenir dans les affaires intérieures de l'État touché ou à obtenir un bénéfice commercial de l'assistance caritative;
- d) Ne soient pas utilisés pour collecter des informations sensibles de nature politique, économique ou militaire, sans rapport avec les secours lors de catastrophes ou l'assistance au relèvement initial.

23. Dans l'affaire *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, la Cour internationale de Justice s'est référée aux « fins reconnues par la pratique de la Croix-Rouge », auxquelles l'assistance humanitaire devait se conformer pour « ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures » de l'État touché. Elle a précisé que ces fins comprenaient le fait de « prévenir et alléger les souffrances des hommes », et de « protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine ». De plus, l'assistance humanitaire devait être « prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin »⁶¹.

⁵⁷ www.ifrc.org/publicat/conduct/index.asp.

⁵⁸ www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/codeconduct_signatories.pdf.

⁵⁹ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 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 (2007).

⁶⁰ Id., Annotations au projet de 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, version du 26 octobre 2007, à consulter à l'adresse www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/guidelines/annotations-fr.pdf.

⁶¹ *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt du 27 juin 1986, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 125, par. 243.

24. Dans son commentaire sur les principes de la Croix-Rouge, Jean Pictet établit une distinction entre ce qu'il appelle les principes substantiels et les principes dérivés⁶². Selon lui, l'humanité et l'impartialité sont des principes substantiels et la neutralité un principe dérivé destiné à « faire passer [...] les principes substantiels dans la réalité des faits »⁶³.

25. Une intervention en cas de catastrophe est donc régie dans toutes ses étapes par ces principes humanitaires, ce qui préserve la légitimité et l'efficacité de l'action secourable. Ces principes feront l'objet des paragraphes qui vont suivre afin qu'en soit mieux saisie la portée dans le contexte particulier de la protection des personnes en cas de catastrophe. Afin de respecter la cohérence d'ensemble du présent rapport, ils ne seront pas nécessairement traités dans l'ordre habituellement suivi lorsqu'on les examine ensemble.

A. Neutralité

26. Une intervention humanitaire doit être menée « sans qu'il soit pris part aux hostilités et aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique », selon la formule utilisée par le Comité international de la Croix-Rouge pour décrire le principe de neutralité⁶⁴. Cette formulation montre non seulement que le principe s'applique aussi bien aux situations de conflit armé qu'aux autres sortes de catastrophe, mais aussi, et clairement, qu'être neutre signifie s'abstenir. La neutralité peut entrer en jeu entre les belligérants eux-mêmes, si l'on songe par exemple à des populations victimes d'un conflit qui seraient de plus victimes d'une catastrophe naturelle. Le projet d'article 3 adopté à titre provisoire n'exclut pas ce cas de figure (A/CN.4/L.758). Dans un tel cas, les organismes de secours doivent rester neutres.

27. En outre, être neutre signifie qu'on ne légitime ni ne délégitime aucune autorité, quelle qu'elle soit. Une intervention humanitaire ne doit pas non plus être l'occasion d'une immixtion dans les affaires intérieures d'un État. Comme l'a expliqué un publiciste :

Cependant, [les actions humanitaires de secours] ont pour conséquence la sauvegarde de la vie humaine, la protection des victimes de catastrophes naturelles, des victimes qui ne peuvent pas se protéger elles-mêmes ou des victimes qui ont besoin d'une protection spéciale. Il est évident que le principe de la neutralité ne pourrait pas être interprété comme une action qui n'est pas conditionnée par le respect des autres principes fondamentaux des droits de l'homme. La dépendance de ce principe du respect de la souveraineté des États est évidente⁶⁵.

28. Les mesures prises durant une catastrophe ne sont donc ni des actes partisans ou politiques, ni des actes qui en tiennent lieu⁶⁶. Au contraire, le respect du principe

⁶² Jean Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge : commentaire*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979, p. 12 et 13; disponible également à l'adresse : www.icrc.org.

⁶³ Ibid., p. 13.

⁶⁴ Résolution IX de la douzième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965).

⁶⁵ J. Patrignoc, « Protection de la personne humaine au cours des catastrophes naturelles », *Annales de droit international médical*, n° 27, 1997, p. 19.

⁶⁶ Voir, par exemple, les principes directeurs du droit à l'assistance humanitaire (« Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance ») adoptés en 1993 par le Conseil de

de neutralité est censé favoriser la qualité et l'efficacité de l'intervention. Il s'agit d'un moyen d'atteindre une fin : accéder à ceux dont les besoins essentiels doivent être satisfaits tout en protégeant ceux qui leur viennent en aide. De même, il oblige les organismes de secours à tout faire pour que leurs activités ne soient pas détournées à d'autres fins que les prestations humanitaires encadrées par les principes humanitaires. Comme un auteur a pu le dire :

En revenant à l'essence de la neutralité et en lui conférant une portée qui englobe ses éventuelles implications pour le temps de paix, on peut donc l'entendre au sens d'un devoir de s'abstenir de tout acte qui, dans une situation conflictuelle quelconque, puisse être interprété comme favorisant les intérêts d'une partie au conflit ou compromettant les intérêts de l'autre.⁶⁷

29. On peut donc conclure qu'hormis les conflits armés⁶⁸, les organismes de secours doivent en cas de catastrophe s'abstenir de tout acte qui pourrait être interprété comme mettant en cause les intérêts de l'État touché. Cet État de son côté est tenu de respecter la nature humanitaire de l'action secourable et de « s'abstenir de lui imposer des conditions qui la priveraient de sa neutralité matérielle et idéologique »⁶⁹. L'intérêt des personnes touchées par la catastrophe, c'est-à-dire leurs besoins et leurs droits, est le souci premier de l'État touché et des organismes de secours.

30. La neutralité ne manque ni de fondements moraux ni de moyens pratiques. C'est donc le principe de neutralité qui fournit le mécanisme opérationnel qui rend concrétisable l'idéal d'humanité. C'est pourquoi plusieurs acteurs, y compris des États donateurs, en ont fait un principe humanitaire d'importance critique.⁷⁰ Le règlement du Conseil de l'Union européenne du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire⁷¹ en offre un bon exemple; il réaffirme l'idéal humanitaire et s'appuie sur les principes de non-discrimination et d'impartialité. Il prévoit aussi expressément que l'aide « ne saurait être guidée par ou subordonnée à des considérations de nature politique »⁷². L'Assemblée générale a également évoqué le principe de neutralité dans différentes résolutions⁷³. Aux fins du présent sujet, tel qu'il est défini à titre provisoire par le Comité de rédaction (voir A/CN.4/L.758), il est le principe opérationnel qui est la clef de l'accès impartial aux victimes des catastrophes.

l'Institut international du droit humanitaire, dont le cinquième alinéa du préambule précise que cette assistance, que l'on se place du côté des prestataires ou des bénéficiaires, doit toujours être prodiguée en conformité avec les principes inhérents à toutes les activités humanitaires – l'humanité, la neutralité et l'impartialité – afin que les considérations politiques ne l'emportent pas sur ces principes.

⁶⁷ D. Plattner, « La Neutralité du CICR et la neutralité de l'assistance humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 818, 1996, p. 169 à 189.

⁶⁸ Comme le montrent les projets d'article adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction, le projet d'article 4 exclut les situations de conflits armés de son champ d'application.

⁶⁹ Ruth Abril Stoffels, « Le Régime juridique de l'assistance humanitaire dans les conflits armés : acquis et lacunes », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 36, n° 855, p. 515 à 546.

⁷⁰ P. Walker et D. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, Londres et New York, Routledge, 2009, p. 139.

⁷¹ Règlement (CE) n° 1257/96.

⁷² *Journal officiel*, L 163 du 2 juillet 1996, neuvième alinéa du préambule.

⁷³ En particulier dans la résolution 46/182 et les résolutions adoptées par la suite au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies » (voir note 53).

B. Impartialité

31. Toute intervention en cas de catastrophe doit viser à répondre aux besoins des personnes touchées tout en respectant pleinement leurs droits, priorité étant donnée aux situations de détresse les plus urgentes. On considère généralement que le principe d'impartialité recouvre trois principes distincts : celui de non-discrimination, celui de proportionnalité et celui d'impartialité proprement dit. On trouvera ci-après une brève description de ces trois éléments.

32. Le principe de non-discrimination trouve son origine dans le développement du droit international humanitaire. La nécessité de porter secours sans distinction aux blessés et aux malades a donné naissance à la Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne de 1864, la première Convention de Genève. Elle posait en principe que tous les blessés et tous les malades devaient être soignés, quelle que fût leur nationalité. Par la suite, le principe de non-discrimination s'est encore développé en droit international humanitaire puis en droit des droits de l'homme. Il est l'écho du principe de l'égalité de tous les êtres humains et de l'interdiction de faire entre eux des distinctions défavorables. La liste des motifs qui ne peuvent justifier la discrimination s'est allongée et reste ouverte⁷⁴ : elle comprend l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race et la religion⁷⁵. Cela ne signifie pas qu'on ne puisse pas ou qu'on ne doive pas dans certaines circonstances accorder un traitement préférentiel à certains groupes de victimes en fonction de leurs besoins spéciaux. Parmi les nombreux exemples issus du droit international humanitaire ou du droit des droits de l'homme, on relèvera la protection spéciale accordée aux enfants⁷⁶. Tous les instruments relatifs aux droits de l'homme et toutes leurs dispositions tiennent compte, explicitement ou implicitement, du principe de non-discrimination. Celui-ci a donc acquis le statut de règle fondamentale du droit international des droits de l'homme⁷⁷.

33. Le principe de non-discrimination est également consacré par la Charte des Nations Unies. Aux termes du paragraphe 3 de l'Article 1 de celle-ci, un des buts de l'Organisation est de :

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

⁷⁴ Un exemple en est donné par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*Journal officiel des Communautés européennes*, 364/1, 18 décembre 2000), dont l'article 21 se lit comme suit : « Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

⁷⁵ Voir, entre autres, l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁷⁶ Voir, par exemple, l'article 77 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949, le paragraphe 3 de l'article 4 du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève de 1949 et la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant.

⁷⁷ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Déclaration et Programme d'action de Vienne, 25 juin 1993 (A/CONF.157/24 (Part I), chap. III), par. 15.

fondamentales pour tous, *sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion*. (C'est nous qui soulignons)

On retrouve un libellé analogue à l'alinéa *c* de l'Article 55.

34. Pour ce qui est des catastrophes, certaines conventions font de la non-discrimination un principe général régissant les secours⁷⁸. Dans le même ordre d'idée, la Convention établissant une Union internationale de secours précise clairement que celle-ci exerce son action « en faveur de toutes les populations sinistrées, quelles que soient leur nationalité et leur race, sans faire de distinction au point de vue social, politique ou religieux⁷⁹ ».

35. Le deuxième élément du principe d'impartialité est le principe de proportionnalité, selon lequel l'intervention doit être proportionnelle au degré de souffrance et d'urgence⁸⁰, c'est-à-dire que son ampleur et sa durée doivent être adaptées aux besoins⁸¹. Alors que les principes d'humanité et de non-discrimination veulent que des secours complets et immédiats soient apportés à tous, la règle de la proportionnalité fonctionne essentiellement comme un mécanisme de partage entre eux lorsque le temps et les ressources ne sont pas immédiatement disponibles. C'est malheureusement ce qui se produit le plus souvent dans le domaine des catastrophes. On peut donc établir une distinction fondée sur le degré de nécessité. Le principe de proportionnalité trouve notamment son expression dans une résolution adoptée à Bruges en 2003 par l'Institut du droit international : le paragraphe 3 de son article II dispose que « [l]'assistance humanitaire doit être offerte et, en cas d'acceptation, distribuée sans discrimination reposant sur des motifs prohibés, compte étant dûment tenu des besoins des groupes les plus vulnérables ».

36. Le dernier des trois éléments du principe d'impartialité est l'obligation de ne pas faire de distinction subjective (par opposition aux distinctions objectives que vise le principe de non-discrimination) fondées sur d'autres critères que les besoins. Il s'agit de l'impartialité au sens strict. Dans son étude, le Secrétariat s'est étendu sur ce point (A/CN.4/590, par. 14 et 15).

⁷⁸ Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, du 22 mai 2000, art. 3 c), et Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, du 15 avril 1998, art. 3 1). Voir aussi le projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2), art. 5 1) c). Voir enfin l'Accord entre la République de Chine et les États-Unis d'Amérique relatif aux secours des États-Unis au peuple chinois (27 octobre 1947), dont l'article II d) renvoie au principe de non-discrimination et précise à la même ligne que l'aide ne peut être utilisée à des fins autres que les secours aussi longtemps que nécessaire.

⁷⁹ Société des Nations – *Recueil des Traités*, vol. 135, art. 3. On retrouve également dans cet article le principe de neutralité, les secours visant toutes les « populations sinistrées ».

⁸⁰ Pictet, *op.cit.*, p. 41.

⁸¹ Stoffels, *op.cit.*, p. 540.

C. Humanité

37. Le principe d'humanité est établi de longue date en droit international. Selon Grotius, cela fait des millénaires qu'il existe en tant que principe général⁸². Dans son acception moderne, il est la clef de voûte de la protection des personnes en droit international puisqu'il est le point d'intersection du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. En ce sens, il est une source obligée d'inspiration pour le développement des mécanismes de protection des personnes en cas de catastrophe.

38. C'est avec le développement du droit international humanitaire que le principe d'humanité a acquis toute son importance en droit international. Il a été exprimé dans la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868⁸³ et dans le préambule de la Convention (II) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adoptée par la première Conférence de la paix de La Haye de 1864 et dont découle la clause Martens⁸⁴. Il est aussi l'un des principes fondateurs du Comité international de la Croix-Rouge et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁸⁵.

39. Le principe d'humanité trouve son expression la plus claire dans l'obligation de traiter avec humanité les civils et les personnes hors de combat établie par le droit international humanitaire. L'obligation de traitement humain, qui figurait dans le Code Lieber du 24 avril 1863 (art. 76) est énoncée à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949⁸⁶. On la retrouve au premier paragraphe de l'article 12 de la première Convention de Genève (armées en campagne)⁸⁷, au premier paragraphe de l'article 12 de la deuxième (forces armées en mer)⁸⁸, à l'article 13 de la troisième (prisonniers de guerre)⁸⁹ et à l'article 5 et au premier paragraphe de l'article 27 de la quatrième⁹⁰. En outre, elle est consacrée par le paragraphe 1 de l'article 75 du Protocole additionnel I (protection des victimes des conflits armés internationaux)⁹¹ et par le paragraphe 1 de l'article 4 du

⁸² Hugo Grotius, *De Jure Belli ad Pacis* (Paris, 1625; deuxième édition : Amsterdam, 1631), tome 3, chap. 11, par. 9 et 10. Traduction française : *Le droit de la guerre et de la paix*, P. Pradier-Fodéré, éd. D. Alland et S. Goyard-Fabre, collection Léviathan, 1999.

⁸³ Déclaration à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre, Saint-Petersbourg, 11 décembre 1868 (« ayant fixé, d'un commun accord, les limites techniques où les nécessités de la guerre doivent s'arrêter devant les exigences de l'humanité »).

⁸⁴ Convention II concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 29 juillet 1864, préambule (« [...] les Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par Elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique »); voir aussi la Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907, préambule.

⁸⁵ Voir Pictet, op.cit.

⁸⁶ Voir, par exemple, la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, art. 3, 12 août 1949, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n° 970.

⁸⁷ Ibid., art. 12.

⁸⁸ Ibid., n° 971.

⁸⁹ Ibid., n° 972.

⁹⁰ Ibid., n° 973.

⁹¹ Ibid., vol. 1125, n° 17512.

Protocole additionnel II (protection des victimes de conflits armés non internationaux)⁹².

40. Le principe du traitement humain, consacré par le droit international humanitaire dans l'article 3 commun aux quatre Conventions, est l'expression de valeurs générales qui guident l'ensemble du système juridique international. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a souligné ce lien dans l'affaire *Alekovski* en ces termes :

On comprend à la lecture du paragraphe 1 de l'article 3 commun qu'il a pour finalité de conserver et de protéger la dignité humaine de chaque personne. Il prescrit de traiter les personnes visées avec humanité et sans discrimination basée sur « la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue ». Au lieu de définir le traitement humain que l'article vise à garantir, les Parties ont préféré proscrire des formes particulièrement odieuses de mauvais traitements, incontestablement incompatibles avec un traitement humain. Le Commentaire de la quatrième Convention de Genève explique que les délégations présentes à la Conférence diplomatique de 1949 ont tenté d'adopter une formulation souple quoique suffisamment précise, mais sans trop de détails, car « plus une énumération veut être précise et complète, plus elle prend un caractère limitatif ». C'est pourquoi, si quatre paragraphes sont consacrés à la prohibition absolue de certaines formes de traitements inhumains, prohibition qui ne souffre aucune dérogation, la garantie générale de traitement humain n'est en revanche pas définie, si ce n'est à travers le principe directeur de la Convention, à savoir son objectif humanitaire, visant à protéger la personne en sa qualité d'être humain.⁹³

41. Le principe d'humanité en tant que principe juridique ne se limite pas à l'obligation de traitement humain en temps de conflit armé : il guide le système juridique international en temps de guerre comme en temps de paix. La Cour internationale de Justice a affirmé très tôt l'applicabilité générale du principe d'humanité. Dans l'affaire du détroit de Corfou (Fond), elle a déclaré ce qui suit :

Les obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre⁹⁴.

42. Par la suite, la Cour a confirmé ce principe dans d'autres décisions. En l'affaire *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique* (Fond), elle a noté que l'article 3 commun était le reflet de valeurs plus générales. Selon elle, il

[...] [il] énonce certaines règles devant être appliquées dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international. Il ne fait pas de doute que ces

⁹² Ibid., n° 17513.

⁹³ *Le Procureur c. Zlatko Alekovski*, affaire n° IT-95-14/1-T, jugement du 25 juin 1999, par. 49.

⁹⁴ *Détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22.

règles constituent aussi, en cas de conflits armés internationaux, un minimum indépendamment de celles, plus élaborées, qui viennent s'y ajouter pour de tels conflits; il s'agit de règles qui, de l'avis de la Cour, correspondent à ce qu'elle a appelé en 1949 des « considérations élémentaires d'humanité »⁹⁵.

43. Ces considérations élémentaires d'humanité constituent le point d'intersection du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme. Pour la Cour internationale de Justice, ce recoupement signifie que les droits de l'homme s'appliquent également dans le cadre d'un conflit armé. Dans son avis consultatif de 1996 relatif aux armes nucléaires, elle a déclaré ce qui suit :

[...] la protection offerte par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne cesse pas en temps de guerre, si ce n'est par l'effet de l'article 4 du Pacte, qui prévoit qu'il peut être dérogé, en cas de danger public, à certaines des obligations qu'impose cet instrument. Le respect du droit à la vie ne constitue cependant pas une prescription à laquelle il peut être dérogé. En principe, le droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie vaut aussi pendant des hostilités. C'est toutefois, en pareil cas, à la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés, conçu pour régir la conduite des hostilités, qu'il appartient de déterminer ce qui constitue une privation arbitraire de la vie. Ainsi, c'est uniquement au regard du droit applicable dans les conflits armés, et non au regard des dispositions du Pacte lui-même, que l'on pourra dire si tel cas de décès provoqué par l'emploi d'un certain type d'armes au cours d'un conflit armé doit être considéré comme une privation arbitraire de la vie contraire à l'article 6 du Pacte⁹⁶.

44. Cette opinion est devenue depuis lors l'axe principal de l'attitude de la Cour face à la protection des êtres humains en droit international. Dans son avis consultatif relatif au mur, la Cour a confirmé que la protection de l'humanité des êtres humains inspirait le régime juridique international. Selon elle,

[...] la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires du type de celle figurant à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour aura en l'espèce à prendre en considération les deux branches du droit international précitées, à savoir les droits de l'homme et, en tant que *lex specialis*, le droit international humanitaire⁹⁷.

45. Cette façon d'envisager les choses ne se limite pas aux avis consultatifs. La Cour a appliqué le même raisonnement dans l'arrêt sur le fond rendu en 2005 en l'affaire *République démocratique du Congo c. Ouganda*, appliquant la norme qu'elle avait établie en 2004 dans l'avis consultatif relatif au mur :

⁹⁵ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (voir *supra* note 61), p. 113, par. 218.

⁹⁶ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 240, par. 25.

⁹⁷ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 178, par. 106.

La Cour rappellera tout d'abord qu'elle a déjà été amenée, dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, à se prononcer sur la question des rapports entre droit international humanitaire et droit international relatif aux droits de l'homme et sur celle de l'applicabilité des instruments relatifs au droit international des droits de l'homme hors du territoire national.

[...]

La Cour a donc conclu que ces deux branches du droit international, à savoir le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire, devaient être prises en considération. Elle a en outre déclaré que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme étaient applicables « aux actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire », particulièrement dans les territoires occupés⁹⁸.

46. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également reconnu que le principe d'humanité était le fondement ultime des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Dans l'affaire *Bámaca-Velásquez c. Guatemala*, elle a jugé qu'il y avait une similitude entre le contenu de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, les dispositions de la Convention américaine des droits de l'homme et les autres instruments internationaux pour ce qui est des droits de l'homme intangibles (tels que le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements cruels, inhumains ou dégradants)⁹⁹. Dans l'esprit de ce précédent, la Cour a conclu à la responsabilité de l'État dans l'affaire du « *Mapiripán Massacre* », sur le fondement d'une norme de diligence renvoyant explicitement à l'article 3 des Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel II¹⁰⁰. De même, dans l'affaire *Matter of the Peace Community of San José de Apartadó*, la Cour, ayant découvert l'existence d'un conflit armé dans l'État, a ordonné des mesures conservatoires fondées sur le droit relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire¹⁰¹.

47. Au vu de ces précédents susmentionnés, le Rapporteur spécial conclut que la voie qu'indiquent la Cour internationale de Justice et d'autres juridictions internationales vaut aussi pour la protection des personnes en cas de catastrophe. Le principe d'humanité est un principe établi du droit international pouvant s'appliquer en temps de conflit armé comme en temps de paix, et qui pourrait guider utilement les présents travaux. Il s'agit d'un principe essentiel du droit international humanitaire, qui explique pourquoi le droit des droits de l'homme s'applique dans un conflit armé. Le Rapporteur spécial note cependant que pour ce qui est de la protection des personnes en cas de catastrophe, la CDI a indiqué clairement que les conflits armés étaient exclus du champ des présents travaux (A/CN.4/615 et Corr.1, par. 6). Compte tenu du fait que le principe d'humanité peut servir de fil conducteur et conformément aux instructions de la CDI, il importe de souligner le rôle qu'il

⁹⁸ *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, par. 216.

⁹⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *Bámaca-Velásquez c. Guatemala*, arrêt du 25 novembre 2000, par. 209.

¹⁰⁰ Cour interaméricaine des droits de l'homme, « *Mapiripán Massacre* » c. *Colombie*, arrêt du 15 septembre 2005, par. 114.

¹⁰¹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, ordonnance rendue en l'affaire *Matter of the Peace Community of San José de Apartadó* concernant la Colombie, 2 février 2006, par. 6.

joue dans un autre contexte que celui des conflits armés, constituant en fait la clef de voûte de la protection des personnes en droit international humanitaire.

48. Le fondement de la protection des personnes en cas de catastrophe est formulé dans le projet d'article 3 adopté à titre provisoire (« Définition du terme "catastrophe" ») (A/CN.4/L.758). Ce sont les pertes massives en vies humaines, les graves souffrances humaines et la détresse aiguë et les dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur (par rapport aux personnes concernées) qui justifient l'inclusion du sujet dans le programme de travail de la CDI (voir A/CN.4/598, sect. I et II). Plusieurs instruments ayant trait au contexte particulier de l'intervention humanitaire se fondent sur l'idée que :

la souffrance humaine doit être combattue partout où elle se manifeste, en prêtant particulièrement attention aux couches les plus vulnérables de la population, tels les enfants, les femmes et les personnes âgées. La dignité et les droits de toute victime doivent être respectés et protégés¹⁰².

49. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge a défini le principe d'humanité comme l'effort visant à « prévenir et [...] alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes [...] à protéger la vie et la santé, ainsi qu'à faire respecter la personne humaine »¹⁰³. Ce principe semble déjà prendre en compte les besoins et les droits, comme on peut le penser à la lecture du commentaire de Pictet, selon qui il comprend « la vie, la liberté et le bonheur d'une personne – en d'autres termes, tout ce qui constitue son existence »¹⁰⁴. Le principe d'humanité n'envisage donc pas uniquement la recherche de biens matériels ou physiques, il vise également les droits¹⁰⁵. Conformément à l'objet énoncé dans le projet d'article 2 adopté à titre provisoire (A/CN.4/L.758), la réaction aux trois phases d'une catastrophe porte essentiellement sur les « besoins essentiels » des personnes touchées, « dans le plein respect de leurs droits ». Ces deux aspects se retrouvent dans plusieurs documents¹⁰⁶. Pictet a considéré que le principe d'humanité comportait trois éléments : empêcher et alléger les souffrances, protéger la vie et la santé et faire respecter l'être humain¹⁰⁷. La protection sert donc à

¹⁰² *Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (Critères de Mohonk pour l'assistance humanitaire en cas de situations d'urgence complexes) (voir J. M. Ebesole, « The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance », *Humanitarian Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1; voir aussi *infra*, note 209 et également les références faites dans le document A/CN.4/590, par. 12.

¹⁰³ Résolution IX de la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965).

¹⁰⁴ Pictet, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁵ Cela a porté un auteur à conclure qu'« en ne reconnaissant pas que l'humanitaire porte sur tous les types de droits, les réductionnistes diminuent les droits de ceux qu'ils cherchent à aider »; voir H. Slim, *op. cit.*, p. 345.

¹⁰⁶ Par exemple, la résolution S-11/1 du Conseil des droits de l'homme, dont la partie pertinente du treizième alinéa dispose qu'« après l'arrêt des hostilités, la priorité *en ce qui concerne les droits de l'homme* est d'apporter une assistance pour assurer des secours et des moyens de relèvement aux victimes du conflit » (non souligné dans l'original) et dont les alinéas du préambule donnent des exemples d'assistance humanitaire (« l'eau potable, l'assainissement, la nourriture et les services médicaux et de soins de santé ») à apporter aux personnes déplacées. Il convient de noter que le Conseil des droits de l'homme parlait ici d'« assistance humanitaire *de base* » (non souligné dans l'original). Voir *Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (Critères de Mohonk pour l'assistance humanitaire en cas de situations d'urgence complexes), publiés en février 1994 par la Conférence mondiale des religions pour la paix.

¹⁰⁷ Pictet, *op. cit.*, p. 21 à 27.

préserver la dignité humaine¹⁰⁸. En un sens, l'expression du principe d'humanité dans un des projet d'articles à adopter dans le cadre du présent sujet valide l'idée fondamentale de la clause de Martens¹⁰⁹. L'idée d'humanité, ou plutôt sa reconnaissance en tant qu'objet et principe de droit international, se retrouve dans de nombreuses conventions¹¹⁰ dans les résolutions de l'Assemblée générale¹¹¹ et dans la pratique des cours et tribunaux¹¹². Le principe d'humanité nous rappelle donc constamment pourquoi nous examinons le présent sujet.

50. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose un projet d'article 6 sur les principes humanitaires régissant l'intervention en cas de catastrophe.

Projet d'article 6
Principes humanitaires de l'intervention en cas de catastrophe

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

III. La dignité humaine

51. Le principe d'humanité du droit international humanitaire est intimement lié à la notion de dignité. C'est à travers elle qu'il s'explique souvent. Ainsi, l'alinéa 3 1) c) commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 prohibe « les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants »; l'article 75 du Protocole I additionnel condamne « les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, la prostitution forcée et toute forme d'attentat à la pudeur »; son article 85 proscrie « les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle »; et l'article 4 du Protocole II additionnel censure « les atteintes à la dignité de la

¹⁰⁸ Thürer définit ainsi le principe d'humanité : « Le principe d'humanité prend ses racines dans l'idée de dignité humaine, en la reliant au droit constitutionnel des États modernes, fondé sur la primauté du droit, et au droit international des droits de l'homme. » D. Thürer, « La pyramide de Dunant : réflexions sur l'espace humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge* n° 865, p. 56. Voir *infra*, partie III.

¹⁰⁹ La clause Martens telle qu'elle figure dans le préambule de la Convention II concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (La Haye, 1899), se lit comme suit : « En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par Elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. »

¹¹⁰ En particulier dans des instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire.

¹¹¹ En particulier la résolution 46/182 de l'Assemblée et les résolutions ultérieures adoptées au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies »; voir A/CN.4/590, par. 10 à 15 et note 36, et *supra* note 53.

¹¹² Voir, par exemple, l'affaire du Détroit de Corfou (*Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie*), Fond, arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 11, dans lequel la Cour insiste sur les « considérations élémentaires d'humanité »; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Fond, arrêt, *C.I.J. Recueil 1986*, p. 113, par. 218; Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, affaire *Aleksovski*, jugement du 25 juin 1999, par. 218 (voir *supra*, par. 40).

personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur ».

52. La dignité est analysée comme le fondement ultime du droit relatif aux droits de l'homme¹¹³ depuis le Préambule de la Charte des Nations Unies, qui dispose déjà :

Nous, peuples des Nations Unies, résolus

[...]

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites...

et le Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui proclame :

Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde

[...]

Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande...

53. Depuis ces origines précoces, la notion de dignité inspire tous les grands instruments universels relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme l'évoque de nouveau dans son article 1, son article 22 et l'alinéa 3 de son article 23. Ainsi encore, les préambules du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale font tous de la dignité la source et l'inspiration des droits qu'ils énoncent¹¹⁴. Il en va de même des préambules de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹¹⁵, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹¹⁶ et de la Convention relative aux droits de l'enfant¹¹⁷.

54. Outre les préambules des instruments universels relatifs aux droits de l'homme, la notion de dignité est aussi évoquée aux articles 28, 37 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant et à l'article 19 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées¹¹⁸, pour ne citer que deux exemples. Elle sert aussi de fondement et de

¹¹³ Voir, par exemple, L. Henkin, « International human Rights as "Rights" », in J. R. Pennock et J. W. Chapman (éd.), *Human Rights*, 1982, p. 269.

¹¹⁴ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe, et Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 660, n° 9464.

¹¹⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, n° 20378.

¹¹⁶ Ibid., vol. 1465, n° 24841.

¹¹⁷ Ibid., vol. 1577, n° 27531.

¹¹⁸ Résolution 61/177 de l'Assemblée générale, annexe.

principe général à la Convention relative aux droits des personnes handicapées¹¹⁹ et inspire ses aspects opérationnels¹²⁰.

55. La dignité est aussi citée dans la plupart des préambules des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention américaine relative aux droits de l'homme¹²¹, la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, la version révisée de 2004 de la Charte arabe des droits de l'homme¹²², le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le Protocole n° 13 relatif à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

56. La dignité humaine a aussi inspiré les opinions de nombreux membres de la Cour internationale de Justice. Ainsi, dans son opinion individuelle dans les *Affaires du Sud-Ouest africain*, M. Ammoun, Vice-Président de la Cour, a fait les observations suivantes :

ce n'est pas par pure coïncidence que figure dans l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme le principe primordial, ou vérité première, ainsi libellé : « Tous les hommes naissent libres et égaux en dignité et en droits. » De ce principe premier découlent la plupart des droits et libertés.

Il a poursuivi en ces termes :

Ce qui a déterminé l'Organisation des Nations Unies à sanctionner le comportement de l'Afrique du Sud, ainsi que cela se lit dans ses nombreuses résolutions, c'est bien moins l'abstention touchant rapports et pétitions que la violation flagrante des principes les plus essentiels pour l'homme que consacre le droit international : l'égalité, dont l'apartheid est la négation, la liberté, qui s'exprime par le droit de libre disposition des peuples, et le respect de la dignité humaine, qu'ont affecté profondément des mesures appliquées aux hommes de couleur.¹²³

Dans l'opinion dissidente qu'il a formulée à propos de l'arrêt *Sud-Ouest africain* de 1966, M. Tanaka, membre de la Cour, a lui aussi invoqué le principe de la dignité humaine¹²⁴. De même, lorsqu'il a abordé la question de la succession à la

¹¹⁹ Résolution 61/106 de l'Assemblée générale, annexe I, art. 3, qui énonce le principe général du respect « de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes », et art. 1, qui indique que la Convention a pour objet de promouvoir la pleine et égale jouissance des libertés fondamentales des personnes handicapées et de promouvoir la dignité humaine de celles-ci.

¹²⁰ Ibid., art. 16, 24 et 25.

¹²¹ Organisation des États américains, *Treaty Series*, n° 36.

¹²² La traduction française de la Charte établie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme peut être consultée à l'adresse : http://www.aidh.org/Biblio/Txt_Arabe/inst_l-chart94.htm

¹²³ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, C.I.J. Recueil 1971, opinion individuelle de M. Ammoun, Vice-Président, p. 77 et 81.

¹²⁴ *Affaires du Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du Sud et Libéria c. Afrique du Sud)*, arrêt du 18 juillet 1966, C.I.J. Recueil 1966, p. 6. Voir l'opinion dissidente de M. Tanaka, p. 308 et 312 :

« tous les hommes sont égaux devant la loi et ont des chances égales, indépendamment de leur religion, de leur race, de leur langue, de leur sexe, de leur groupement social, etc. Ce sont des personnes et leur dignité veut qu'ils soient traités en tant que personnes. Tel est le principe

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans le cadre de l'examen des exceptions préliminaires dans l'affaire du génocide (*Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), M. Weeramantry, membre de la Cour, a souligné que la dignité individuelle représentait « l'un des principaux soucis du système juridique international contemporain »¹²⁵ et argué que

les traités relatifs aux droits de l'homme et les traités de caractère humanitaire n'impliqu[ai]ent aucune perte de souveraineté ou d'autonomie pour le nouvel État, mais [étaient] simplement conformes aux principes généraux de protection qui découl[ai]ent de la dignité inhérente à tout être humain, laquelle [était] le fondement même de la Charte des Nations Unies¹²⁶.

La dignité de la personne humaine a aussi été mise en exergue comme préoccupation centrale dans des opinions individuelles et dissidentes formulées dans plusieurs autres affaires examinées par la Cour¹²⁷.

57. La Cour européenne des droits de l'homme a elle aussi souvent fait appel à la notion de dignité. Ainsi, dans l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni*, une certaine forme de châtement corporel a été jugée contraire à la dignité humaine¹²⁸ et, depuis, plusieurs autres arrêts ont expressément fait référence à la même idée¹²⁹. Lors de l'examen de la question du droit à la vie, la Cour s'est même prononcée en ces termes :

La dignité et la liberté de l'homme sont l'essence même de la Convention. Sans nier en aucune manière le principe du caractère sacré de la vie protégé par la Convention, la Cour considère que c'est sous l'angle de l'article 8 que la notion de qualité de la vie prend toute sa signification. À une époque où l'on assiste à une sophistication médicale croissante et à une augmentation de l'espérance de vie, de nombreuses personnes redoutent qu'on ne les force à se

de l'égalité, qui constitue l'un des droits de l'homme et l'une des libertés fondamentales ayant un caractère universel, valable pour l'humanité entière [...] Le défendeur, probablement conscient du caractère déraisonnable de ces situations pénibles, essaye d'expliquer qu'il s'agit d'un sacrifice nécessaire exigé de certains individus dans l'intérêt du maintien de la paix sociale. Or, il est injuste d'exiger un sacrifice au profit de la paix sociale lorsque ce sacrifice est si grave qu'il revient à humilier la personne humaine dans sa dignité ».

¹²⁵ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, exceptions préliminaires, *C.I.J. Recueil 1996*, opinion individuelle de M. Weeramantry, p. 641.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 645.

¹²⁷ Voir, par exemple, l'avis consultatif rendu le 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 126 et 255 (opinion dissidente de M. Elaraby); l'avis consultatif rendu le 8 juillet 1996 sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 226 et 433 (opinion dissidente de M. Weeramantry, selon qui l'emploi des armes nucléaires est illicite en toutes circonstances parce qu'inconciliable « avec le principe fondamental de la dignité et de la valeur de la personne humaine »); à comparer à l'arrêt rendu le 31 mars 2004 dans l'affaire *Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. États-Unis d'Amérique)*, *C.I.J. Recueil 2004*, p. 32 (qui évoque l'affirmation du Mexique selon laquelle ses ressortissants auraient été « dans le cadre de procédures pénales, privés de l'équité et de la dignité auxquelles toute personne a droit »); voir, plus généralement, Christopher McCrudden, « Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights », *European Journal of International Law*, vol. 19, n° 4, p. 682 et 683 (2008).

¹²⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Tyrer c. Royaume-Uni*, série A, n° 26.

¹²⁹ Voir, entre autres affaires, *Bock c. Allemagne* (1990, série A, n° 150), *SW c. Royaume-Uni* (1995, série A, n° 335-B), *Ribitsch c. Autriche* (1995, série a, n° 336) et *Goodwin c. Royaume-Uni* (2002, CEDH 2002-VI).

maintenir en vie jusqu'à un âge très avancé ou dans un état de grave délabrement physique ou mental aux antipodes de la perception aiguë qu'elles ont d'elles-mêmes et de leur identité personnelle¹³⁰.

58. En outre, la dignité humaine joue un rôle fondamental dans la constitution de nombreuses nations¹³¹. Ainsi, la Constitution allemande dispose que « La dignité de l'homme est inviolable. Toute autorité étatique a le devoir de la respecter et de la protéger »¹³²; la Constitution sud-africaine proclame que la nation se fonde sur la dignité humaine et qu'elle défend les valeurs démocratiques de la dignité humaine, de l'égalité et de la liberté »¹³³. De nombreuses autres constitutions énoncent des principes similaires¹³⁴. De fait, même quand la notion de la dignité n'est pas présente dans les grands documents fondamentaux d'une nation, elle est souvent invoquée dans sa jurisprudence constitutionnelle¹³⁵.

59. Enfin, la notion de dignité humaine est au cœur de nombreux instruments élaborés par la communauté internationale pour guider les opérations humanitaires. Selon les Critères de Mohonk (*Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*), « Chacun a le droit de demander et de recevoir l'aide humanitaire nécessaire à sa vie et à sa dignité »¹³⁶. De même, dans la résolution sur l'assistance humanitaire qu'il a adoptée à Bruges (Belgique) en 2003, l'Institut de droit international dit que « Le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue une menace à la vie et une atteinte à la dignité humaine et, par conséquent, une violation des droits humains fondamentaux. » Dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays aussi, la notion de dignité est le fondement des dispositions relatives au déplacement, aux droits fondamentaux, au retour et à la réinstallation

¹³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Pretty c. Royaume-Uni* (2002, Recueil 2002-III, p. 65).

¹³¹ Voir, de façon générale, Arthur Chaskalson, « Human Dignity as a Constitutional Value », in David Kretzmer et Eckhard Klein (éd.), *The Concept of Dignity in Human Rights Discourse*, 2002, p. 133.

¹³² Premier alinéa de l'article 1 de la Constitution allemande.

¹³³ Art. 1, 7 et 10 de la Constitution sud-africaine.

¹³⁴ Voir, par exemple, dans les Lois fondamentales d'Israël, l'article 1 de la Loi fondamentale sur la dignité et la liberté humaines (« La Loi fondamentale a pour objectif de protéger la dignité et la liberté humaines »); l'alinéa III de l'article 1 de la Constitution brésilienne; l'alinéa 1 de l'article 54 de la Constitution hongroise (« En République de Hongrie, chacun jouit du droit inhérent à la vie et à la dignité humaine. Nul ne peut en être arbitrairement privé »); les articles 17 et 34 de la Constitution nigériane; l'article 38 de la Constitution chinoise (« La dignité personnelle des citoyens de la République populaire de Chine est inviolable »); l'article 1 de la Constitution colombienne (l'État est fondé sur le respect de la dignité humaine); et le paragraphe 4 du chapitre 1 de la Constitution thaïlandaise. Voir aussi la Proclamation constitutionnelle de l'Égypte (l'humanité et la dignité de l'homme éclairent et guident le progrès de l'humanité sur la voie de ses idéaux suprêmes) et le préambule de la Constitution indienne (« garantir la dignité de la personne »).

¹³⁵ Tel est le cas aux États-Unis d'Amérique, par exemple; voir l'arrêt *Roper v. Simmons* [543 U.S. 551 (2005)] annulant la décision 384 U.S. 436 (1966) et faisant valoir le lien qui existe entre la dignité humaine et le principe du rejet du témoignage contre soi-même. De même, au Canada, les juges invoquent souvent ce principe en présence des privations de droits les plus graves, voir, par exemple, *Kindler c. Canada* (1992) 6 CRR 193, avec opinion dissidente de M. Cory.

¹³⁶ Ebersole, op. cit. (voir *infra*, note 119); voir aussi Rohan J. Hardcastle et Adrian T. L. Chua, « Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 325, décembre 1998 (proposant une formulation similaire), et le principe 3 a) des *Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance* adoptés par le Conseil de l'Institut international de droit humanitaire.

(E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe). De la même façon, les Lignes directrices récemment adoptées en la matière par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge obligent les acteurs prêtant assistance à respecter en tout temps « la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe »¹³⁷.

60. Dans le cinquième rapport sur l'expulsion des étrangers qu'il a présenté à la CDI à sa dernière session, le Rapporteur spécial, Maurice Kamto, analysait la notion de dignité et proposait un projet d'article, révisé par la suite, énonçant l'obligation de respecter la dignité de la personne en cours d'expulsion (A/CN.4/611, art. 10 et A/CN.4/617, art. 9). La Commission ne s'est pas encore prononcée sur cette proposition.

61. Le Rapporteur spécial conclut que la dignité illustre l'évolution d'une conception purement contractuelle de la protection des personnes en droit international à l'idée d'une communauté internationale authentique, fondée sur le respect des êtres humains dans leur dignité¹³⁸. Cette idée inspire aussi, naturellement, la protection des personnes en cas de catastrophe, et elle doit guider les travaux de la Commission sur la matière.

62. À la lumière de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant sur la dignité humaine.

Projet d'article 7
Dignité humaine

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

IV. La responsabilité de l'État touché

63. La Commission ayant établi que c'est la personne, en tant qu'elle possède des droits et connaît des besoins fondamentaux, qui est au centre des travaux qu'elle mène dans ce domaine (voir le projet d'article 2), le Rapporteur spécial examinera à présent le rôle et la responsabilité de l'État touché à l'égard des personnes se trouvant sur son territoire. Il fera apparaître que c'est l'État territorial (c'est-à-dire l'État touché), et non un État tiers ou une organisation, qui est responsable au premier chef de la protection des victimes d'une catastrophe sur son territoire. Il traitera ainsi d'un sujet de préoccupation fondamental pour plusieurs membres de la CDI¹³⁹.

¹³⁷ 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 à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant rouge, résolution 4.

¹³⁸ Voir Bruno Simma, « From Bilateralism to Community Interest in International Law », *Recueil des Cours*, vol. 4, n° VI, 1994, p. 217.

¹³⁹ Voir, par exemple, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 10* (A/61/10).

A. Souveraineté et non-intervention

64. Pour définir le rôle et la responsabilité de l'État touché, il faut tenir compte des principes de souveraineté étatique et de non-ingérence. Bien qu'ils soient tous deux bien établis en droit international, il convient d'en renouveler ici l'affirmation.

65. La souveraineté des États procède de la notion fondamentale d'égalité souveraine, décrite par Emmerich de Vattel de la manière suivante : les nations sont « libres, indépendantes et égales » et « un nain est aussi bien un homme qu'un géant, une petite république n'est pas moins un État que le plus puissant royaume »¹⁴⁰. Cette notion recouvre les concepts plus particuliers d'indépendance et de souveraineté territoriale, en vertu desquels un État exerce sur son propre territoire ses fonctions à l'exclusion de tout autre État¹⁴¹. Ainsi comprise, la souveraineté est considérée comme un principe de fond de l'ordre international¹⁴² et sa réalité et sa validité ont été reconnues par les États dans de nombreux instruments internationaux.

66. Il nous suffira de citer la Charte des Nations Unies, qui consacre le principe de l'égalité souveraine des États dans les termes suivants :

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.

67. Les États Membres de l'ONU ont par la suite réaffirmé l'importance du principe. Dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale de 1970), ils ont réaffirmé « l'importance fondamentale de l'égalité souveraine et soulign[é] que les buts des Nations Unies ne [pouvaient] être réalisés que si les États jouiss[ai]ent d'une égalité souveraine et se conform[ai]ent pleinement aux exigences de ce principe dans leurs relations internationales ». Le dispositif de la résolution proclame aussi que « Tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale. »

68. Les tribunaux internationaux ont largement reconnu dans la souveraineté des États un principe de droit international fondamental. En 1928, Max Huber notait que « le droit international [avait] établi le principe de la compétence exclusive de l'État en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touch[ai]ent aux rapports internationaux »¹⁴³. La Cour internationale de Justice a déclaré en 1949 qu'« entre États indépendants, le respect de la souveraineté nationale [était] l'une des bases essentielles des rapports internationaux »¹⁴⁴. Dans ces déclarations, la souveraineté est considérée comme un principe de droit général. La Cour internationale de Justice

¹⁴⁰ Emmerich de Vattel, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle*, 1758.

¹⁴¹ Cour permanente d'arbitrage, Affaire de l'île de Palmas, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 838.

¹⁴² Affaire du détroit de Corfou, voir *supra* note 94., p. 4.

¹⁴³ Affaire de l'île de Palmas (voir note 141).

¹⁴⁴ Affaire du détroit de Corfou (voir note 94).

a par la suite clairement établi que la souveraineté des États relevait aussi du droit international coutumier¹⁴⁵.

69. Les notions d'égalité souveraine et de souveraineté territoriale sont souvent invoquées dans le contexte de la réaction aux catastrophes. Selon les principes qui figurent en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, la plus importante dans cette matière :

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

Dans les travaux antérieurs entrepris pour mettre au point des traités multilatéraux sur les interventions d'urgence, la souveraineté est considérée comme un principe central¹⁴⁶. De même, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile prévoit que « Toute offre d'assistance devra respecter la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État bénéficiaire »¹⁴⁷. L'accord récemment conclu par l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) contient une disposition similaire¹⁴⁸.

70. Il convient également de rappeler que la CDI, lorsqu'elle travaillait sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, a affirmé en termes généraux le lien entre la souveraineté des États et l'obligation qu'ils ont de coopérer entre eux. Selon elle, leur égalité souveraine commande la manière dont les États doivent coopérer pour atteindre des objectifs communs, et les « États du cours d'eau coopèrent sur la base de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale, de l'avantage mutuel [...] »¹⁴⁹. Cette disposition montre la voie à suivre pour examiner le lien entre la souveraineté et le projet d'article 5 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.758).

¹⁴⁵ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (voir note 61), p. 111, par. 212 (le concept de souveraineté des États « s'étend aux eaux intérieures et à la mer territoriale de tout État, ainsi qu'à l'espace aérien au-dessus de son territoire »).

¹⁴⁶ Projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2) (« Respect de la souveraineté de l'État touché et non-ingérence dans ses affaires intérieures »); voir également Convention et Statut établissant une Union internationale de secours, art. 4 (« L'action [...] dans chaque pays est subordonnée à l'agrément du gouvernement »).

¹⁴⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2172, n° 38131. Il convient de noter toutefois que plusieurs grands traités ne mentionnent pas directement le principe de souveraineté, dont la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe de 1998 (ibid., vol. 2296, n° 40906), et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique de 1986 (ibid., vol. 1457, n° 24643).

¹⁴⁸ Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 26 juillet 2005 (La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Parties sont respectées, conformément à la Charte des Nations Unies et au Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est « aux fins de l'application du présent accord ».)

¹⁴⁹ Projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation [*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément n° 10 (A/49/10)*]; voir également la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, art. 8 (résolution 51/229 de l'Assemblée générale, annexe).

71. Lié à celui de la souveraineté des États, le principe de non-ingérence garantit cette souveraineté¹⁵⁰. L'Article 2 de la Charte dit à ce propos (par. 7) :

Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

72. Se référant directement à l'ingérence d'un État dans les affaires intérieures d'un autre, l'Assemblée générale a souligné que :

[...] le respect rigoureux, par les États, de l'obligation de s'abstenir d'intervenir dans les affaires de tout autre État [était] une condition essentielle à remplir pour que les nations vivent en paix les unes avec les autres, puisque la pratique de l'intervention, sous quelque forme que ce soit, non seulement constitu[ait] une violation de l'esprit et de la lettre de la Charte, mais encore tend[ait] à créer des situations qui mett[ai]ent en danger la paix et la sécurité internationales¹⁵¹.

De plus, selon la résolution 2131 (XX) de l'Assemblée générale de 1965, la non-ingérence suppose qu'« [a]ucun État n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État ».

73. Le principe de non-ingérence a également été reconnu comme règle de droit international coutumier par la Cour internationale de Justice qui, dans l'arrêt *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, a déclaré que, « bien que les exemples d'atteinte [à ce] principe ne soient pas rares, [...] il fait partie intégrante du droit international coutumier »¹⁵². Dans l'affaire du détroit de Corfou, la Cour avait laissé entrevoir cette conclusion en 1949¹⁵³.

74. Des principes de droit international fermement établis mentionnés ci-dessus, il se déduit facilement qu'un État touché par une catastrophe peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des personnes qui se trouvent sur son territoire. On en conclut aussi qu'aucun autre État ne peut légalement intervenir unilatéralement dans le dispositif adopté face à une catastrophe : bien au contraire, les tiers doivent s'efforcer de coopérer avec l'État touché, conformément à l'article 5 adopté à titre provisoire par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.758).

75. Les principes corrélés de souveraineté et de non-ingérence postulent l'existence d'une sphère interne déterminée, un domaine réservé, placés sous l'autorité exclusive de l'État. Cette autorité est un attribut central de l'État, mais elle n'est en aucun cas absolue. Quand sont en jeu la vie, la santé et l'intégrité physique des êtres humains, des branches du droit comme les normes internationales

¹⁵⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (voir *supra* note 61), p. 202.

¹⁵¹ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, préambule.

¹⁵² *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (voir *supra* note 61), p. 106, par. 202.

¹⁵³ Affaire du détroit de Corfou (voir *supra* note 94).

minimales, le droit humanitaire et les droits de l'homme illustrent le fait que les principes de souveraineté et de non-ingérence ne sont que le point de départ de la réflexion, et non sa conclusion. Selon certains juristes d'ailleurs, le principe de souveraineté impose de lui-même des obligations aux États. Dès 1949, Alejandro Alvarez, membre de la Cour internationale de Justice, expliquait : « Par souveraineté, il faut entendre l'ensemble des droits et des attributions que l'État a sur son territoire; à l'exclusion de tous autres États, ainsi que dans ses rapports avec ceux-ci. La souveraineté confère des droits aux États et leur impose des obligations. »¹⁵⁴

B. Responsabilité première de l'État touché

76. Le droit international reconnaît depuis longtemps que le gouvernement d'un État est le mieux placé pour évaluer la gravité d'une situation d'urgence et prendre les mesures qu'elle appelle. À titre d'exemple, on peut mentionner la « marge d'appréciation » accordée aux autorités nationales par la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer l'existence d'un « danger public ». Plus récemment, en 2009, la Cour a déclaré que « les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer » sur la présence de pareil danger¹⁵⁵. Le droit des conflits armés internes fournit un autre exemple, peut-être plus pertinent dans ce contexte. Le Protocole additionnel II, qui s'applique aux conflits armés non internationaux, « repose sur le principe selon lequel il incombe, au premier chef, à l'État d'organiser les secours » et « [l]es sociétés de secours telles que les organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont appelées à jouer un rôle d'auxiliaire »¹⁵⁶. Cette conception est un bon point de départ pour le sujet à l'étude. Dans le cas d'une catastrophe, les principes de souveraineté et de non-ingérence ne constituent pas la reconnaissance du fait que l'État touché a la responsabilité première de protéger les personnes présentes sur son territoire¹⁵⁷.

77. L'Assemblée générale a réaffirmé à de nombreuses reprises le rôle premier de l'État touché dans les interventions en cas de catastrophe¹⁵⁸. Les principes directeurs annexés à sa résolution 46/182 affirment :

¹⁵⁴ Affaire du détroit de Corfou (voir *supra* note 94), opinion individuelle de M. Alejandro Alvarez, p. 43.

¹⁵⁵ *Affaire A. et autres c. Royaume-Uni*, Cour européenne des droits de l'homme (Grande chambre, n° 3455/05, ECHR 2009).

¹⁵⁶ Yves Sandoz *et al.* (éd.), Commentaires sur les protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, par. 4871 (Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1987). Le paragraphe en question du commentaire se rapporte à l'article 18-1 du Protocole additionnel II, selon lequel les sociétés de secours *peuvent offrir* leurs services aux autorités nationales, ce qui sous-entend que celles-ci peuvent refuser (voir l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, n° 17513. Le Protocole prévoit toutefois que, dans certaines situations, les actions de secours *doivent* avoir lieu (voir Sandoz, par. 4885).

¹⁵⁷ Également appelé principe des fonctions subsidiaires. Voir les observations formulées par la délégation française à l'Assemblée générale au sujet de la résolution 46/182 (A/46/PV.39, p. 72).

¹⁵⁸ Voir notamment les résolutions de l'Assemblée générale 38/202, par. 4; 43/131, par. 2 et 45/100, par. 2 (« la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs »).

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

Plus récemment, l'Assemblée a réaffirmé ce principe dans sa résolution 63/141 sur la coopération internationale en matière d'aide humanitaire¹⁵⁹ et sa résolution 64/251 adoptée en 2010 à la suite du tremblement de terre de Haïti.

78. La primauté de l'État touché dans la réaction à une catastrophe a deux conséquences générales. La première est que c'est lui qui, toutes choses considérées, est responsable de la protection des victimes qui se trouvent sur son territoire et lui qui a le premier rôle dans la facilitation, la coordination et la supervision des opérations de secours sur son territoire. La deuxième conséquence est que les opérations internationales de secours sont subordonnées à son accord¹⁶⁰. Ces questions sont examinées plus en détail ci-après.

1. Direction, maîtrise, coordination et supervision

79. On trouve une illustration typique de la primauté du rôle qui revient à l'État touché dans le projet de convention sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence (art. 3, par. 2), qui dispose que : « L'État bénéficiaire a, sur son territoire, la responsabilité de faciliter la coordination des opérations menées pour atténuer les conséquences de la catastrophe ». Ce projet met également en avant le rôle facilitateur de l'État bénéficiaire des secours, mais n'indique pas expressément que ce rôle lui incombe à titre principal, ni qu'il a l'obligation première de fournir l'assistance humanitaire et de protéger les personnes présentes sur son territoire. Il ne mentionne pas non plus directement le rôle de l'État dans l'initiative, la supervision, l'organisation et le suivi des opérations, mais le texte pris dans son ensemble montre bien que ces aspects des interventions relèvent d'abord de ses prérogatives¹⁶¹.

80. Les instruments multilatéraux adoptés ultérieurement ont modifié la formule retenue dans le projet de convention et mis l'accent sur le rôle d'encadrement de l'État touché. Par exemple, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique¹⁶² dispose que : « La direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance incombent, sur son territoire, à l'État qui requiert l'assistance. » Des dispositions similaires figurent dans l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas

¹⁵⁹ Préambule (« Soulignant que c'est à l'État sinistré qu'il incombe au premier chef de lancer, organiser, coordonner et exécuter les activités d'aide humanitaire sur son territoire et de faciliter la tâche des organismes à vocation humanitaire qui s'efforcent d'atténuer les effets d'une catastrophe naturelle »).

¹⁶⁰ L'article 3 de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale va dans le même sens (« l'assistance humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché »).

¹⁶¹ Il convient de noter que le projet de convention met l'accent sur le respect de la souveraineté de l'État bénéficiaire et la non-ingérence dans ses affaires intérieures [art. 3, al. 1 a)]. Le champ d'application de la convention peut également être interprété comme signifiant que celle-ci ne s'applique qu'après que si les opérations de secours ont commencé et non pas pendant la phase de préparation (art. 4).

¹⁶² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1457, n° 24643, art. 3 a).

de catastrophe¹⁶³, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe¹⁶⁴ et la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels¹⁶⁵. Ces instruments établissent clairement le rôle unique et souverain de l'État dans le contrôle de l'assistance fournie en cas de catastrophe sur son territoire. L'État n'est pas seulement la voie par laquelle passent la coopération et la coordination internationales, il maîtrise aussi en dernier ressort la conduite des opérations.

81. De nombreux accords bilatéraux conclus pendant la même période que les conventions que l'on vient de citer décrivent en des termes similaires le rôle de l'État touché par une catastrophe naturelle ou causée par l'homme. Étant bilatéraux, ces accords traitent quasi exclusivement des aspects opérationnels des secours sans s'attarder sur les principes plus généraux de souveraineté et de non-ingérence. Une disposition type dira : « L'organe chargé de la coordination dans l'État requérant est responsable de la direction des opérations. Il établit des lignes directrices pour les opérations confiées aux équipes de secours d'un autre État et leur impose éventuellement des limites, sans toutefois intervenir dans les aspects opérationnels. »¹⁶⁶ Un traité similaire conclu entre les pays nordiques dispose dans le passage qui nous intéresse ici que « Les autorités de l'État qui requiert l'assistance sont pleinement responsables de la direction des opérations sur le site de l'accident. »¹⁶⁷ Les traités bilatéraux relatifs aux interventions en cas de catastrophe ne cessent d'insister sur le fait que la coordination et la direction des opérations incombent à l'État qui requiert l'assistance¹⁶⁸.

82. La Convention de Tampere, qui porte sur l'assistance en matière de télécommunications, présente un libellé semblable à celui de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire et d'autres traités qui lui sont contemporains, mais sous la forme d'une clause « sans préjudice » : « Aucune disposition de la présente Convention n'altère le droit d'un État partie, en application de sa législation nationale, de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication fournie sur son territoire au titre de la présente Convention. » Cette phraséologie n'est pas sans importance car elle implique que le droit d'un État touché de superviser les interventions en cas de catastrophe sur son territoire est un droit préexistant, inhérent aux principes

¹⁶³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2256, n° 40212 (« La direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance fournie à l'État requérant incombent, sur son territoire, à l'État qui requiert l'assistance »).

¹⁶⁴ Art. IV a), 7 juin 1991, à consulter en anglais à l'adresse : <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.html>.

¹⁶⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2105, n° 36605, annexe X.

¹⁶⁶ Art. XI de l'Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, Espagne-Argentine (ibid., vol. 1698, n° 29123).

¹⁶⁷ Art. 3-2 de l'Accord sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident conclu entre les pays nordiques (ibid., vol. 1777, n° 310011).

¹⁶⁸ Voir, par exemple, l'article 7 de la Convention dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou due à l'activité de l'homme entre la France et l'Italie (ibid., vol. 1962, n° 33532); l'article 5 de l'Accord relatif à la coopération dans le domaine de la prévention et de l'élimination des conséquences en cas de catastrophes, de catastrophes naturelles et d'accidents graves entre la Lituanie et le Bélarus (ibid., vol. 2339, n° 41934); l'article 8 de l'Accord conclu entre la République fédérale allemande et la République tchèque concernant l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (ibid., vol. 2292, n° 33532).

généraux de souveraineté et de non-ingérence ou au droit coutumier international, et que le traité n'a pas besoin d'accorder explicitement ce droit aux États parties. La deuxième innovation de la Convention de Tampere est le renvoi à la législation nationale, qui donne à entendre que l'État touché exerce à bon escient son autorité sur les opérations de secours lorsqu'il le fait selon son droit interne.

83. L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence consacre le rôle premier de l'État touché selon une formulation singulière. Il renvoie aux principes de souveraineté et de non-ingérence, à la Charte des Nations Unies et au Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est, et dit que « chacune des Parties touchées est responsable au premier chef de faire face aux catastrophes qui se produisent sur son territoire ». Mais il contient également au paragraphe 2 de l'article 3 une disposition pareille à celles de la Convention de Tampere et de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, qui se lit comme suit : « La Partie requérante ou bénéficiaire est responsable de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision d'ensemble de l'assistance sur son territoire. »

84. La responsabilité première de l'État touché joue également un rôle central dans de nombreuses séries de principes et de lignes directrices élaborées par des organismes humanitaires et des experts indépendants. Certains instruments mis au point par le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge considèrent le principe de la responsabilité première essentiellement de la même manière que les traités que l'on vient de mentionner. Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et pour les organisations non gouvernementales dit que « c'est au gouvernement du pays hôte qu'incombe en dernier ressort la responsabilité de la planification et de la coordination générales des opérations de secours »¹⁶⁹. 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, qui sont plus récentes, indiquent qu'« il incombe au premier chef aux États touchés de réduire les risques de catastrophe et d'assurer les secours et l'assistance au relèvement initial sur leur territoire »¹⁷⁰. Elles développent ensuite ce principe au paragraphe 3 de l'article 2 dans des termes analogues à ceux de l'Accord de l'ASEAN et d'autres instruments : « Les États touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller, conformément au droit international, les opérations de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe menées sur leur territoire par les acteurs prêtant assistance ». Ces dispositions établissent de façon convaincante que la responsabilité première de l'État touché est un principe reconnu aussi bien par les organismes humanitaires que par les États.

85. Divers instruments internationaux soulignent également qu'il incombe au premier chef à l'État touché de fournir assistance et protection. Par exemple, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge note dans ses « Principes et règles de secours »¹⁷¹ :

¹⁶⁹ Voir *supra* note 57.

¹⁷⁰ Voir *supra* note 59.

¹⁷¹ Principes et règles de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lors de catastrophe, établis par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en consultation avec le Comité international de la Croix-Rouge, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 310 (29 février 1996), annexe IX, principe 3.1

La responsabilité de la prévention des catastrophes, de l'assistance aux victimes et de la reconstruction incombent en premier lieu aux pouvoirs publics. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge [...] assistera les victimes de catastrophes par l'intermédiaire de la Société nationale dans un esprit de coopération avec les pouvoirs publics.

Cette disposition met clairement l'accent sur le contenu humanitaire de la responsabilité de l'État, et non plus sur les aspects opérationnels qu'on a vus plus haut. Toutefois, les dispositions de ce genre établissent clairement que c'est l'État touché, et nul autre, qui est, d'une manière générale, censé lancer et suivre les opérations de secours, et que toute assistance fournie par un organisme international ou non gouvernemental doit être tenue pour complémentaire de ses propres efforts.

86. D'autres instruments adoptent une approche similaire à celle des Principes et règles de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment les Critères de Mohonk pour l'assistance humanitaire en cas de situations d'urgence complexes¹⁷² qui disposent que : « La responsabilité de la protection et du bien-être de la population civile incombe au premier chef au Gouvernement de l'État ou aux autorités ayant le contrôle du territoire sur lequel se trouvent les personnes en danger. » Selon les Critères de Mohonk, les groupes insurrectionnels et les milices devraient être soumis aux mêmes obligations que les gouvernements à cet égard. Comme les Principes et règles de la Croix-Rouge, ils mettent en relief le rôle de l'État dans l'action humanitaire mais insistent sur la protection et la dignité des personnes touchées, alors que les premiers insistent sur la prévention des catastrophes et les interventions d'urgence.

87. Cette façon de voir les choses trouve aussi son reflet dans les Principes directeurs relatifs au droit à l'assistance humanitaire adoptés en 1993 par l'Institut international de droit humanitaire, qui soulignent que la « responsabilité de protéger et d'aider les victimes de catastrophes incombe au premier chef à l'État territorial ». De même, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁷³ mettent l'accent sur la fourniture de l'assistance : « C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction. »

88. Les instruments adoptés plus récemment tendent à associer le point de vue opérationnel des traités et le point de vue humanitaire des Critères de Mohonk et autres déclarations de la même veine. La Charte humanitaire élaborée dans le cadre du Projet Sphère¹⁷⁴, initialement publiée en 2000, est un exemple éloquent dans la

¹⁷² Voir *supra* note 119. Le Groupe d'étude sur les questions morales et juridiques de l'aide humanitaire, qui a élaboré le texte des Critères de Mohonk a été constitué dans le cadre de la Conférence mondiale des religions pour la paix. Le texte a été distribué aux organismes humanitaires et aux États, et a dans l'ensemble été accueilli favorablement. On entend par « situation d'urgence complexe » une crise humanitaire éventuellement associée à un conflit armé et aggravée par une catastrophe naturelle.

¹⁷³ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 3, par. 1; voir aussi principe 25 (« C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. »)

¹⁷⁴ Le Projet Sphère, *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes* (2^e éd., 2004). Le projet explique de la manière suivante ses fondements dans le droit existant :

La pierre angulaire de ce manuel est la Charte humanitaire, qui se base sur les principes et les dispositions du droit international humanitaire, du droit international des droits de

mesure où elle donne à entendre que la primauté de l'État touché se fonde non seulement sur les principes westphaliens classiques de la souveraineté et de la non-ingérence, mais aussi sur le droit à la dignité et à l'autodétermination de tous les peuples :

Nous reconnaissons que c'est tout d'abord grâce aux efforts qu'elles déploient elles-mêmes que les personnes affectées par une catastrophe ou par un conflit armé voient leurs besoins satisfaits; nous reconnaissons aussi que c'est aux États qu'incombent, au premier chef, la tâche et la responsabilité de fournir une assistance lorsque la capacité de la population à faire face à la situation se trouve dépassée.

La philosophie du Projet Sphère rappelle que l'initiative et la supervision des secours dispensés lors d'une catastrophe sont étroitement liées à l'autonomie et la dignité de la population touchée.

89. La résolution adoptée sur le sujet par l'Institut de droit international à sa session de Bruges (Belgique), en 2003, articule de façon plus explicite les aspects humanitaires et les aspects opérationnels :

L'État affecté a le devoir de prendre soin des victimes de catastrophes sur son territoire et exerce, par conséquent, la responsabilité principale dans l'organisation, la fourniture et la distribution de l'assistance humanitaire. Il lui appartient en conséquence de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les détournements de l'assistance humanitaire ainsi que d'autres abus.

Cette disposition établit un lien entre la responsabilité première de l'État touché et le droit de toute population à l'assistance humanitaire en cas de catastrophe. D'autres instruments mettent plutôt l'accent sur le principe de la coopération internationale¹⁷⁵. La résolution de Bruges a cette utilité qu'elle insiste sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur et facilitateur et sur sa responsabilité dans les prestations effectives d'assistance. Elle pourrait constituer un point de départ intéressant pour les travaux de la Commission.

2. Consentement

90. Pour élaborer un projet d'article sur la responsabilité première de l'État touché, le Rapporteur spécial estime qu'il lui faut aussi tenir compte de l'obligation que l'aide humanitaire soit fournie uniquement avec le consentement de l'État touché. Jusqu'ici, le débat a essentiellement porté sur les aspects qu'on pourrait dire « internes » des responsabilités de l'État, l'accent étant mis sur le rôle de celui-ci

l'homme, du droit relatif aux réfugiés et du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe. La Charte décrit les principes essentiels qui régissent l'action humanitaire et affirme les droits des populations affectées par les catastrophes, qu'elles soient naturelles ou provoquées par l'homme (y compris les conflits armés), à la protection et à l'assistance. Elle affirme également le droit des populations affectées par les catastrophes à vivre dans la dignité.

¹⁷⁵ Voir 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) (« Tenant compte de l'importance de la coopération et des partenariats internationaux, chaque État a la responsabilité première d'assurer son propre développement durable et de prendre les mesures voulues pour réduire les risques de catastrophe, et notamment protéger la population présente sur son territoire, ses infrastructures et les autres éléments du patrimoine national des conséquences des catastrophes. »)

dans la gestion, l'organisation et la fourniture des secours sur son territoire. Ce nécessaire consentement est un aspect essentiellement « externe », puisqu'il conditionne les relations entre l'État touché et les acteurs internationaux en cas de catastrophe.

91. L'obligation du consentement était au centre du premier grand traité sur les secours en cas de catastrophe, la Convention établissant une Union internationale de secours adoptée en 1929¹⁷⁶, qui dispose que : « L'action de l'Union internationale de secours dans chaque pays est subordonnée à l'agrément du Gouvernement. » Cette disposition offre un point de départ utile pour examiner la question, même si elle n'est plus en vigueur. Le terme « subordonnée à » signifie que l'agrément de l'État est nécessaire pendant toute la durée des opérations de secours. Autrement dit, l'État touché doit donner son accord pour lancer l'assistance internationale et, s'il le retire à un moment ou à un autre, celle-ci doit s'interrompre. Cette disposition ne s'appliquait qu'à l'action de l'Union internationale, mais les instruments adoptés par la suite posent clairement que le consentement est exigé pour toute action de secours.

92. L'obligation d'obtenir ce consentement apparaît également dans les dispositions similaires des traités relevant du droit des conflits armés. En ce qui concerne les conflits armés internationaux, le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève dispose notamment que les actions de secours seront « entreprises, sous réserve de l'agrément des Parties concernées »¹⁷⁷ lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée. Le Protocole additionnel II, qui s'applique aux conflits non internationaux, dispose que, lorsque la population civile souffre de « privations excessives », des actions de secours « seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie Contractante concernée »¹⁷⁸.

93. La nécessité du consentement est fixée dans de nombreux traités multilatéraux relatifs aux opérations de secours en cas de catastrophe, par exemple la Convention de Tampere (art. 4, par. 5) :

Aucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie par un État partie au titre de la présente Convention sans le consentement de l'État partie demandeur. Ce dernier a le droit de refuser la totalité ou une partie de l'assistance en matière de télécommunication que lui propose un autre État partie conformément à sa législation et à sa politique générale.

Comme les Conventions et statuts établissant une Union internationale de secours, la Convention de Tampere ne dispose pas que le consentement est toujours requis pour les opérations de secours, mais seulement que l'assistance relevant de ses dispositions ne peut être fournie sans l'accord de l'État bénéficiaire. La deuxième phrase, qui concerne le droit qu'a l'État de refuser l'assistance, est utile mais son libellé sera examiné plus en détail dans une future analyse du Rapporteur spécial, qui portera précisément sur l'offre et l'acceptation des secours.

94. La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile est d'un libellé plus strict que la Convention de Tampere en ce qui concerne l'obligation du consentement. Elle dispose notamment¹⁷⁹ : « Seule l'assistance requise par l'État

¹⁷⁶ Voir *supra* note 79.

¹⁷⁷ Voir *supra* note 91.

¹⁷⁸ Voir *supra* note 92.

¹⁷⁹ Voir *supra* note 147.

bénéficiaire ou celle proposée par l'État solidaire et acceptée par l'État bénéficiaire pourra avoir lieu. » Cette disposition s'applique à toute l'action entreprise par les services de protection civile ou de prévention des catastrophes d'un État au bénéfice d'un autre État [voir art. 1, al. d)]. Autrement dit, en ce qui concerne les États parties à la Convention, l'assistance internationale ne peut être fournie sans l'agrément de l'État territorial. L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes contient une disposition similaire (art. 3, par. 1), formulée comme suit : « l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la Partie touchée ».

95. D'autres conventions multilatérales ne mentionnent pas explicitement la règle du consentement parce qu'elles ne visent que l'assistance qui a été expressément acceptée par l'État bénéficiaire, comme c'est le cas de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, qui prévoit en son article 2 que la demande d'assistance donne des informations détaillées et qu'elle est examinée de bonne foi par les autres États parties. La Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe (art. 1) limite explicitement son champ d'application aux situations dans lesquelles « un État partie fournit une assistance en réponse à une demande d'un autre État partie, à moins qu'ils n'en conviennent autrement ».

96. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que la responsabilité première de l'État touché, telle que la traduisent sa maîtrise opérationnelle des secours et le consentement qu'il doit nécessairement donner, est une règle générale de l'assistance humanitaire. Il propose donc le projet d'article ci-après :

Projet d'article 8
Responsabilité première de l'État touché

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

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

97. La première phrase décrit la responsabilité première de l'État de sorte qu'elle renvoie à l'idée qui domine la réflexion de la Commission, celle de la protection de la personne. Elle fait écho à la résolution de Bruges de l'Institut de droit international et à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, selon lesquelles il incombe au premier chef à chaque État de « prendre soin » des victimes sur son territoire, mais c'est le terme « protéger » qui a été choisi en référence au projet d'article 1 adopté provisoirement par le Comité de rédaction. Les Principes directeurs relatifs à l'assistance humanitaire de 1993 mettent eux aussi l'accent sur la protection. L'idée de « fournir une assistance humanitaire » vient des Principes régissant les actions de secours de la Croix-Rouge, de la résolution de Bruges et d'autres instruments mentionnés précédemment, et le terme fait bien voir que l'article concerne avant tout le lancement et la direction des opérations de secours.

98. La deuxième phrase du paragraphe 1 met en avant les aspects opérationnels de l'autorité que l'État exerce sur les opérations. Les termes « diriger, maîtriser,

coordonner et superviser » figurent dans beaucoup d'instruments internationaux¹⁸⁰ et explicitent ensemble une conception bien établie du rôle primordial de l'État dans les secours en cas de catastrophe. Le Rapporteur spécial estime que ces quatre verbes conviennent en raison de leur portée générale et parce qu'ils englobent les termes plus précis employés dans d'autres instruments, tels que « faciliter », « surveiller » et « réglementer »¹⁸¹. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale note que l'État touché a également la responsabilité première du lancement des opérations; cet aspect de la responsabilité de l'État est fixé au paragraphe 2 du projet d'article. L'expression « en application de sa législation nationale » est reprise de la Convention de Tampere et fait bien voir que l'État touché doit normalement exercer son autorité sur les opérations dans le respect de son droit interne.

99. Dans l'ensemble, le paragraphe 1 traite des aspects « internes » de la souveraineté et de la responsabilité première de l'État touché. Il souligne le double rôle de l'État, à la fois fournisseur de l'assistance humanitaire et organisateur des opérations de secours. Le Rapporteur spécial estime que ces deux rôles doivent faire l'objet de la même disposition, car ils se renforcent mutuellement. Comme le fait comprendre la Charte humanitaire du Projet Sphère, la maîtrise locale et interne des programmes de gestion des catastrophes et de réadaptation est un élément important du droit collectif à l'autodétermination et du droit des personnes à vivre dans la dignité, qui sont les points de départ du travail sur le sujet.

100. Le paragraphe 2 traite de l'aspect « externe » de la responsabilité première de l'État, c'est-à-dire du consentement obligatoire. Il s'inspire de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, mais fixe une obligation claire alors que la résolution dit que l'aide « devrait » être fournie avec le consentement de l'État. Le terme « assistance extérieure » est repris de l'Accord de l'ASEAN et signifie que le paragraphe ne vise pas les relations entre l'État et les organismes humanitaires établis sur son territoire.

101. Comme c'était le cas pour les dispositions générales proposées par le Rapporteur spécial, les travaux futurs viseront essentiellement à élaborer des dispositions spéciales pour définir ou délimiter le rôle premier de l'État touché. Par exemple, de nombreux traités bilatéraux exigent que l'État bénéficiaire donne des directives précises aux organismes étrangers et définisse les tâches qu'il souhaite leur confier¹⁸². D'autres réglementent précisément les relations entre l'organe de tutelle de l'État touché et le personnel étranger qui fournit une assistance¹⁸³. Ces questions, et d'autres qui leur sont liées, seront examinées dans de futurs rapports.

¹⁸⁰ Voir, par exemple, Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire [art. 3 a)]; Accord de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (art. 16); Convention interaméricaine de facilitation de l'assistance en cas de catastrophe (art. 4, par. 8); Convention de Tampere (art. 4, par. 8); Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes (art. 3, par. 2).

¹⁸¹ Par exemple, la résolution de Bruges de l'Institut de droit international (art. III, par. 1) (« organisation, fourniture et distribution ») et les Lignes directrices de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (voir *supra* note 66) (art. 3, par. 3) (« coordonner, réglementer et surveiller »).

¹⁸² Voir, par exemple, l'article 9 de l'Accord relatif à l'appui mutuel en cas de catastrophe naturelle et d'autres événements à grande échelle conclu entre la Lettonie et la Lituanie le 31 mai 2001 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2267, n° 40379).

¹⁸³ Voir, par exemple, l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe.