Document:-
A/CN.4/SR.3139

Compte rendu analytique de la 3139e séance

sujet:
Protection des personnes en cas de catastrophe

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2012, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://legal.un.org/ilc/)

Copyright © Nations Unies

produit au Darfour, où des crimes contre l'humanité ont d'ailleurs donné lieu à la « responsabilité de protéger »[175].

74. C'est pourquoi M. Kittichaisaree propose que la Commission envisage d'aborder différemment le sujet. Il y aurait tout d'abord un régime général applicable aux États qui ne se trouvent pas dans une situation extrême, dans lequel ceux-ci seraient généralement présumés avoir le droit souverain de décider auprès de qui, à quel moment et sous quelles conditions ils souhaitent rechercher une assistance extérieure. Ensuite, pour les États qui se trouvent dans une situation extrême, la Commission devrait réexaminer soigneusement les dispositions du projet d'article 10 et du projet d'article 11, paragraphe 2, dans la mesure où elles s'appliquent à des situations où la catastrophe dépasse la propre capacité d'intervention de l'État et où celui-ci refuse son consentement d'une manière arbitraire, déraisonnable ou malveillante. Si la Commission adoptait une telle approche, il y aurait davantage d'États Membres prêts à approuver les recommandations du Rapporteur spécial. Il faut noter que même l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, fréquemment cité dans le rapport, n'impose pas d'obligations juridiques à ses membres, mais se borne à énumérer les meilleures pratiques à suivre.

75. M. PARK remercie le Rapporteur spécial pour la présentation de son cinquième rapport, qui contribuera certainement au développement du droit international, en particulier en ce qui concerne les principes fondamentaux relatifs aux secours et à l'assistance, aux obligations des États affectés par des catastrophes naturelles et au droit d'accès des différents acteurs. Il est toujours difficile de concilier les principes de la protection des victimes et de la souveraineté des États affectés. M. Park aimerait savoir lequel de ces deux principes est considéré par le Rapporteur spécial comme ayant une importance primordiale. Il importe aussi de tirer les leçons des expériences passées, comme les raisons de l'échec de l'Union internationale de secours établie par la Société des Nations en 1927. À l'avenir, M. Park accueillerait aussi favorablement des propositions concernant les privilèges et immunités des personnes participant aux opérations de secours et d'assistance.

76. Sur des points plus particuliers, M. Park a une proposition à faire pour résoudre la tension entre les projets d'articles 10 et 11 consacrés à l'obligation de rechercher de l'assistance et à la nécessité du consentement. Il voit dans l'évaluation des besoins, examinée au paragraphe 151 du rapport, la clef qui doit permettre de régler le conflit et qui mériterait de faire l'objet d'un projet d'article distinct. Néanmoins, l'évaluation des besoins ne devrait incomber à l'État affecté mais devrait être effectué par une institution internationale neutre. À cet égard, il renvoie les membres à la loi type de la FICR relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe[176], mentionnée au paragraphe 190 du rapport, qui consacre une notion analogue.

77. Pour ce qui est de la relation entre le projet d'article 5 et les projets d'articles 12 et A, il est intéressant de noter que la plupart des États ont répondu par la négative à la question de la Commission concernant l'obligation de fournir une assistance aux États affectés par une catastrophe lorsqu'ils la demandent. Le projet d'article 12 vise le droit d'offrir assistance, c'est-à-dire qu'il y aurait un droit sans obligation correspondante. Or, le projet d'article 5 concerne l'obligation de coopérer. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de trouver une solution pratique sous la forme du nouveau projet d'article A. M. Park souhaiterait néanmoins plus d'explications sur la relation entre le projet d'article 5 et le nouveau projet d'article A. Celui-ci a-t-il simplement pour objectif de préciser le premier ou vise-t-il à établir une limite ?

78. En conclusion, M. Park se demande si la Commission peut encore soutenir qu'il n'existe aucune obligation de fournir assistance dans le cas de catastrophes naturelles très graves entraînant de si lourdes pertes que l'intervention du Conseil de sécurité pourrait être justifiée.

La séance est levée à 18 heures.

3139e SÉANCE

Mardi 3 juillet 2012, à 10 h 5

Président : M. Lucius CAFLISCH

Présents : M. Al-Marri, Mme Escobar Hernández, M. Forteau, M. Gevorgian, M. Hassouna, Mme Jacobsson, M. Kamto, M. Kittichaisaree, M. Laraba, M. McRae, M. Murase, M. Murphy, M. Niehaus, M. Nolte, M. Park, M. Peter, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Šturma, M. Tladi, M. Valencia-Ospina, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

Protection des personnes en cas de catastrophe (*suite*) [A/CN.4/650 et Add.1, sect. C, A/CN.4/652 et A/CN.4/L.812]

[Point 4 de l'ordre du jour]

CINQUIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du cinquième rapport du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/652).

2. M. HASSOUNA félicite le Rapporteur spécial pour son rapport bien documenté qui fournit une base solide pour débattre d'importantes questions de droit et de politique. Il estime qu'à ce stade de ses travaux la Commission n'aurait pas dû rouvrir un débat de fond, qu'elle aurait dû réserver à la seconde lecture, sur les 11 projets d'article assortis de leurs commentaires qu'elle a déjà adoptés et sur le projet d'article en cours d'examen. Cependant, étant donné que tous les projets d'article sont liés et que

---

[175] Voir les résolutions 1706 (2006) et 1769 (2007) du Conseil de sécurité, en date respectivement du 31 août 2006 et du 31 juillet 2007.

[176] Voir *supra* la note 141.

des membres de la Sixième Commission, ainsi que des membres de la Commission dans sa composition actuelle, ont exprimé leurs points de vue sur nombre de ces textes, M. Hassouna souhaite à son tour faire quelques observations sur les principaux projets d'article figurant dans le rapport du Rapporteur spécial. Il espère que le débat en cours contribuera à jeter les bases des travaux qui seront réalisés en seconde lecture.

3. Au paragraphe 43 de son rapport sur les travaux de sa soixante-troisième session[177], la Commission a indiqué qu'elle accueillerait avec intérêt toute information concernant la pratique des États sur le sujet à l'examen. Malheureusement, trois États seulement − l'Autriche[178], la Hongrie[179] et l'Indonésie[180] − auxquels s'est récemment ajoutée la Belgique, ont fait état de leur législation interne relative aux secours en cas de catastrophe. Cela montre que, malgré le caractère important et urgent de ce sujet, la plupart des États n'ont pas de législation dans ce domaine. Les membres de la Commission conviennent, pour la plupart, que l'approche globale adoptée pour traiter le sujet à l'examen doit viser à concilier l'impératif de protéger les personnes affectées par des catastrophes et celui de respecter les principes de souveraineté de l'État et de non-ingérence. Pour atteindre cet objectif, il faut également que l'assistance humanitaire apportée aux personnes dans le besoin reste toujours neutre et objective, et ne fasse jamais l'objet d'une politisation. En outre, cette assistance doit toujours se fonder sur les principes de solidarité et de coopération entre tous les acteurs concernés.

4. En ce qui concerne le rôle de l'État affecté, qui fait l'objet du projet d'article 9, et son obligation de rechercher de l'assistance, prévue par le projet d'article 10, la question se pose de savoir qui est habilité à déterminer, d'une part, s'il existe une situation de catastrophe qui appelle une intervention et, d'autre part, si l'État affecté s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu des projets d'article. Il faut aussi savoir si une telle appréciation incombe uniquement aux organes politiques de l'Organisation des Nations Unies, ou si les États à titre individuel sont autorisés à décider si l'intervention d'un État à la suite d'une catastrophe est inappropriée, et qui décide qu'une catastrophe dépasse la propre capacité d'intervention de l'État affecté. Il s'agit de questions fondamentales auxquelles seuls peuvent répondre un organe international neutre ou une autorité de même nature créés aux fins de superviser la protection des personnes en cas de catastrophe, comme M. Hassouna l'a déjà fait valoir au cours de débats antérieurs, cette position étant partagée par M. Gaja, ancien membre de la Commission, et par M. Park, qui a fait une proposition en ce sens à la séance précédente.

5. Le projet d'article 11 dispose que le consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé « arbitrairement », terme qui est bien trop vague et qui devrait être précisé dans le texte ou dans le commentaire. Les mêmes questions se posent pour ce projet d'article : qui évalue le caractère arbitraire du refus et quelles en sont les conséquences ? En outre, le projet d'article, en mettant l'accent sur le nécessaire consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure, suppose à l'évidence que cet État ait un gouvernement − mais si celui-ci est détruit par une catastrophe naturelle, le consentement est-il toujours requis ? De plus, dans le cas d'une insurrection armée, quel consentement l'emporte ? Un État qui reconnaît un gouvernement en exil peut-il s'appuyer sur le consentement de ce gouvernement pour apporter une aide ? Autant de questions auxquelles la Commission devra apporter une réponse.

6. Le projet d'article 12, qui vise à reconnaître l'intérêt légitime qu'a la communauté internationale de protéger les personnes en cas de catastrophe, dispose que les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales compétentes ont le droit d'offrir leur assistance à l'État affecté pour faire face à une catastrophe. Cette assertion est un simple constat d'une réalité factuelle et n'a pas de véritable valeur juridique. Il faudrait plutôt, dans le projet d'article, faire mention de la communauté internationale en indiquant que celle-ci peut offrir son assistance à l'État affecté en se fondant sur les principes de solidarité et de coopération. Pour ce qui est de la question, posée par la Commission, de savoir si l'obligation qu'ont les États de coopérer avec l'État affecté concernant les secours en cas de catastrophe comprend une obligation pour les États de fournir leur assistance à l'État affecté lorsqu'il la demande, l'analyse de la pratique internationale qu'a faite le Rapporteur spécial confirme qu'il n'y a à l'heure actuelle aucune obligation juridique de ce type et que la fourniture d'une assistance d'un État à un autre à la demande de celui-ci se fonde sur le caractère volontaire de l'intervention de l'État qui apporte l'assistance. Cependant, le Rapporteur spécial fait également valoir que, s'il n'existe pas d'obligation de fournir une assistance à la demande d'un État, il peut exister une obligation de « prendre dûment en considération » les demandes d'assistance formées par l'État affecté. Étant donné que, selon le Rapporteur spécial, la pratique offre un certain nombre d'exemples en ce sens, il serait approprié d'élaborer un projet d'article supplémentaire pour insister sur cette obligation. Cette disposition irait non seulement dans le sens du développement progressif du droit international mais elle mettrait davantage l'accent sur la nécessité pour l'État requis de s'acquitter de son obligation de coopérer conformément au principe de bonne foi.

7. Au chapitre de son rapport sur le développement de l'obligation de coopérer, le Rapporteur spécial s'est efforcé d'expliquer plus avant l'obligation de coopérer et d'en préciser les contours. Il convient de souligner que la coopération joue un rôle central dans le contexte des secours d'urgence et qu'à ce titre elle est expressément consacrée par plusieurs résolutions de l'ONU, conventions multilatérales et accords régionaux et bilatéraux. Ainsi, dans sa résolution 57/150 du 16 décembre 2002, l'Assemblée générale encourage le renforcement de la coopération entre États aux niveaux régional et sous-régional dans le domaine de la préparation et de la réaction aux catastrophes. Lors du dix-septième Sommet de la Ligue arabe tenu en Algérie les 22 et 23 mars 2005, les participants ont préconisé la création d'un mécanisme de

[177] *Annuaire… 2011*, vol. II (2e partie), p. 18.

[178] *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante-sixième session*, 23e séance (A/C.6/66/SR.23), par. 23.

[179] Ibid., 24e séance (A/C.6/66/SR.24), par. 58.

[180] Ibid., par. 71.

coordination et de coopération entre les gouvernements arabes et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales. En 2008, les membres de la Ligue sont parvenus à un accord sur la création de ce mécanisme et sur l'adoption d'un programme pour sa mise en œuvre aux niveaux national et régional[181]. Cet accord se fonde sur la coopération pendant les trois étapes de l'intervention en cas de catastrophe, à savoir la préparation, l'intervention et le relèvement.

8. Dans son analyse de l'obligation de coopérer, le Rapporteur spécial a noté que les conventions récentes portent essentiellement sur la prévention et la préparation, et ne sont plus axées au premier chef sur l'intervention en cas de catastrophe. En outre, il a mentionné à la séance précédente les résultats de la réunion de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Sommet de Rio+20) consacrée à l'environnement, dont les participants ont appelé à une coopération accrue pour réduire le risque de catastrophe dans les pays en développement, notamment grâce à la mise en place de systèmes d'alerte rapide[182]. Or, le projet d'article A proposé sur l'obligation de coopérer, tout en énumérant les divers éléments qui constituent généralement la coopération au titre de l'assistance en cas de catastrophe, ne traite pas de la question de la coopération en vue de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets. De plus, bien que le Rapporteur spécial ait promis d'examiner cette question dans un rapport futur, il serait approprié de mentionner la coopération *ex ante* dans le projet d'article en question.

9. Dans le chapitre du rapport, consacré aux conditions de la fourniture d'assistance, le Rapporteur spécial a mentionné la reconstruction et le développement durable. Or, en cas de catastrophe, il faut tout d'abord fournir un abri aux personnes déplacées, puis mettre l'accent sur la reconstruction, et alors seulement s'occuper de la protection de l'environnement. Dans une perspective réaliste, le développement durable ne devrait être qu'un objectif à long terme. En ce qui concerne le projet d'article 13 sur les conditions posées à la fourniture d'assistance, M. Hassouna estime que le libellé, trop général et vague, devrait être plus spécifique et précis. Le texte remanié pourrait comporter deux paragraphes qui se liraient comme suit :

> « 1. L'État affecté peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance, dans la mesure où ces conditions n'imposent pas de limites arbitraires ou déraisonnables à la fourniture de l'aide.
>
> « 2. Les États affectés ne devraient pas utiliser leur législation nationale ou le droit international de manière arbitraire ou déraisonnable pour empêcher la fourniture de l'aide si, ce faisant, ils compromettent la sécurité ou le bien-être de personnes affectées par la catastrophe. »

10. Quant au projet d'article 14 sur la cessation de l'assistance, il devrait également comporter deux paragraphes, qui pourraient être les suivants :

> « 1. Les États affectés et les acteurs qui leur prêtent assistance se consultent afin de définir la durée de l'assistance extérieure.
>
> « 2. La cessation de l'assistance par l'État affecté ou l'État qui lui prête assistance ne doit pas intervenir de manière arbitraire ou déraisonnable. »

11. Sous réserve qu'il soit dûment tenu compte de ces propositions, M. Hassouna est favorable au renvoi de l'ensemble des projets d'article au Comité de rédaction. Enfin, en ce qui concerne les observations faites à la séance précédente par le Rapporteur spécial à propos du chapitre de son rapport, consacré aux événements connexes, plus précisément à propos des critiques exprimées par certains membres et anciens membres de la Commission à l'égard du sujet à l'examen ou de l'approche adoptée par le Rapporteur spécial, il estime que les membres et anciens membres de la Commission devraient s'abstenir de faire en public des commentaires sur les travaux en cours de la Commission, qui ne sont pas un produit final présenté à l'Assemblée générale mais s'inscrivent dans une perspective évolutive et sont susceptibles de révision. Il aurait également souhaité que l'intervention du Rapporteur spécial se fasse en présence des intéressés, ce qui aurait permis d'engager un dialogue intellectuel qui aurait probablement débouché sur un débat animé.

12. M. PETRIČ dit que, même s'il est inhabituel de revenir sur des projets d'article déjà adoptés, il est intéressant d'entendre les points de vue de nouveaux membres qui n'ont pas participé aux travaux du précédent quinquennat de la Commission, car ces observations partent d'une bonne intention et contribueront sans nul doute à améliorer la qualité des travaux. Le cinquième rapport du Rapporteur spécial contient d'ailleurs un résumé des travaux passés et fait la synthèse des débats et des réactions des États à la Sixième Commission. Il faut garder à l'esprit que celle-ci a toujours été favorable à l'étude du sujet à l'examen, depuis le début des travaux, et que ces travaux ont toujours recueilli l'approbation générale des États. En effet, le sujet des catastrophes et la manière dont la communauté internationale doit faire face à ces catastrophes, qui fauchent parfois des centaines de milliers de vies en quelques jours et font des dégâts considérables, est un sujet d'actualité s'il en est, car la communauté internationale est collectivement responsable et doit partager cette responsabilité sur la base des principes de solidarité et d'humanité.

13. Reste que le sujet est difficile. M. Park a relevé à la séance précédente la tension qui existe entre la souveraineté de l'État affecté et la protection des personnes, tension qui a été présente tout au long des travaux de la Commission sur ce sujet. Lorsque deux principes opposés et d'égale importance − en l'espèce, d'une part, la souveraineté de l'État, d'autre part, la protection des personnes et de leurs droits de l'homme − sont à l'œuvre, cela crée toujours une situation difficile pour ceux qui élaborent le droit comme pour ceux qui l'appliquent. La question épineuse de savoir comment parvenir à un équilibre

[181] Décision n° 295 du Conseil des Ministres arabes chargés de l'environnement (CAMRE), vingtième session, 20-21 décembre 2008. En 2009, les membres de la Ligue arabe ont approuvé l'élaboration d'une stratégie arabe pour la prévention des risques et l'établissement d'une plateforme régionale arabe sur la prévention des risques (voir, entre autres, www.unisdr.org/arabstates).

[182] Résolution 66/288 de l'Assemblée générale, en date du 27 juillet 2012, annexe, par. 187.

approprié a constamment occupé la Commission au cours des années passées. Par exemple, il y a une tension constante entre la souveraineté de l'État et les droits de l'homme, dont il a fallu tenir compte dans l'élaboration de tous les instruments juridiques internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme. Une tension existe aussi entre la souveraineté de l'État et le droit des peuples à l'autodétermination, deux principes également valables du droit international qui trouvent leur fondement dans la Charte des Nations Unies − la difficulté étant de trouver un équilibre entre eux dans les textes élaborés dans la pratique par la communauté internationale. Il en va de même entre le principe de la compétence nationale des États et celui de l'engagement de la communauté internationale dans certaines situations. Thomas d'Aquin avait déjà, au XIIIe siècle, traité du problème de l'équilibre dans le droit. Cet équilibre doit aussi être établi en droit interne, notamment entre la protection des droits de l'homme et la protection de l'ordre public et de la sécurité de l'État, ou encore, plus spécifiquement, entre le droit à l'information, la liberté de la presse, etc., et la protection de la dignité de la personne. Étant donné que ce type de tension est fortement récurrent dans le droit, la Commission doit toujours avoir pour objectif de parvenir à un équilibre approprié.

14. Tous les principes dont traite la Commission − souveraineté, protection, etc. − sont des principes dynamiques. La souveraineté n'est plus seulement un droit de l'État, comme dans le concept de souveraineté westphalienne, mais est de plus en plus devenue une obligation − en premier lieu une obligation de protéger la population de l'État des violences et des atteintes aux droits de l'homme et, en l'espèce, des effets des catastrophes et des souffrances causées par ces catastrophes. Dans les années 1950, certains États et leurs départements juridiques, ainsi que de grands noms de la doctrine juridique, soutenaient que, conformément au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, l'apartheid était un problème interne à l'Union sud-africaine, nom que portait à l'époque la République d'Afrique du Sud. Pour étrange que cela paraisse, c'est ce que disaient certaines personnes qui faisaient autorité dans le domaine du droit international[183]. Les choses ont ensuite changé et l'on a considéré que le problème de l'apartheid intéressait l'ensemble de la communauté internationale[184].

15. La Commission doit, bien entendu, partir du principe de coopération et les projets d'article doivent encourager, favoriser et rendre possible la coopération entre États. Si ceux qui sont concernés par l'assistance en cas de catastrophe − l'État affecté comme les États et les entités qui fournissent l'assistance − agissent de bonne foi, c'est-à-dire dans le seul intérêt de la protection des personnes affectées par la catastrophe, la coopération est harmonieuse et sera efficace, auquel cas les efforts visant à établir un équilibre juridique entre les droits et les obligations peuvent se révéler superflus. Cependant, le droit, y compris le droit international, a pour rôle de réguler aussi les situations dans lesquelles il y a un risque de violation de règles ou de principes et dans lesquelles les acteurs ne sont pas nécessairement de bonne foi. En cas de catastrophe, les États et les autres acteurs concernés agissent habituellement de bonne foi. Pour leur permettre d'être efficaces, il faut que certaines règles, pour l'essentiel des règles concrètes, soient établies en droit international. À la séance précédente, MM. Murase, Tladi et Park ont fait des propositions tendant à ce que le Rapporteur spécial ajoute des projets d'article d'effet concret, et le Rapporteur spécial pourrait réfléchir à cette possibilité. Cela étant, depuis le début de ses travaux sur le sujet à l'examen, la Commission collabore étroitement avec la FICR qui lui a clairement indiqué que les questions concrètes relevaient de sa compétence et qu'il était inutile que la Commission en traite, et peut-être est-ce pour cela que le Rapporteur spécial n'est pas allé très loin dans ce sens. Dans une certaine mesure, M. Petrič partage l'avis de ceux qui disent qu'il faudrait aller plus loin et ajouter des projets d'article d'effet concret. La Commission n'est pas prise de court puisqu'elle peut achever sa seconde lecture en 2016.

16. Dans certains cas, les États et les autres entités agissent de mauvaise foi − et le droit a aussi pour fonction d'établir des principes et des règles permettant de distinguer le bien du mal, le légal de l'illégal et la bonne foi de la mauvaise foi. Lorsqu'une catastrophe se produit, les États agissent généralement de bonne foi et font preuve de solidarité, d'humanité et d'esprit de coopération − mais tel n'est pas toujours le cas, et une seule grande catastrophe nationale peut mettre en danger des centaines de milliers de vies. Même si ces situations sont rares, elles doivent faire l'objet d'une réglementation précisant les droits et les obligations de ceux qui sont concernés. Certains ont mentionné les cas du Myanmar et du Darfour à la séance précédente. On peut aussi rappeler celui de l'Éthiopie, où la famine a fait plus d'un million de morts entre 1984 et 1986, tandis que le Gouvernement de Mengistu affirmait que, dans l'Éthiopie socialiste, il ne pouvait pas y avoir de famine − ou, à l'inverse, le cas de Sri Lanka où plusieurs « organisations d'aide » ont poursuivi d'autres fins que celles qu'elles affichaient.

17. Dans le cas du sujet à l'examen, il est impératif de tracer la ligne qui sépare la bonne foi et le légal de la mauvaise foi et de l'illégal, et de définir, d'une part, les droits et obligations de l'État affecté, et, d'autre part, les droits et obligations des États et des autres entités qui fournissent l'assistance. Pour tracer cette ligne juridique, il faut évidemment parvenir à un équilibre entre les principes existants du droit international, équilibre qui dépend de la mesure dans laquelle la Commission souhaite faire œuvre de développement progressif, mais aussi du point jusqu'où les États sont prêts à aller. Pour établir cet équilibre, il faut respecter les principes reconnus du droit international, étant entendu que le principe de la souveraineté de l'État est toujours − et restera, nonobstant l'évolution de cette notion − le principe fondamental sur lequel s'appuie la communauté internationale pour fonctionner. Cependant, la protection de la personne, de sa dignité et de ses droits de l'homme, qui est inscrite dans le droit international depuis la clause de Martens et la Charte des Nations Unies, doit être pareillement respectée.

18. En ce qui concerne la protection des personnes en cas de catastrophe, M. Petrič est convaincu que la Commission est parvenue à un équilibre satisfaisant, que

[183] Voir, entre autres, les rapports de la Commission des Nations Unies pour l'étude de la situation raciale dans l'Union sud-africaine, A/2505 et Add.1, A/2719 et A/2953.

[184] Voir, entre autres, les résolutions 1375 (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 17 novembre 1959, et 1761 (XVII) du 6 novembre 1962, et la résolution 134 (1960) du Conseil de sécurité du 1er avril 1960.

l'on peut résumer comme suit. C'est à l'État affecté qu'il incombe au premier chef, en vertu de sa souveraineté, d'agir et de protéger sa population en cas de catastrophe. Compte tenu du principe d'humanité, d'autres États, organisations internationales et organisations non gouvernementales ont le droit d'offrir − et non pas de fournir − une assistance, conformément au principe de solidarité. L'État affecté est tenu de solliciter une assistance extérieure uniquement dans les cas où il n'a pas la capacité ou la volonté de protéger efficacement les personnes affectées par la catastrophe. Il n'est pas tenu d'accepter l'assistance offerte et peut la refuser à moins qu'il ne le fasse arbitrairement, en agissant de mauvaise foi ou en méconnaissant son obligation de protéger les personnes affectées. Les entités qui offrent l'assistance n'ont pas le droit, compte tenu du principe de souveraineté de l'État affecté, de fournir cette assistance sans le consentement de l'État en question. Elles ne peuvent fournir une assistance que si celui-ci donne son consentement à tous les aspects et à toutes les étapes de l'assistance. L'État affecté peut, en vertu de sa souveraineté, refuser son consentement à l'assistance ou à certains aspects de celle-ci. Il est simplement tenu de ne pas refuser arbitrairement son consentement, en agissant de mauvaise foi. Les entités qui offrent l'assistance doivent respecter la souveraineté de l'État affecté. L'État affecté et les entités qui offrent l'assistance ont l'obligation de coopérer pour protéger les personnes en cas de catastrophe. Ils doivent agir, tant pour ce qui est d'accepter que de fournir l'assistance, de bonne foi et uniquement dans l'intérêt de la protection des personnes affectées par la catastrophe.

19. Pour M. Petrič, les projets d'article provisoirement adoptés, par le juste équilibre qu'ils établissent, pourraient dessiner les contours en droit international des droits et obligations des acteurs concernés par l'assistance en cas de catastrophe, c'est-à-dire l'État affecté et les États, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales qui prêtent assistance, dans l'intérêt supérieur des populations sinistrées. Ce travail de codification et de développement progressif du droit permettrait de faire un grand pas en avant dans la protection des personnes, de la dignité humaine et des droits de l'homme dans les pires situations de catastrophe, et aiderait à faire en sorte que la solidarité internationale puisse se manifester là où elle est le plus nécessaire.

20. En ce qui concerne les projets d'articles 12, 13 et 14, et le projet d'article A proposés par le Rapporteur spécial, il convient de noter que le projet d'article 12 relatif au droit des États et des autres acteurs d'offrir assistance, qui figurait déjà dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial[185], a été examiné en séance plénière par la Commission[186], puis renvoyé devant le Comité de rédaction qui, faute de temps, ne l'a pas adopté provisoirement[187]. Il doit donc encore être débattu et adopté. Le libellé de ce projet d'article devrait indiquer clairement qu'il n'est question ni plus ni moins que d'un « droit d'offrir assistance ». « Offrir » une assistance ne signifie en aucun cas « fournir » une assistance. En vertu de sa souveraineté, l'État affecté est libre d'accepter ou non tout ou partie des offres d'assistance que peuvent lui faire des États ou d'autres entités, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ou des organismes privés, quelle que soit la manière dont ces offres sont faites. En réalité, on pourrait se demander si une telle disposition est bien nécessaire puisqu'elle ne fait que confirmer ce qui advient dans la réalité, à savoir que, lorsqu'une catastrophe survient, des États et d'autres entités offrent leur assistance à l'État affecté, en vertu des principes de solidarité et d'humanité. Ils agissent alors en tant qu'entités souveraines et indépendantes − sauf dans le cadre d'accords spéciaux (les traités multilatéraux ou bilatéraux) dans lesquels des obligations d'assistance mutuelle peuvent avoir été acceptées par avance.

21. Les offres d'assistance ne doivent pas être regardées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État affecté ou comme une quelconque atteinte à sa souveraineté. L'État affecté a la responsabilité première de la protection des personnes qui subissent une catastrophe sur son territoire et il peut accepter ou refuser les offres d'assistance qui lui sont faites, en vertu de sa souveraineté ; il est libre de choisir et d'agir, la seule restriction à cette liberté étant énoncée dans le projet d'article 11 provisoirement adopté, qui dispose que l'État ne devrait pas refuser arbitrairement son consentement à l'assistance extérieure s'il n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance nécessaire. L'offre d'assistance en cas de catastrophe est une pratique bien établie et bienvenue dans le monde d'aujourd'hui. Ainsi que l'a confirmé l'Institut de droit international dans sa résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire, « les États et les organisations ont le droit d'offrir une assistance humanitaire à l'État affecté[188] ». Le « droit d'offrir une assistance » n'est donc pas en conflit avec le principe de souveraineté de l'État, et une telle offre ne constitue pas un acte d'ingérence.

22. Par ailleurs, consacrer dans une disposition le « droit d'offrir une assistance » pourrait avoir un effet d'incitation sur ceux qui sont en mesure de proposer leur aide. De même que l'État affecté peut accepter ou décliner une offre d'assistance, les autres États peuvent, en fonction de leurs moyens et de leur degré de solidarité, choisir d'offrir ou de ne pas offrir leur assistance. Toutefois, il est de l'intérêt de l'ensemble de la communauté internationale de protéger les personnes en cas de catastrophe et, en vertu des principes d'humanité et de solidarité, assurer cette protection devrait aussi être considéré comme une responsabilité commune. Le droit d'offrir une assistance devrait être compris dans ce contexte plus large, et devrait être renforcé par la codification et le développement progressif du droit international.

23. À la soixante-troisième session de la Commission, en 2011, il a été suggéré que la Commission examine également la possibilité d'établir une « obligation d'offrir une assistance »[189]. Cette idée a été rejetée par la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Une telle obligation constituerait en effet une négation du principe de

[185] *Annuaire… 2011*, vol. II (1re partie), document A/CN.4/643, par. 109.

[186] Ibid., vol. II (2e partie), p. 155 et 156, par. 278 à 283.

[187] Ibid., p. 154, par. 272, et ibid., vol. I, 3116e séance, p. 310, par. 18.

[188] *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70, t. II (session de Bruges, 2003), p. 262 et suiv. (paragraphe 1 du chapitre IV de la résolution sur l'assistance humanitaire) [disponible sur le site Web de l'Institut, http://justitiaetpace.org/].

[189] *Annuaire… 2011*, vol. II (2e partie), p. 156, par. 283.

solidarité, principe noble et en plein développement, et, selon M. Petrič, poserait des problèmes concrets et soulèverait des questions théoriques insolubles, concernant notamment l'étendue d'une telle obligation, la nature de l'assistance à offrir, etc. Il est vrai, en revanche, que, dans le monde d'aujourd'hui, compte tenu des principes d'humanité et de solidarité, l'offre d'assistance devrait être perçue comme une obligation morale.

24. En ce qui concerne les autres entités, en particulier les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, on ne voit pas bien comment leur « obligation d'offrir une assistance » pourrait être établie en droit international. Or, dans le projet d'article A relatif à l'« obligation de coopérer », le Rapporteur spécial semble vouloir faire un pas dans cette direction. Pour M. Petrič, ce serait aller trop loin. Il ne devrait pas exister d'obligation juridique d'accepter une assistance ni de fournir une assistance. Le projet d'articles devrait établir un équilibre entre l'obligation de rechercher − et seulement de rechercher − une assistance et le droit d'offrir une assistance, ce que font déjà les projets d'article adoptés à titre provisoire. Il conviendrait toutefois d'expliciter, dans un paragraphe 2 du projet d'article 5 ou dans un projet d'article distinct, les caractéristiques spécifiques de l'obligation de coopérer − principe général de droit international fondé sur la Charte − dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe, en s'appuyant sur les sources qu'a utilisées le Rapporteur spécial dans l'élaboration du projet d'article A.

25. Comme l'ont dit d'autres membres, il devrait être clairement établi, dans le projet d'article 13 lui-même ou dans le commentaire s'y rapportant, que les conditions que l'État affecté peut poser à la fourniture de l'aide doivent avant tout respecter la législation nationale et le droit international relatifs aux droits de l'homme. En outre, ce projet d'article, peut-être dans un deuxième paragraphe, devrait explicitement donner à l'État affecté la possibilité de déroger à ses propres lois, et même à ses obligations internationales, ou d'en suspendre l'application, ainsi que l'a mentionné M. Hassouna, pour permettre une protection efficace des personnes affectées, notamment pour faire en sorte que l'assistance étrangère acceptée parvienne rapidement à la population sinistrée. La protection des personnes, de leur vie, de leur dignité et de leurs droits fondamentaux devrait être l'objectif suprême de ce projet d'article comme de tous les autres.

26. En ce qui concerne la forme à donner aux projets d'article, il est encore temps de choisir, et le choix dépendra aussi des vues qu'exprimeront les États à la Sixième Commission. Les travaux peuvent être poursuivis sous leur forme actuelle, à savoir l'élaboration de projets d'article, dans l'attente de la décision d'en faire des principes directeurs ou un instrument de droit.

27. Enfin, comme l'ont suggéré certains membres, il serait utile d'introduire dans le projet d'articles des dispositions relatives aux aspects concrets de la protection des personnes en cas de catastrophe, afin de faciliter la fourniture d'une assistance rapide et efficace aux populations sinistrées. La Commission a quelque peu mis de côté ces aspects pratiques jusqu'à présent, mais le Rapporteur spécial a sans doute l'intention d'œuvrer dans cette direction à l'avenir.

28. M. WISNUMURTI félicite le Rapporteur spécial pour la qualité de son cinquième rapport. Le Rapporteur spécial a, une fois de plus, fait progresser la réflexion sur le sujet en proposant trois nouveaux projets d'article, étayés par une analyse détaillée de divers aspects de l'ensemble du projet et une étude approfondie des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe[190] ainsi que des traités multilatéraux et bilatéraux pertinents. Il doit être félicité en outre pour sa juste analyse des vues exprimées par les États à la Sixième Commission. Dans leurs observations concernant les projets d'article déjà adoptés par la Commission, tels qu'ils figurent dans le rapport du Rapporteur spécial, les délégations à la Sixième Commission ont félicité la Commission du droit international de s'être attachée à concilier l'impératif de protéger les personnes touchées par une catastrophe et celui de respecter les principes de souveraineté de l'État et de non-ingérence. Des commentaires positifs et des suggestions ont également été faits au sujet des projets d'articles 5, 6, 7 et 8. On a notamment félicité le Rapporteur spécial d'avoir reconnu le rôle fondamental que jouent les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination dans la coordination et la mise en œuvre des secours en cas de catastrophe, principes que la Commission a consacrés par l'adoption du projet d'article 6. Les États ont également adhéré au projet d'article 9 (Rôle de l'État affecté) qui, se fondant sur le principe de la souveraineté de l'État affecté, énonce le devoir qu'a ce dernier d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire.

29. Cependant, comme il est indiqué au paragraphe 28 du cinquième rapport du Rapporteur spécial, les débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission au sujet du projet d'article 10 et de l'obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance ont fait apparaître une vision des choses bien différente. Un certain nombre d'États se sont dits opposés au projet d'article 10, qui met à la charge de l'État affecté une obligation juridique de rechercher une assistance extérieure. Selon eux, une telle obligation porterait atteinte à la souveraineté de l'État et nuirait à la coopération et à la solidarité internationales. Elle serait en outre dénuée de tout fondement en droit international, en droit coutumier et dans la pratique des États. Certains membres de la Commission partagent cet avis et M. Wisnumurti lui-même estime que vouloir imposer une telle obligation va à contre-courant de ce que la Commission a toujours cherché à faire, à savoir concilier au mieux la nécessité de respecter le principe de souveraineté de l'État et celle de protéger les personnes affectées par une catastrophe. Cela affaiblirait en outre le droit légitime de l'État affecté, en tant qu'État souverain, de déterminer par lui-même s'il a ou non besoin d'une assistance extérieure et de conserver le choix entre toutes les options possibles. Autre effet indésirable de l'obligation de rechercher de l'assistance, le non-respect de cette obligation pourrait engager la responsabilité d'un État pour fait internationalement illicite, ce qui serait injustifiable. C'est pourquoi

[190] FICR, *Présentation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, Genève, 2011 (voir www.ifrc.org/PageFiles/125652/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf).

M. Wisnumurti considère lui aussi que le projet d'article 10, dans son libellé actuel, est en conflit avec les dispositions du projet d'article 11 qui requiert le consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure, principe solidement ancré dans le droit international.

30. En outre, il est clair que, dans la pratique, aucun État affecté n'a jamais refusé l'assistance extérieure, même lorsqu'il disposait d'une capacité d'intervention suffisante, à l'exception peut-être du Myanmar, qui n'a toutefois pas opposé un refus complet puisqu'il a accepté l'assistance de pays voisins. On peut donc sérieusement douter de l'utilité du projet d'article 10, au moins dans sa forme actuelle.

31. Compte tenu de ce qui précède, M. Wisnumurti encourage vivement la Commission à tenir compte des objections exprimées à la Sixième Commission et à réexaminer les dispositions du projet d'article 10 afin de les rendre acceptables pour les États Membres. Une solution consisterait à demander au Comité de rédaction de remplacer l'expression impérative « a l'obligation de rechercher de l'assistance » par la formule « devrait rechercher de l'assistance » qui relève plus de l'exhortation. Par ailleurs, comme cela a été signalé à la Sixième Commission, l'expression « dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention » pose un problème d'interprétation et d'évaluation. Il appartient à l'État affecté de déterminer si une catastrophe dépasse sa capacité nationale d'intervention, mais les termes « dans la mesure où » pourraient être interprétés de façon différente et il serait donc préférable de revenir au libellé initial figurant dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial, à savoir « si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention ».

32. D'après l'analyse du Rapporteur spécial, il semble qu'il y ait eu accord général sur le libellé du projet d'article 11 (Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure). Les propositions de certaines délégations méritent l'attention de la Commission, notamment la proposition de la Thaïlande de reformuler le paragraphe 2 afin qu'il se lise comme suit : « Le consentement à l'assistance extérieure offerte de bonne foi et exclusivement destinée à fournir une aide humanitaire ne peut être refusé de façon arbitraire et injustifiée[191] » et celle des Pays-Bas de substituer le terme « déraisonnablement » à l'adverbe « arbitrairement »[192].

33. Au sujet de l'« obligation de fournir assistance », comme cela est indiqué au paragraphe 52 du rapport du Rapporteur spécial, de nombreux représentants à la Sixième Commission ont répondu par la négative à la question de savoir si l'obligation de coopérer comprenait une obligation pour les États de fournir une assistance à l'État affecté lorsqu'il la demande. Ils estimaient qu'une telle obligation était sans fondement en droit international, en droit coutumier ou dans la pratique. Le Rapporteur spécial a répondu que la fourniture d'une assistance par un État à l'État qui en fait la demande repose sur le caractère volontaire de l'action de l'État portant assistance. M. Wisnumurti partage la conclusion du Rapporteur spécial, qui estime que l'obligation de coopérer en matière de secours n'emporte pas, pour l'heure, d'obligation légale pour les États de fournir assistance à la demande de l'État affecté. Il pense toutefois, comme certains représentants à la Sixième Commission, qu'il faudrait élaborer une disposition énonçant l'obligation pour l'État dont l'assistance est sollicitée d'examiner dûment la demande d'assistance qui lui est faite.

34. M. Wisnumurti remercie le Rapporteur spécial d'avoir précisé la teneur du projet d'article 5 (Obligation de coopérer) dans son projet d'article A, fondé sur une analyse approfondie des instruments du système des Nations Unies et des conventions multilatérales et accords régionaux et bilatéraux pertinents. Il souscrit à l'idée, développée par le Rapporteur spécial au paragraphe 81 de son cinquième rapport, que l'obligation des États de coopérer à la fourniture de secours d'urgence doit concilier trois impératifs majeurs : premièrement, elle ne peut empiéter sur la souveraineté de l'État affecté, deuxièmement, elle doit prendre la forme d'une obligation de comportement des États portant assistance et, troisièmement, elle doit être pertinente et limitée à l'assistance en cas de catastrophe en englobant les divers éléments spécifiques qui sont normalement constitutifs de la coopération en la matière. Ces trois aspects sont bien expliqués dans le rapport, qui traite de la nature de la coopération et du respect de la souveraineté de l'État affecté, et donc de la relation entre le projet d'article A proposé et le projet d'article 9 sur le rôle de l'État affecté. La définition de catégories de coopération à la fourniture de secours d'urgence est un autre élément important dont il est question dans le rapport.

35. L'analyse qu'a faite le Rapporteur spécial des différents aspects de l'obligation de coopérer dans le cadre de l'élaboration du projet d'article 5 a aussi servi de base au projet d'article A. Par ailleurs, le fait que ce dernier ait été établi sur le modèle de l'article 17, paragraphe 4, des articles sur le droit des aquifères transfrontières[193] lui donne encore plus de poids. Comme il explicite l'obligation de coopérer, le projet d'article A devrait être intégré au projet d'article 5, en tant que paragraphe 2.

36. Le projet d'article 13 (Conditions posées à la fourniture d'assistance) proposé par le Rapporteur spécial s'inscrit dans le prolongement logique des principes énoncés dans les projets d'article 9 (Rôle de l'État affecté) et 11 (Le consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure). Le Rapporteur spécial a mené des recherches approfondies sur les traités multilatéraux, les instruments des Nations Unies, la pratique des États et d'autres sources pour élaborer ce projet d'article. Dans ce contexte, il a notamment examiné certaines exceptions au droit de l'État affecté de subordonner la fourniture de l'aide au respect de la législation nationale. Ces exceptions incluent la nécessité pour l'État affecté de déroger à des dispositions de sa législation pour faciliter la « fourniture prompte et efficace de l'assistance » afin de « s'acquitter de son devoir

[191] *Documents officiels de l'Assemblée générale, Sixième Commission, soixante-sixième session*, 24e séance (A/C.6/66/SR.24), par. 91.

[192] Ibid., 23e séance (A/C.6/66/SR.23), par. 48.

[193] Résolution 63/124 du 11 décembre 2008 de l'Assemblée générale, annexe. Le projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire… 2008*, vol. II, 2e partie, p. 21 et suiv., par. 53 et 54.

d'assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire». Tout en reconnaissant que cette exception est fondée dans la pratique, M. Wisnumurti souligne que, dans certaines circonstances, déroger à la législation peut poser un problème sur le plan constitutionnel. Déroger à des réglementations comme celles relatives aux privilèges et immunités, aux dispositions en matière de visa et d'admission sur le territoire ou aux dispositions douanières et tarifaires ne pose pas ce type de problèmes. C'est pourquoi M. Wisnumurti partage l'idée, exprimée par le Rapporteur spécial au paragraphe 145 de son rapport, selon laquelle imposer à l'État affecté une obligation impérative de déroger à sa législation dans tous les cas l'empêcherait d'exercer sa souveraineté pour protéger sa population et les personnes se trouvant sur son territoire et sous son autorité. L'État affecté devrait donc chercher à déterminer si, au vu des circonstances, la dérogation envisagée est raisonnable et effectuer un arbitrage entre son obligation de fournir une assistance prompte et efficace et celle de protéger sa population.

37. Enfin, M. Wisnumurti estime que le projet d'article 14 (Cessation de l'assistance) proposé par le Rapporteur spécial assurera une sécurité juridique dans la mise en œuvre de l'assistance. Le projet d'article serait toutefois plus précis s'il y était question de la nécessité pour l'État affecté et les acteurs qui lui prêtent assistance de s'entendre sur une procédure de cessation de l'assistance. À cet effet, le projet d'article devrait être modifié pour se lire comme suit : « L'État touché et les acteurs qui lui prêtent assistance se consultent afin de définir la durée de l'assistance extérieure et la procédure de cessation de l'assistance ».

38. Sir Michael WOOD, remerciant le Rapporteur spécial pour son cinquième rapport, dit que, comme les nombreux membres qui ont évoqué l'importance des aspects pratiques de la protection des personnes en cas de catastrophe, il compte, une fois que les principes de base auront été posés, que l'attention pourra se reporter sur ces questions concrètes. Il existe beaucoup de documents et de données d'expérience, émanant notamment des organisations spécialisées dans les secours en cas de catastrophe, qu'il faudra étudier afin de déterminer quelle pourra être la contribution de la Commission. Le simple fait d'incorporer des travaux déjà réalisés par d'autres ou d'en faire mention pourrait être un signe important.

39. Sir Michael tient à commenter ce qu'a dit précédemment M. Tladi. Celui-ci a eu des mots assez durs au sujet des dispositions très générales déjà adoptées, tout en se disant d'accord avec la manière dont la Commission avait abordé le sujet, qu'il a qualifiée d'« approche fondée sur les droits de l'homme ». Sir Michael souhaiterait défendre les dispositions générales en cause et exprimer ses doutes quant à la qualification en question. Il ne peut approuver l'idée de rechercher un équilibre entre souveraineté et protection des droits de l'homme. En effet, les obligations en matière de droits de l'homme tiennent déjà compte du principe de souveraineté. Certaines, comme l'interdiction de la torture, sont absolues, mais la plupart sont nuancées et peuvent même faire l'objet de dérogations en cas d'urgence. Il n'y a donc pas lieu d'aller plus loin en la matière.

40. En tout état de cause, dans la perspective de la protection des personnes en cas de catastrophe, ce n'est pas entre droits de l'homme et souveraineté que doit s'effectuer l'arbitrage, mais, comme l'a également dit M. Tladi, entre les principes essentiels qui sous-tendent la fourniture de l'aide humanitaire en cas de catastrophe, à savoir d'un côté le respect de la souveraineté de l'État affecté et, de l'autre, la nécessité de garantir aux sinistrés une assistance appropriée.

41. Il est inévitable que ce sujet soulève d'importantes questions de principe qui se situent au cœur même des débats concernant la nature du système juridique international contemporain. Parallèlement, néanmoins, des questions éminemment concrètes se posent qui, suivant les réponses qui y seront données, peuvent décider du sort et, littéralement, de la vie ou de la mort des personnes affectées par une catastrophe. Pour être à la hauteur de la responsabilité qu'elle a prise en s'attelant à l'examen de ce sujet, la Commission doit à la fois se pencher sur les questions de principe et sur les questions pratiques, mais les différences de vues sur des questions de principe potentiellement insolubles ne doivent pas l'empêcher de chercher des solutions aux questions pratiques, comme des moyens de faciliter les secours, qui peuvent faire une réelle différence sur le terrain.

42. Il faut traiter à la fois des droits et des obligations, ainsi que de la coopération. Il faut aussi garder à l'esprit la nature du sujet à l'examen. L'un des critères qui orientent le choix des sujets étudiés par la Commission est que « la Commission ne devrait pas s'en tenir à des sujets classiques mais envisager aussi ceux qui correspondent à des tendances nouvelles […] et à des préoccupations pressantes […][194] ». Dans son approche de ce sujet, le travail de la Commission se situe presque exclusivement sur le plan du développement progressif du droit, et non de sa codification. Cela ne signifie pas que la Commission doive ignorer les principes fondamentaux du droit international ; elle doit être prête à aborder ces principes dans un esprit de modernité et de progrès.

43. L'importance du sujet pour les États et pour d'autres acteurs transparaît dans les vifs débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission. Les États et les organisations ont amplement commenté les projets d'article adoptés jusqu'à présent. La Commission leur doit d'étudier soigneusement leurs observations, et doit aussi prendre en considération les commentaires des nouveaux membres, au moment opportun. Elle pourra le faire au moment de la seconde lecture ou, si le Rapporteur spécial le juge utile, prendre en considération certaines suggestions avant même ce stade, comme elle l'a déjà fait pour d'autres sujets.

44. Dans les paragraphes 55 à 78 de son rapport, le Rapporteur spécial examine les réponses des États aux questions que la Commission leur avait posées dans son rapport sur les travaux de sa soixante-troisième session[195] quant à l'existence d'une obligation de fournir une assistance. À cet égard, Sir Michael Wood pense, comme le

[194] *Annuaire… 1997*, vol. II (2e partie), p. 72 et 73, par. 238, et *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), p. 194, par. 256.

[195] *Annuaire… 2011*, vol. II (2e partie), p. 18, par. 43 et 44.

Rapporteur spécial et la grande majorité des États, qu'aucune obligation de ce type n'existe et qu'il serait irréaliste de tenter d'en imposer une dans le projet d'articles.

45. Le Rapporteur spécial consacre un chapitre de son rapport à l'obligation de coopérer, qui fait déjà l'objet du projet d'article 5, en partie en réponse à des observations faites à la Sixième Commission. Il propose un projet d'article qui suit d'assez près les dispositions du paragraphe 4 de l'article 17 du projet d'articles relatif au droit des aquifères transfrontières[196]. Cet article 17 concerne les situations d'urgence en cours et le nouveau projet d'article A s'appliquerait lui aussi après que la catastrophe naturelle se serait produite. Pourtant, comme l'explique le Rapporteur spécial, les textes contemporains sur le sujet consacrent autant, voire plus, d'attention à la préparation aux catastrophes. Cela soulève une question d'ordre général dont la Commission a déjà pris note − par exemple dans le commentaire du projet d'article 1 − mais à laquelle elle n'a pas encore répondu, à savoir dans quelle mesure le projet doit contenir des dispositions sur la phase précédant la catastrophe[197], et Sir Michael se demande à cet égard si le Rapporteur spécial entend proposer un projet d'article sur ce sujet.

46. Pour ce qui est du projet d'article A lui-même, les mots «coopérer» et «coopération» ne semblent pas y avoir le même sens qu'au projet d'article 5. Ce dernier concerne l'obligation de coopérer, un principe important quoique mal compris du droit international général, qui est consacré dans la Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies[198]. Or, dans le projet d'article A, le mot «coopération» semble désigner quelque chose de plus spécifique, à savoir l'assistance qui est fournie ou mise à disposition. Ce projet d'article A n'explicite donc pas l'obligation de coopérer mais porte sur la question de savoir s'il existe une obligation de fournir une assistance et sur le contenu de cette obligation. De plus, alors que le projet d'article 5 ne concerne que l'obligation de coopérer de l'État affecté, le projet d'article A énonce une obligation incombant aux États en général et aux «autres acteurs mentionnés au projet d'article 5». La nature de l'obligation énoncée dans cette dernière disposition n'est pas totalement claire; le Rapporteur spécial indique qu'il s'agit d'une obligation de comportement et non de résultat, mais à qui précisément s'impose-t-elle? Quels sont les États qui doivent «fournir une coopération»? Tous les États? Cela n'aurait guère de sens. Les autres États affectés, ou les États de la région, ou les États ayant des liens particuliers avec l'État affecté ou des engagements à son égard? S'impose-t-elle aux seuls États ayant la capacité de fournir une assistance? Le projet d'article A semble mettre cette obligation à la charge de tous les «autres acteurs mentionnés au projet d'article 5». Ceux-ci sont très nombreux: l'Organisation des Nations Unies et les autres «organisations intergouvernementales compétentes», la FICR, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les «organisations non gouvernementales pertinentes». La Commission peut-elle réellement, dans ses projets d'article, prévoir des obligations à la charge de tous ces «autres acteurs»?

47. Dans ce chapitre de son cinquième rapport, de même que dans le chapitre suivant sur les conditions de la fourniture d'assistance, le Rapporteur spécial évoque de nombreux aspects concrets de la coopération, et souligne qu'il importe que l'État affecté ne fasse pas obstacle à celle-ci. Nombreuses sont les anecdotes faisant état de secours et de travailleurs humanitaires bloqués à la frontière, incapables de poursuivre leur route alors qu'il y a urgence, de l'imposition de droits de douane, ou de l'exigence de visas. Dans certains cas, les délais peuvent être justifiés, mais les États affectés devraient assurément faire tout ce qu'ils peuvent pour faciliter l'acheminement du matériel et des fournitures de secours.

48. Ce chapitre du rapport contient un examen détaillé et équilibré de la question épineuse des conditions auxquelles l'État affecté peut subordonner la fourniture de l'assistance. Il traite de toute une série de questions importantes, que d'autres membres ont déjà évoquées. Sir Michael indique qu'il a été déçu par le projet d'article correspondant, le projet d'article 13, qui figure au paragraphe 181 du rapport, qu'il a trouvé mince et simpliste. Il est très bref, ce qui n'est pas une mauvaise chose en soi, et le Rapporteur spécial l'a qualifié de «simplifié» et M. Forteau de «lapidaire». Cependant, comme l'ont dit beaucoup d'autres membres, il importe que la Commission propose à cet égard des dispositions plus élaborées, peut-être plusieurs paragraphes ou même plusieurs articles, rendant compte des points envisagés par le Rapporteur spécial dans ce chapitre de son rapport. La Commission devrait examiner avec soin la proposition de M. Murase tendant à ce qu'elle réfléchisse à l'élaboration d'un accord type sur le statut des forces armées et autres acteurs participant aux secours en cas de catastrophe. Il serait très utile que le Rapporteur spécial présente une proposition pour étoffer le projet d'article 13, soit en séance plénière lorsqu'il interviendra à la fin du débat en cours, soit au Comité de rédaction ou dans un prochain rapport. Une telle proposition pourrait comprendre les éléments mentionnés lors du débat par M. Murase, M. Forteau, M. Tladi et d'autres membres, et pourrait aussi s'inspirer du mémoire du Secrétariat sur le sujet[199]. Si la Commission décide d'adopter une approche plus pratique, il pourrait être utile que le Secrétariat établisse un nouvel additif à ce document rendant compte des développements les plus récents, bien qu'il soit probable que les contraintes budgétaires l'en empêcheront.

49. Le dernier projet d'article proposé dans le cinquième rapport, le projet d'article 14, concerne la cessation de l'assistance. Il s'agit d'une question importante dans la pratique, et c'est à juste titre que la disposition proposée met l'accent sur les consultations. Elle semble toutefois en faire une condition de la cessation de l'assistance, en d'autres termes prévoir que ni l'État affecté ni l'État fournissant son assistance ne peuvent unilatéralement décider de mettre fin à celle-ci, ce qui semble aller trop loin.

---

[196] Voir *supra* la note 193.

[197] *Annuaire… 2010*, vol. II (2e partie), p. 193 (paragraphe 4 du commentaire).

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

[199] Document A/CN.4/590 et Add.1 à 3, reprographié, disponible sur le site Web de la Commission, documents de la soixantième session (2008).

50. En ce qui concerne la forme du résultat final des travaux sur le sujet, Sir Michael pense, comme M. Tladi, qu'il serait préférable d'établir des projets de « directive » plutôt que des projets d'article.

51. Sir Michael dit qu'il n'entend pas commenter les articles de doctrine rédigés par des membres ou d'anciens membres de la Commission et qu'il se contentera de faire deux observations : premièrement, il ne faut pas prendre les articles de doctrine trop au sérieux et, deuxièmement, il considère, à la différence de M. Hassouna, s'il a bien compris ce dernier, que les membres de la Commission peuvent parfaitement écrire des articles sur les travaux en cours et qu'il est même utile qu'ils le fassent, pourvu qu'ils le fassent avec exactitude et respect.

52. En conclusion, Sir Michael dit qu'il est favorable au renvoi au Comité de rédaction des trois projets d'article proposés dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial et il demande à celui-ci, lorsqu'il interviendra à la fin du débat, d'indiquer, même à titre provisoire, comment il conçoit la poursuite des travaux sur le sujet.

53. M. ŠTURMA fait observer que les travaux sur le sujet semblent viser l'élaboration de principes généraux qui ne seront pas directement exécutoires et pourront nécessiter l'adoption de mesures d'application spécifiques telles que des accords internationaux ou des textes législatifs internes. Leur résultat final pourrait donc prendre la forme d'une convention-cadre ou de principes directeurs, et il appartiendra à la Commission d'en décider ultérieurement.

54. Pour ce qui est de l'approche adoptée, M. Šturma souscrit à l'approche fondée sur les droits de l'homme et la coopération mais partage aussi, dans une certaine mesure, la préoccupation exprimée par certains membres de la Commission en ce qui concerne l'énoncé dans les projets d'article de droits et d'obligations. En effet, il n'existe pas, en droit international positif, d'obligation absolue et inconditionnelle de fournir ou d'accepter une assistance. C'est pourquoi il faut comprendre la référence à la coopération comme une obligation de comportement et non de résultat. Tant l'État affecté que celui qui offre son assistance ont l'obligation de négocier et de coopérer de bonne foi compte tenu des besoins identifiés et des capacités disponibles. La coopération suppose aussi une certaine transparence en ce qui concerne l'ampleur de la catastrophe, les besoins et les moyens dont dispose l'État affecté.

55. Les projets d'article élaborés jusqu'ici semblent réaliser un équilibre adéquat entre la souveraineté de l'État et la nécessité de protéger les personnes en cas de catastrophe. Des dérogations à la souveraineté doivent toutefois être admises en cas de catastrophe de grande ampleur lorsque l'État affecté n'a pas les capacités nécessaires.

56. C'est par ailleurs à juste titre que la Commission distingue le sujet à l'examen de la responsabilité de protéger, même si le refus *mala fide*, c'est-à-dire arbitraire ou discriminatoire, de l'assistance peut, par les souffrances qu'il cause à de nombreuses victimes, aboutir à une situation comparable à celles justifiant la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Comme l'ont rappelé M. Petrič et Sir Michael, il s'agit pour de nombreuses personnes d'une question de vie ou de mort.

57. En ce qui concerne les nouveaux projets d'article proposés dans le rapport à l'examen, le projet d'article A devrait être remanié tant dans sa forme que quant au fond. Sa relation avec l'article 5 doit être précisée, tout comme la nature de l'obligation de coopérer. Il soulève également des questions d'ordre rédactionnel, y compris au sujet de l'inclusion éventuelle d'autres formes d'assistance. Enfin, et surtout, il conviendra de déterminer à quel endroit le projet d'article A doit figurer ; pour M. Šturma, il devrait constituer le paragraphe 2 de l'article 5. Toutes ces questions pourront toutefois être réglées par le Comité de rédaction.

58. Quant au projet d'article 13, M. Šturma pense avec M. Forteau qu'il est justifié, en ce qu'il prévoit des garanties additionnelles pour la souveraineté de l'État affecté, qui peut subordonner la fourniture de l'assistance à certaines conditions, mais il estime qu'il ne faut pas mettre sur le même plan droit international et droit interne, car ce dernier doit être conforme au premier. Il semble par ailleurs qu'une disposition supplémentaire, article ou paragraphe, soit nécessaire pour rappeler à l'État qui demande ou accepte l'assistance son obligation d'adopter les mesures législatives, administratives ou autres voulues pour faciliter la fourniture de l'assistance.

59. En conclusion, M. Šturma estime que le sujet n'est pas une mauvaise idée et que les travaux doivent se poursuivre afin d'arriver à un résultat qui réponde aux besoins concrets de la communauté internationale.

60. M. McRAE fait observer que le Rapporteur spécial procède dans son rapport à une analyse approfondie des vues exprimées par les gouvernements à la Sixième Commission lors de la soixante-sixième session de l'Assemblée générale en 2011. Le grand intérêt manifesté par les membres de la Sixième Commission pour le sujet est certes bienvenu et constitue une raison supplémentaire d'aboutir à un résultat utile. Toutefois, à ce stade des travaux, les vues des États ne devraient pas limiter la liberté d'action de la Commission du droit international en l'amenant à se demander si 6 ou 10 États appuient le libellé de tel ou tel projet d'article.

61. Avant de faire des observations spécifiques sur le cinquième rapport du Rapporteur spécial et en particulier sur les nouveaux projets d'article qui y sont proposés, M. McRae entend faire des observations générales sur le sujet, compte tenu en particulier du débat qui a déjà eu lieu à la séance précédente. Dans le cadre de ce sujet, le Rapporteur spécial a toujours dû maintenir un équilibre délicat entre tenter de protéger les intérêts des personnes affectées par les catastrophes et veiller à ne pas apparaître comme portant indûment atteinte à la souveraineté des États. D'emblée, le Rapporteur spécial a défini le sujet du point de vue de la protection des individus, qui a été l'axe principal de sa démarche, mais il a pris grand soin, dans ses rapports et dans les projets d'article qu'il a proposés, de ne pas aller trop loin dans cette protection de crainte de susciter des préoccupations relatives à la souveraineté. Ainsi que M. Petrič l'a déjà souligné, ces préoccupations sont au cœur du débat depuis le début de l'examen du sujet, et M. McRae rappelle qu'il a lui-même fait observer il y a quelques années que celui-ci risquait de devenir la protection des États, et non celle des personnes, en cas de catastrophe.

62. À cet égard, les projets d'articles 10 et 11 appellent des observations. Ils ont été rédigés avec soin et sont le résultat d'un compromis auquel il a été difficile de parvenir. L'État affecté a l'obligation de rechercher l'assistance, mais il n'a aucune obligation positive de l'accepter ; il a seulement l'obligation de ne pas la refuser arbitrairement. Lors du débat qui a eu lieu en séance plénière et au Comité de rédaction à la session précédente, nul n'a pu donner d'exemple d'une situation dans laquelle un État n'ayant pas la capacité de réagir seul à une catastrophe naturelle n'a pas sollicité ou utilisé une assistance extérieure. Le projet d'article 10 ne fait donc que refléter la pratique. Nul n'a non plus donné d'exemple d'un État ayant refusé arbitrairement l'assistance qui lui était offerte ; M. Petrič a évoqué la situation dans laquelle un État niait l'existence d'une catastrophe, mais une telle situation ne relève pas de l'article 10 ni de l'article 11. On cite souvent le cas du Myanmar, mais, comme M. Tladi l'a expliqué à la séance précédente après avoir étudié la question d'une manière approfondie, cela n'est pas ce qui s'est passé au Myanmar en 2008. De plus, lorsqu'un État avec lequel l'État affecté a d'importantes divergences politiques arrive dans les eaux territoriales de celui-ci peu après la catastrophe naturelle sous la forme d'un bâtiment de guerre et dit qu'il est là pour aider, il y a toutes les raisons d'être soupçonneux. Dire non peut être regrettable, et peut procéder d'une interprétation erronée de la motivation de l'État en question, mais on ne peut dire que cela soit arbitraire. M. McRae ne saurait non plus souscrire à la critique selon laquelle le mot « arbitraire » manque de clarté. Ce terme est fréquemment utilisé en droit interne et, accompagné d'exemples appropriés dans le commentaire, donne les indications voulues sur le point de savoir quand un État peut refuser l'assistance et quand il ne le peut pas. De fait, l'acheminement de l'assistance à bord d'un navire de guerre d'un pays « ami » dont on a toutes les raisons de se méfier est le type de situation que M. Vasciannie, qui a plaidé éloquemment et efficacement pour que les questions de souveraineté ne soient pas négligées, avait à l'esprit. Obliger l'État affecté à accepter l'assistance sans conditions ouvrirait la porte aux ingérences politiques sous le couvert de secours en cas de catastrophe. De plus, c'est précisément cette menace contre la souveraineté qui doit préoccuper les membres de la Commission.

63. À cet égard, l'approche de M. Murase est beaucoup plus pragmatique. Ce dernier préconise de mettre au point des arrangements pratiques susceptibles d'être utilisés en cas de catastrophe pour faire en sorte que l'assistance parvienne à ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire de mettre l'accent sur la protection des personnes sans trop se préoccuper de la souveraineté lorsque la catastrophe s'est déjà produite. Bien entendu, un accord type sur le statut des forces en cas de catastrophe peut être très utile à cet égard. L'important est que aussi bien le projet d'article 10 que le projet d'article 11 soient conformes à la pratique des États. Les États frappés par une catastrophe sollicitent effectivement des secours, et ils ne manquent pas de demander une assistance ou d'accepter celle qu'il leur est offerte, ni ne refusent arbitrairement de l'accepter, comme M. Vasciannie l'a lui-même reconnu. De plus, s'il existe un exemple de ce que M. Petrič a qualifié de comportement *mala fide*, ce n'est vraiment pas le type de comportement que la Commission devrait avaliser en refusant de formuler des projets d'article. Pour M. McRae, la pratique des États montre que les obligations énoncées aux projets d'articles 10 et 11 reflètent ce que les États font effectivement. Ainsi, il faut bien prendre garde à ne pas donner à penser qu'il n'y a pas d'obligations dans ce domaine, et ne pas se contenter de décrire la coopération ou de formuler des pratiques optimales. Comment les personnes peuvent-elles être protégées en cas de catastrophe si personne n'a aucune obligation d'agir de manière à assurer leur protection ? En disant que les États peuvent faire ce qu'ils veulent, sous réserve d'une obligation générale de coopérer, la Commission ne remplit pas réellement son rôle. Si son objectif est d'assurer la protection des personnes en cas de catastrophe, demander aux États de continuer de faire ce qu'ils font déjà ne semble pas constituer une atteinte indue à leur souveraineté. La tâche de la Commission est d'identifier les obligations juridiques qui existent déjà ou qui devraient être formulées dans le cadre du développement progressif du droit. À cet égard, peu importe que le résultat de ses travaux prenne la forme d'un projet d'articles ou de directives ; c'est en effet aux gouvernements qu'il appartiendra en dernier ressort de décider ce qu'ils entendent faire du texte que la Commission adoptera.

64. Ces observations sur le fait qu'il n'est pas souhaitable que la Commission s'abstienne de mettre une obligation à la charge de l'État affecté valent également pour ce qui est d'énoncer, à la charge des États, une obligation d'offrir ou de fournir leur assistance. Il faut en l'espèce se garder de tirer trop de conclusions de ce qui a été dit à la Sixième Commission. Si l'on demande aux États s'ils ont l'obligation de faire quelque chose qu'aucun traité ne leur impose, il est très probable qu'ils répondent non, et il était presque certain qu'ils répondraient comme ils l'ont fait à la question que la Commission leur a posée l'an dernier. Ce que disent les États à la Sixième Commission est certes important, et à cet égard l'analyse qu'en donne le Rapporteur spécial est utile, et la Commission doit en tenir compte pour adopter le projet d'articles en première et en seconde lecture. Il ne s'agit cependant pas du seul élément à prendre en considération, car on ne détermine pas la pratique des États en leur demandant ce qu'ils pensent dans le cadre de la Sixième Commission ; on établit cette pratique au moyen de recherches rigoureuses, et non d'un sondage d'opinion.

65. C'est pourquoi M. McRae pense avec M. Forteau que la cohérence exige à tout le moins que l'on impose aux États une obligation de fournir une assistance. Certes, cette obligation ne peut être absolue, et ne peut s'appliquer qu'aux États ayant les moyens de l'exécuter. Là encore, si l'on met de côté ce que les États disent à la Sixième Commission et si l'on observe ce qu'ils font, nombre d'entre eux sont fiers de pouvoir offrir une assistance et sont prompts à le faire. Obliger les États à offrir ou fournir une assistance n'est pas incompatible avec leur pratique, car cela revient à dire que les États doivent faire ce qu'ils font déjà. Si dire cela constitue par ailleurs un développement progressif du droit − ajoutant l'*opinio juris* à la pratique constante des États − alors il s'agit d'un développement progressif tout à fait positif dans le cadre d'un projet visant à protéger les personnes.

66. De fait, et s'agissant des dispositions spécifiques proposées dans son cinquième rapport par le Rapporteur spécial, celui-ci semble ne pas vouloir imposer aux États l'obligation de fournir une assistance ; or, c'est précisément

ce que fait le projet d'article A, comme plusieurs membres l'ont relevé. On peut être certain que cela n'a pas échappé au Rapporteur spécial qui, en qualifiant cette obligation d'obligation de comportement et non de résultat, visait assurément à faire par des moyens détournés ce qu'il pensait ne pas pouvoir faire ouvertement. Cependant, comme l'a dit M. Murase, cela ne fonctionne pas, car la disposition des articles relatifs au droit des aquifères transfrontières sur laquelle le projet d'article A se fonde n'énonce pas une obligation de comportement[200]. Pourquoi ne pas prévoir à la charge des États ayant les moyens de le faire une obligation modérée de fournir une assistance qu'ils fourniront de toute façon ? Par ailleurs, comme d'autres membres l'ont relevé, le projet d'article A pose un autre problème. Bien qu'en apparence il vise la coopération, en réalité il concerne l'assistance. Or s'il est utile d'indiquer le type d'assistance qui peut être fourni, cette disposition n'explicite pas l'obligation de coopérer. Peut-être est-ce une question de titre et peut-être ce projet d'article doit-il simplement être autonome et ne pas renvoyer directement au projet d'article 5 comme il le fait actuellement. Dans la mesure où les projets d'articles 10 et 11 concernent l'étendue de l'obligation de coopérer, le projet d'article A pourrait constituer une disposition autonome sur la fourniture de l'assistance. Dès lors que l'objectif général est bien compris, cette question peut être réglée par le Comité de rédaction.

67. Pour ce qui est du projet d'article 13, M. McRae pense, comme d'autres membres, que cette disposition ne recouvre que partiellement le chapitre du rapport qui décrit très utilement les diverses conditions dans lesquelles l'assistance est fournie. Si le projet d'article 13 demeure tel quel, sa substance figurera dans le commentaire et non dans le corps de l'article lui-même. Pour l'essentiel, le rapport définit les conditions qui doivent être réunies, tant du point de vue de l'État affecté que des États et autres entités fournissant une assistance, pour que celle-ci soit fournie efficacement et sans ingérence indue dans les affaires intérieures de l'État affecté. Pourraient être envisagés plus explicitement dans le projet d'article 13 la facilitation de l'acheminement transfrontière de l'assistance, les questions d'immigration et de douane, l'accord type sur le statut des forces évoqué par M. Murase, l'obligation de respecter le droit interne et l'identification et l'évaluation des besoins. M. McRae souscrit donc à la proposition de Sir Michael tendant à ce que le Rapporteur spécial élabore un projet d'article plus complet traitant de ces questions à l'intention de la Commission plénière ou du Comité de rédaction.

68. Quant au projet d'article 14, ainsi que l'ont fait observer d'autres membres, il ne rend pas non plus totalement compte de la situation. Dans son libellé actuel, il donne à penser que l'État fournissant son assistance a une sorte de veto sur la cessation de cette assistance. Telle n'est pas l'intention du Rapporteur spécial qui indique clairement au paragraphe 182 de son rapport que l'État affecté reste maître de la durée pendant laquelle l'assistance est fournie. Cela devrait être indiqué clairement au projet d'article 14. C'est en dernier ressort l'État affecté qui décide de la durée de l'assistance, mais, dans la pratique, la date précise de la cessation de celle-ci fera l'objet de consultations entre cet État et l'État fournissant son assistance. De plus, ces consultations devraient sans aucun doute viser à déterminer si la situation s'est suffisamment améliorée pour que l'assistance ne soit plus nécessaire. Là encore, c'est un point qui peut être développé au Comité de rédaction.

69. M. McRae indique que, sous réserve de ces considérations, il est favorable au renvoi des projets d'article proposés au Comité de rédaction. Il souscrit également à la proposition tendant à ce que le Rapporteur spécial indique comment il conçoit la suite des travaux. Il encourage celui-ci à les poursuivre sans se laisser perturber par les critiques dont son travail peut parfois faire l'objet ou par les désaccords qu'il peut susciter.

70. M. MURPHY s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour son cinquième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, qui expose l'état d'avancement des travaux et contient de nouveaux projets d'article étayés par un travail de recherche approfondi. M. Murphy convient que la synthèse des observations formulées par les États à la Sixième Commission est très utile et pourrait servir de modèle pour les futurs rapports de la Commission sur le sujet à l'examen et sur les autres sujets. Le sujet en question est d'une importance cruciale : chaque mois, voire chaque semaine, de terribles catastrophes surviennent dans diverses régions du monde, qu'elles soient d'origine naturelle − tremblements de terre, tsunamis, éruptions volcaniques, sécheresse ou épidémies − ou humaine − mauvaise gestion des ressources ou privations volontairement imposées aux populations dans le but d'assurer la préservation ou le maintien du pouvoir exécutif. Si la Commission parvient à élaborer des règles ou des directives utiles, qui contribuent à favoriser la coopération entre les États pour faire face à ces catastrophes, ses efforts n'auront pas été vains.

71. M. Murphy s'en tiendra à des observations très générales sur les nouveaux projets d'article proposés dans le cinquième rapport, qui devraient être renvoyés au Comité de rédaction, et attend avec intérêt de pouvoir entrer dans le détail lorsque celui-ci les examinera. Cependant, comme d'autres membres nouvellement élus à la Commission, il voudrait faire deux observations d'ordre général sur l'ensemble du projet d'articles.

72. M. Murphy convient tout d'abord qu'à l'heure actuelle il n'existe en droit international aucune obligation pour les États de fournir une assistance à un État affecté qui en fait la demande. Le Rapporteur spécial affirme au paragraphe 53 de son cinquième rapport qu'une telle obligation contraignante pourrait être considérée comme une « ingérence inacceptable dans le pouvoir de décision souverain de l'État ». M. Murphy dirait plutôt que cette obligation n'étant en rien étayée par une pratique constante des États et par l'*opinio juris*, il serait peu judicieux de l'énoncer dans un projet d'articles. En même temps, il s'associe aux réserves exprimées quant au fait que certains projets reposent sur une approche fondée sur les « droits » ou sur les « obligations » des États, en particulier en ce qui concerne la recherche de l'assistance (art. 10), l'offre d'assistance (art. 12) ou l'acceptation d'une assistance (art. 11). Bien que les termes « droit » ou « obligation » n'apparaissent pas dans le nouveau projet d'article A, celui-ci dispose que les États « fournissent » certaines formes de coopération, ce qui revient en réalité à énoncer une obligation. L'approche fondée sur les

[200] Voir *supra* la note 193.

notions de « droit » ou « d'obligation » pose notamment un problème parce que, comme le montrent les importants travaux de recherche entrepris par le Rapporteur spécial, l'existence de droits ou d'obligations n'est guère étayée par la pratique des États ni par l'*opinio juris*. Les États ont certes coutume de solliciter, d'offrir ou d'accepter de l'assistance en cas de catastrophe, et divers instruments internationaux (non contraignants pour la plupart) encouragent et facilitent celle-ci. Pour autant, il ne semble pas que les États s'accordent généralement à considérer, y compris dans leurs déclarations à la Sixième Commission, que la recherche, l'offre ou l'acceptation d'une assistance relèvent de droits ou d'obligations découlant du droit international. La pratique constante des États ne crée pas, en tant que telle, des droits ou des obligations en droit international et il serait peu avisé de dire aux États que le fait d'offrir volontairement une assistance en cas de catastrophe crée une obligation internationale contraignante d'agir de la sorte à l'avenir. Consacrer une telle obligation aurait pour effet de les dissuader d'offrir une assistance, ce qui n'est pas le but recherché par la Commission. Par ailleurs, il n'est guère convaincant d'affirmer que ces « droits » et « obligations » s'appliquent également aux organisations internationales, voire aux acteurs non étatiques, comme le prévoit le projet d'article A. Sans doute convient-il, après ce rappel de la *lex lata*, de préciser que, contrairement à ce qu'a affirmé Sir Michael, il n'est pas opportun d'écarter toute préoccupation relative à la pratique des États. Si le développement progressif du droit relève certainement du mandat de la Commission, celle-ci ne devrait pas ignorer la *lex lata* si elle veut que les États jugent ses travaux utiles et acceptables.

73. Dégager de telles « obligations » pose un autre problème qui a trait aux conséquences du non-respect de celles-ci par un État. De manière générale, le droit attache certaines conséquences au non-respect d'une obligation. Dans le cadre des travaux sur le sujet à l'examen, quelles seraient ces conséquences si un État affecté refusait l'assistance extérieure et que d'autres États considéraient sa décision « arbitraire » au sens de l'article 11 ? Comment les États concernés peuvent-ils réagir en cas de non-respect par l'État affecté de son obligation de consentir à recevoir une telle assistance ? On voit mal comment consacrer une obligation de fournir de l'assistance si l'on ne peut pas répondre à cette question. Quoi qu'il en soit, M. Murphy doute qu'il soit utile de dégager des droits et des obligations en matière d'assistance en cas de catastrophe. Les États affectés recherchent dans la plupart des cas de l'assistance et l'acceptent. Pour résumer, mieux vaut ne pas se concentrer indûment sur la détermination de droits et d'obligations, et opter pour un libellé qui encouragerait simplement les États à offrir et à accepter l'assistance nécessaire en cas de catastrophe.

74. M. Murphy s'associe par ailleurs aux membres de la Commission qui ont estimé que le projet d'articles devrait comporter davantage de dispositions pratiques. Il appuie pleinement la proposition faite par M. Murase à la séance précédente tendant à ce qu'un accord type sur le statut des forces soit élaboré. Un tel accord pourrait servir de base aux États affectés pour consentir à la présence de forces militaires étrangères sur leur territoire à des fins d'opérations de secours en cas de catastrophe. Si la Commission parvenait à proposer un modèle permettant d'aboutir rapidement à un tel accord, elle rendrait un service bien plus utile que si elle formulait des droits et des obligations abstraits. M. Murphy voudrait ajouter à ce qu'a dit M. Murase que, si l'utilisation d'unités militaires est majeure en cas de catastrophe, les secours non militaires ont également un rôle important à jouer. Comme les efforts militaires, ces efforts civils peuvent être paralysés faute d'accord préalable avec l'État affecté sur la situation du personnel et de son matériel dans le pays. Par conséquent, si la Commission élabore un accord type sur le statut des forces, elle devrait veiller à ce qu'il comporte des dispositions couvrant les efforts de secours non militaires.

75. Enfin, même si la Commission n'a, à sa connaissance, jamais procédé de la sorte, M. Murphy pense qu'elle devrait finaliser ses travaux en élaborant un projet en deux parties. La première comporterait une série de projets de directive ou de principe du type de ceux qui figurent actuellement dans le projet d'articles, modifiés comme il se doit, et la seconde un ou plusieurs projets d'accord type qui serviraient de cadre pour parvenir rapidement à des accords bilatéraux entre l'État assistant et l'État affecté sur les modalités pratiques des secours en cas de catastrophe.

76. M. HASSOUNA voudrait revenir sur un point de sa déclaration qui a peut-être été mal compris par Sir Michael. Il ne voulait pas dire que les membres et les anciens membres de la Commission ne devraient pas publier d'articles ou faire de commentaires en public. Il convient au contraire de s'en féliciter puisque cela permet de promouvoir le rôle de la Commission et son importante contribution au droit international. Il voulait simplement dire que les membres et les anciens membres devraient attendre que la Commission soit parvenue à un résultat, en particulier lorsqu'il s'agit de travaux préliminaires et que les questions des différentes approches, tendances et options possibles pour traiter un sujet sont encore examinées, tant dans le cadre de séances privées que publiques. À défaut, les conclusions des membres risquent d'être fondées sur des postulats erronés, ou de présenter une fausse image des travaux en cours, ce qui va à l'encontre des efforts déployés par la Commission pour améliorer ses méthodes de travail.

77. Sir Michael WOOD remercie M. Hassouna de ses précisions et convient avec lui que les membres ou les anciens membres de la Commission devraient se garder de tirer publiquement des conclusions sur des questions débattues au Comité de rédaction ou, de manière plus générale, dans le cadre de séances privées. Cela étant, il ne voit pas pourquoi ils devraient également se garder de faire des commentaires sur ces questions lorsque celles-ci sont également débattues dans le cadre de séances publiques donnant lieu à l'établissement de comptes rendus.

78. Le PRÉSIDENT dit qu'il appartient à chaque membre de s'exprimer de façon à ne pas compromettre les objectifs recherchés par la Commission dans le cadre de ses travaux en cours et de décider jusqu'où il peut aller lorsqu'il évoque le travail public de la Commission dans des articles.

La séance est levée à 12 h 55.