Document:-
A/CN.4/SR.2978

Compte rendu analytique de la 2978e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2008, **vol. I**

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

Copyright © Nations Unies

18. Si les déclarations interprétatives conditionnelles constituent un cas particulier et sont à l'évidence distinctes des déclarations «simples», il n'est pas prudent de rapprocher le régime juridique qui leur est applicable de celui des réserves et de faire des analogies entre les réactions à ces déclarations et les objections. L'auteur d'une réserve entend modifier les effets juridiques d'un traité tandis que l'auteur d'une déclaration interprétative conditionnelle assujettit son consentement à être lié par le traité à l'acceptation de l'interprétation qu'il fait de celui-ci. Il y a d'un côté modification des effets juridiques, et de l'autre ratification/accession/acceptation conditionnelle relativement à l'instrument juridique.

19. S'agissant des catégories de réactions, la requalification constitue bien une catégorie distincte. Bien qu'elle soit en pratique associée à une réaction négative, il est possible que l'État ou l'organisation internationale qui réagit requalifie la déclaration en réserve sans s'y opposer; ceci est vrai dans le cas des traités qui admettent les réserves. Quant au projet de directive 2.9.3, qui traite de la question, il est important de préciser que l'État qui réagit considère la déclaration comme une réserve, car le praticien doit savoir que s'il décide de requalifier, il doit assumer les responsabilités juridiques qu'entraîne cette requalification. Ainsi, pour M. Hmoud, il n'est pas nécessaire de conserver le deuxième paragraphe du projet de directive 2.9.3 pour revenir sur cette distinction et sa conséquence, envisagées dans les projets de directives 1.3 à 1.3.3.

20. S'agissant des réactions négatives, les États tentent parfois de limiter le champ d'application d'un traité au moyen d'une déclaration interprétative lorsque le traité n'admet pas les réserves. Il faut bien indiquer que de telles déclarations ne sont pas «interprétatives», mais constituent des réserves et ne doivent pas faire partie de la catégorie des déclarations interprétatives. C'est pourquoi la réaction à de telles déclarations devrait relever de l'objection à une réserve et non de l'opposition. Elle devrait être exclue du champ d'application du projet de directive 2.9.2.

21. En ce qui concerne le silence, la question est très pertinente s'agissant des réactions aux déclarations interprétatives et il faut donner des indications sur la manière d'interpréter le silence afin que les États soient en mesure de faire face aux effets juridiques des déclarations interprétatives et des réactions à celles-ci. Dans la pratique, le silence a été considéré en fonction des circonstances comme un comportement ou comme faisant partie d'un comportement. M. Hmoud accepte cette approche: les juristes traitent ces deux catégories − le comportement et le silence − comme interchangeables et mentionner à la fois le silence et le comportement comme valant acquiescement ne pose pas de difficulté. Le projet de directive 2.9.9 peut donc être approuvé, en tant qu'il reflète la pratique en matière d'acquiescement, mais pour M. Hmoud le projet de directive 2.9.8 n'est pas nécessaire, car il n'ajoute rien aux dispositions du projet de directive 2.9.9. Quoi qu'il en soit, des dispositions sur le silence sont nécessaires pour indiquer quels en sont les effets, et pour préciser le délai à l'expiration duquel le silence sera considéré comme valant acquiescement. Ceci est très important, eu égard en particulier au problème des déclarations interprétatives qui sont en fait des réserves.

22. M. Hmoud souscrit aux projets de directives 2.9.5 à 2.9.7 relatifs à la forme, à la motivation et à la communication de l'approbation, de l'opposition et de la requalification. Il hésite par contre à souscrire à l'inclusion à ce stade du projet de directive 2.9.10 en attendant une décision de la Commission sur les effets juridiques des déclarations interprétatives conditionnelles.

La séance est levée à 10 h 55.

2978e SÉANCE

Mardi 15 juillet 2008, à 10 h 5

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Caflisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, Mme Jacobsson, M. Kamto, M. Kemicha, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Mme Xue, M. Yamada.

Les réserves aux traités (*suite*) [A/CN.4/588, sect. A, A/CN.4/600, A/CN.4/L.723 et Corr.1 à 3, A/CN.4/L.739 et Corr.1 et A/CN.4/L.740]

[Point 2 de l'ordre du jour]

TREIZIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

1. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que ses conclusions concernant l'examen du treizième rapport sur les réserves aux traités (A/CN.4/600) ne seront pas particulièrement brèves, même si le rapport dans son ensemble n'a pas suscité beaucoup d'opposition. Dans l'ensemble, les commentaires des membres ont été axés sur le second paragraphe du projet de directive 2.9.9 (Le silence face à une déclaration interprétative).

2. Le Rapporteur spécial souhaite toutefois «se débarrasser» du projet de directive 2.9.10 (Réactions aux déclarations interprétatives conditionnelles). À la différence de plusieurs autres membres, il continue d'estimer que ces déclarations unilatérales, qui sont définies dans le projet de directive 1.2.1[170] et qui visent à imposer une interprétation spécifique du traité, ne sont pas des réserves. Vouloir imposer une interprétation spécifique est une chose, mais vouloir exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à l'État réservataire en est une autre. Il rappelle qu'en 2001[171] la Commission a décidé de ne pas revenir sur la définition des déclarations interprétatives conditionnelles figurant dans le projet de directive 1.2.1. Tout en reconnaissant l'existence de ces déclarations unilatérales – qui ressemblent

[170] *Annuaire… 1999*, vol. II (2e partie), p. 109 à 112.

[171] *Annuaire… 2001*, vol. II (2e partie), p. 18, par. 20.

par certains aspects à des réserves mais par d'autres à des déclarations interprétatives – comme constituant une catégorie hybride, la Commission et le Rapporteur spécial se sont rendus compte que les déclarations interprétatives conditionnelles se comportaient beaucoup plus comme des réserves que comme des déclarations interprétatives «simples»; de plus, leur régime juridique était, sinon identique, du moins très proche de celui des réserves, de telle manière qu'on pouvait douter de l'opportunité de faire figurer dans le Guide de la pratique un ensemble de directives sur les déclarations interprétatives conditionnelles. Depuis lors, on est fréquemment revenu sur cette décision, mais la Commission n'est pas encore prête à abandonner complètement les projets de directive sur les déclarations interprétatives conditionnelles, parce qu'elle ne peut être sûre que le régime juridique applicable à ces dernières est totalement identique à celui des réserves tant qu'elle ne se sera pas assurée que les effets des déclarations interprétatives sont identiques à ceux des réserves. Dans l'intervalle, la Commission, a décidé que les projets de directive sur les déclarations interprétatives conditionnelles devaient être adoptés à titre provisoire, même s'ils pourraient être finalement supprimés et remplacés par une seule directive indiquant que le régime juridique des réserves est aussi applicable aux déclarations interprétatives conditionnelles.

3. À cette fin, le Rapporteur spécial a recommandé que la Commission renvoie le projet de directive 2.9.10 au Comité de rédaction. Il estime que ce projet de directive disparaîtra probablement une fois que le Guide de la pratique sera complet; il semble toutefois plus judicieux de le déclarer mort-né à ce stade, car pour l'essentiel tout ce qu'il dit est que les règles procédurales régissant la formulation de l'acception des réserves et des objections aux réserves s'appliquent *mutatis mutandis* aux réactions aux déclarations interprétatives conditionnelles, dont les auteurs subordonnent leur consentement à être liés par le traité à une interprétation spécifique de celui-ci.

4. Sous réserve de ces précautions, sur lesquelles certains membres ont insisté, et avec ces clarifications à l'esprit, il ne semble pas y avoir de raison pour que la Commission s'écarte de sa position «provisoirement traditionnelle» sur la question, au moins pour le moment. Le Comité de rédaction devrait examiner et la Commission provisoirement adopter le projet de directive en le plaçant entre crochets, comme elle l'a fait pour le projet de directive 2.4.7 et, selon le Rapporteur spécial, comme elle aurait dû le faire pour d'autres projets de directive sur la question, dont les directives 2.4.8, 2.4.10 et 2.5.13. Si certains membres ont émis des doutes au sujet du contenu du projet de directive 2.9.10, il n'y a eu aucune opposition directe à la procédure proposée par le Rapporteur spécial.

5. Le Rapporteur spécial a pris note qu'un membre avait reproché au rapport lui-même de ne pas avoir distingué assez clairement entre les déclarations interprétatives conditionnelles et non conditionnelles. Bien qu'il n'ait pas encore trouvé d'exemple de possibilité de confusion, il s'efforcera d'étudier la question de plus près lorsqu'il élaborera les commentaires pertinents.

6. Le Rapporteur spécial indique qu'avant de se pencher sur le projet de directive 2.9.9, il souhaite résumer divers points soulevés durant le débat. Il s'excuse de l'incohérence entre le paragraphe 7 [282] du rapport, qui vise trois types de réactions aux déclarations interprétatives, et les paragraphes suivants qui décrivent quatre réactions: l'approbation, l'opposition, la requalification et le silence.

7. Un membre a contesté son opinion selon laquelle la requalification relevait d'une catégorie distincte de l'opposition aux déclarations interprétatives, estimant qu'il s'agissait d'une sous-catégorie. Les chiffres montrent que la requalification d'une déclaration interprétative en tant que réserve est le plus souvent un moyen de rejeter la substance même de la déclaration. Toutefois, premièrement, la requalification et le rejet du contenu de fond d'une déclaration interprétative sont deux opérations intellectuelles complètement différentes; en d'autres termes, la «déqualification» est une première étape sur la voie du rejet du contenu, généralement au motif que la réserve elle-même est illicite. Deuxièmement, il n'est pas réellement important que la requalification soit une catégorie ou une sous-catégorie, car elle est toujours une forme d'opposition à une déclaration, bien qu'une forme d'opposition très spéciale.

8. Troisièmement, ces considérations sont étroitement liées à une observation intéressante qui a été faite au début du débat mais n'a pas été reprise par d'autres orateurs. Le Rapporteur spécial souscrit à cette observation, à savoir que la contre-interprétation de la déclaration interprétative ou la contestation de sa nature n'a pas besoin, comme telle, de prévaloir, car l'auteur de la requalification peut se tromper. De même, il est d'accord que, puisque on ne peut pas présumer qu'un État agit de mauvaise foi, il faut partir de la présomption que l'auteur de la déclaration a entendu interpréter le traité et non en modifier les effets. Il propose de rendre compte de cette observation dans le commentaire du projet de directive 2.9.3.

9. S'agissant des observations faites sur les projets de directive individuels et sur le projet de directive 2.9.1, le Rapporteur spécial note qu'un membre a à juste titre qualifié l'exemple d'approbation d'une déclaration interprétative citée au paragraphe 8 [283] du rapport d'«approbation conditionnelle». Le libellé du passage pertinent du commentaire devra être modifié en conséquence.

10. Quant au texte lui-même, plusieurs membres ont émis des craintes au sujet des effets possibles de l'approbation, telle que définie dans le projet de directive 2.9.1. Le Rapporteur spécial rappelle toutefois qu'ainsi qu'il l'a souligné durant le débat, la deuxième partie du Guide de la pratique a trait non aux effets des réserves et des déclarations interprétatives mais à la formulation des réserves et des déclarations interprétatives et des réactions à celles-ci. La Commission devrait traiter des effets de ces réactions lorsqu'elle examinera la quatrième partie du Guide de la pratique et à ce stade seulement, puisque les effets des réserves et des déclarations interprétatives dépendent dans une grande mesure des réactions qu'elles suscitent. D'autre part, la proposition tendant à ce que le commentaire appelle l'attention sur le lien entre l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 et le projet de directive 2.9.1 ne pose pas de problème au Rapporteur spécial.

11. La terminologie proposée pour différencier entre les réactions aux déclarations interprétatives et les réactions aux réserves, qu'il s'agisse d'une approbation ou d'une opposition, n'a pas suscité d'objection. Le projet de directive 2.9.2 sur l'opposition à une déclaration interprétative n'a pas été contesté dans son principe, bien que quelques membres se soient demandés si la proposition finale, «afin d'en exclure ou limiter les effets» était opportune. Le Rapporteur spécial considère que s'il est essentiel de souligner que l'opposition à une déclaration interprétative peut prendre la forme d'une contre-interprétation, il n'insistera pas pour que l'on conserve la proposition finale. La décision sur ce point devrait être laissée au Comité de rédaction.

12. En ce qui concerne les commentaires dans le rapport, l'attention du Rapporteur spécial a été appelée sur une erreur figurant au paragraphe 17 [292]: effectivement, la Pologne ne peut guère s'être opposée à sa propre déclaration interprétative, et les États concernés sont l'Allemagne, l'Autriche et la Turquie.

13. Plus important, un membre a utilisé sa position sur la déclaration faite par la République arabe d'Égypte concernant la Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif comme prétexte pour appeler l'attention sur une lacune du Guide de la pratique concernant les réserves qui créent de nouvelles obligations. Toutefois, le Rapporteur spécial persiste et signe, et maintien fermement sa position, exposée au paragraphe 18 [293], à savoir que puisque la déclaration vise à élargir le champ d'application de la Convention, on ne peut lui assigner le statut d'une «réserve». Car ceci découle inexorablement des projets de directives 1.4.1 et 1.4.2, qui excluent de la portée du Guide de la pratique les déclarations visant à prendre des engagements unilatéraux et les déclarations unilatérales visant à ajouter de nouveaux éléments au traité, respectivement. Toutefois, le Rapporteur spécial est prêt à poursuivre le dialogue sur le sujet si, comme c'est peut-être le cas, il a mal compris les observations en question.

14. Outre les deux questions quelque peu académiques déjà mentionnées, le premier paragraphe du projet de directive 2.9.3 n'a pas suscité de réelles objections. Toutefois, plusieurs membres ont souhaité la suppression du second paragraphe, placé entre crochets. Sur les huit membres qui sont intervenus sur le sujet, cinq étaient pour que l'on conserve la version «dure» du texte, selon laquelle les États et les organisations internationales doivent «appliquer» (et non «tenir compte de») les projets de directives 1.3 à 1.3.3. Le Rapporteur spécial indique que si on lui demandait de voter − non qu'un vote sur la question soit nécessaire − il serait pour que l'on conserve ce paragraphe, car il fournit des éclaircissements utiles. Toutefois, si la Commission plénière décide de renvoyer le projet de directive 2.9.3 au Comité de rédaction, il doit être entendu que le second paragraphe serait conservé, bien qu'on puisse laisser au Comité le soin de décider de son libellé exact.

15. Un seul membre a déclaré que la Commission devrait abandonner les projets de directives 2.9.4 à 2.9.7, tous les autres estimant qu'ils devaient être renvoyés au Comité de rédaction; ces projets n'ont suscité que peu d'observations de fond. Le Rapporteur spécial remercie les membres qui ont appelé l'attention sur une erreur dans le titre du projet de directive 2.9.4, le mot «protestation» devant être remplacé par «opposition».

16. Le Rapporteur spécial a été soulagé de noter que la proposition finale du projet de directive 2.9.4, «tout État et toute organisation internationale ayant qualité pour devenir partie au traité» n'ait pas suscité le tollé auquel il s'attendait: la Commission a compris que, comme il l'a expliqué lorsqu'il a présenté son rapport, la question en jeu dans le projet de directive 2.9.4 est différente de celle qui fait l'objet du projet de directive 2.6.5.

17. Il n'y a pas eu d'opposition aux projets de directives 2.9.5 et 2.9.6. Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu que la proposition de supprimer le renvoi au projet de directive 2.1.6 figurant dans le projet de directive 2.9.7, qui n'a pas été appuyée par d'autres membres, soit une bonne idée. La question pourrait être réexaminée au Comité de rédaction.

18. Tous les membres qui sont intervenus sur la question ont demandé au Rapporteur spécial d'élaborer des projets de directive similaires sur la forme, la motivation et la communication des déclarations interprétatives, sur lesquelles jusqu'ici rien n'est dit dans le Guide de la pratique. Si la Commission approuve cette idée, le Rapporteur spécial soumettra un document à son examen soit durant la session en cours soit à la session suivante.

19. Le problème le plus épineux dont traite le rapport est sans aucun doute la question du silence. Ce n'est pas que le projet de directive 2.9.8 ait suscité des objections majeures; en fait, presque tous les membres se sont déclarés favorables au renvoi des projets de directives 2.9.8 et 2.9.9 au Comité de rédaction. Le Rapporteur spécial a toutefois l'impression que la relation entre les deux dispositions n'a pas toujours été bien comprise. De plus, le contenu du projet de directive 2.9.9, en particulier le second paragraphe, a été largement critiqué. Le Rapporteur spécial accepte cette critique, mais il n'a guère de solution à proposer. Heureusement, un seul membre a proposé la suppression du projet de directive 2.9.9, et un autre la suppression du projet de directive 2.9.8. Heureusement, parce que ces deux dispositions sont nécessaires. La première, 2.9.8, pose le principe selon lequel, contrairement à la situation qui prévaut dans le cas des réserves, l'acceptation d'une déclaration interprétative ne se présume pas; tandis que la seconde, 2.9.9, tente de le préciser en stipulant, premièrement, qu'en soi le silence ne vaut pas consentement et, deuxièmement, que le silence peut être considéré comme un acquiescement dans certaines circonstances particulières, comme d'autres formes de comportement.

20. Le Rapporteur spécial dit qu'il ne voit pas de contradiction dans le projet de directive 2.9.9. Le principe général est énoncé dans le projet de directive 2.9.8, et exprimé plus clairement au premier paragraphe du projet de directive 2.9.9. Toutefois, le principe n'est pas rigide et admet des exceptions et des nuances, comme l'indique le second paragraphe.

21. La plupart des doutes, critiques et suggestions exprimés ont porté sur le second paragraphe. En particulier,

on a reproché au Rapporteur spécial de ne pas préciser quelles étaient les «circonstances particulières» dans lesquelles un État ou une organisation internationale pouvait être considéré comme ayant acquiescé à une déclaration interprétative. Le Rapporteur spécial indique qu'il a déjà plaidé coupable à cet égard lorsqu'il a présenté son rapport, comme certains membres l'on reconnu, et il maintient qu'il serait très difficile d'aller plus loin dans le projet de directive lui-même sans insérer un très long texte sur l'acquiescement, ce qui lui semble ni réaliste ni souhaitable.

22. À cet égard, il rappelle qu'en 2006, le Secrétariat avait établi une excellente étude sur l'acquiescement et ses effets sur les droits et les obligations juridiques des États[172] à l'intention du Groupe de travail sur le programme de travail à long terme. Malheureusement, pour autant que le Rapporteur spécial s'en souvienne, ce document n'avait pas convaincu le Groupe de travail que ce sujet fascinant devait être inscrit à l'ordre du jour de la Commission. Ceci ne justifie toutefois pas que l'on tente subrepticement de réintroduire un sujet aussi vaste et complexe par des moyens détournés via un aspect relativement mineur du sujet des réserves aux traités, car l'acquiescement s'agissant des déclarations interprétatives semble suivre la même logique et être soumis aux mêmes règles que n'importe quel acquiescement.

23. Le Rapporteur spécial continue de soutenir que, dans les projets de directive eux-mêmes, il est impossible de faire plus qu'avertir les États que si, en principe, le silence face à une déclaration interprétative ne les engage pas, dans certaines circonstances particulières il peut valoir acquiescement, et donc approbation de la déclaration interprétative. Le Rapporteur spécial ne voit pas honnêtement comment ces circonstances peuvent être explicitées dans le projet de directive lui-même. Peut-être pourrait-on tenter de les circonscrire, mais le Guide de la pratique ne se prête assurément pas à un nouvel énoncé de toute la théorie de l'acquiescement.

24. D'autre part, le Rapporteur spécial se dit prêt à essayer d'étoffer le commentaire en fournissant des exemples concrets. Il n'est toutefois pas totalement sûr d'en trouver et pense qu'il sera peut-être nécessaire de recourir à des exemples hypothétiques. Un orateur a donné l'exemple d'un État qui omet de réagir à une déclaration interprétative quand presque tous les États parties au traité l'ont fait. Dans ce cas, son silence peut lui être opposable. Pour le Rapporteur spécial, il en irait de même d'un État qui demeure silencieux face à une déclaration interprétative qui lui a été dûment notifiée et qui concerne expressément ou nécessairement une situation l'intéressant directement. Dans de telles circonstances, le silence d'un État peut lui être opposable.

25. Il est difficile de trouver des cas dans lesquels, en dehors du cadre judiciaire, le silence d'un État face à une interprétation d'un traité par une autre partie a été jugé constituer un acquiescement pur et simple, bien qu'il y ait en droit international des cas d'acquiescement par le silence à l'interprétation ou la modification d'un traité, comme l'a noté la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie dans sa décision de 2002, citée au paragraphe 314 du rapport. Cette décision s'appuyait sur l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Temple de Préah Vihéar* et sur la sentence arbitrale concernant l'*emplacement des balises frontalières à Taba, entre l'Égypte et Israël*. Un autre exemple qui vient à l'esprit est celui de la sentence arbitrale de 1986 dans l'affaire concernant le *Filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent*, visée dans l'étude du Secrétariat sur l'acquiescement et ses effets. Mais, dans tous ces cas, le silence n'était qu'un des éléments parmi des considérations d'ordre plus général qui ont amené la cour ou le tribunal arbitral à conclure que l'interprétation d'un État avait été acceptée par l'autre État concerné.

26. Le Rapporteur spécial souscrit donc à l'idée que le silence peut être un des éléments d'un comportement d'ensemble duquel l'acceptation peut être déduite et qu'il devrait remanier le second paragraphe du projet de directive 2.9.9 en conséquence. Fondamentalement, le silence lui-même constitue l'une de ces mystérieuses «circonstances particulières» desquelles l'acquiescement à la déclaration peut être déduit. En suivant cette piste prometteuse, le Comité de rédaction pourrait aboutir à un second paragraphe indiquant que le silence peut toutefois constituer un élément du comportement dont il peut être possible de déduire l'acceptation d'une déclaration interprétative par un État ou une organisation internationale.

27. Un autre orateur a recommandé une autre solution qui mérite d'être étudiée, à savoir la possibilité de rédiger le second paragraphe comme une clause «sans préjudice». Une fois encore, le Rapporteur spécial ne s'aventurera pas à proposer un texte précis. Le Comité de rédaction devrait procéder comme il l'a indiqué, mais il n'est pas nécessaire que la Commission plénière lui donne des instructions fermes, puisqu'un seul membre a proposé la suppression de ce projet de directive, tous les autres orateurs ayant estimé que la Commission ne devait pas «garder le silence sur le silence».

28. Le Rapporteur spécial déclare que bien qu'il n'ait, dans son résumé, mentionné nommément aucun membre, il espère avoir tenu compte de toutes les vues exprimées, même de celles qu'il n'a pas jugées totalement convaincantes. Il prie donc la Commission d'accepter de renvoyer les projets de directives 2.9.1 à 2.9.10 au Comité de rédaction, étant entendu qu'est compris dans ce renvoi le second paragraphe du projet de directive 2.9.3, que le renvoi du projet de directive 2.9.10 est sans préjudice du maintien ou de la suppression dans le Guide de la pratique des projets de directive traitant spécifiquement des déclarations interprétatives conditionnelles et, enfin, qu'aussitôt que possible, il présentera des projets de directive sur la forme, la motivation et la communication des déclarations interprétatives elles-mêmes.

29. Le Président dit qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission souhaite renvoyer au Comité de rédaction les projets de directives 2.9.1 à 2.9.10 figurant dans le treizième rapport sur les réserves aux traités (A/CN.4/600).

Il en est ainsi décidé.

[172] Document distribué aux membres de la Commission uniquement (ILC(LVIII)/WG/LT/INFORMAL/4).

30. Le Président croit comprendre que, conformément à la proposition du Rapporteur spécial, le renvoi du projet de directive 2.9.10 au Comité de rédaction ne préjuge pas du maintien des projets de directive sur les déclarations interprétatives conditionnelles dans le Guide de la pratique et que, prochainement, le Rapporteur spécial présentera des projets de directive sur la forme, la motivation et la communication des déclarations interprétatives.

Il en est ainsi décidé.

Protection des personnes en cas de catastrophe[173] (A/CN.4/590 et Add.1 à 3[174], A/CN.4/598[175])

[Point 8 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

31. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur le mémoire du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 et Add.1 à 3), un excellent document dont il faut féliciter le Secrétariat. Il invite le Rapporteur spécial, M. Valencia-Ospina, à présenter son rapport préliminaire sur le sujet, publié sous la cote A/CN.4/598.

32. M. VALENCIA-OSPINA (Rapporteur spécial) dit que son rapport préliminaire sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/598) devrait être lu en même temps que le mémoire du Secrétariat publié sous la cote A/CN.4/590 et Add.1 à 3, et que l'annexe III du rapport de la Commission sur les travaux de sa cinquante-huitième session[176]. Le document modestement qualifié de «mémoire» par le Secrétariat est une étude assez exhaustive du sujet, que la Commission a demandé à sa session précédente[177], et qui remplace le document beaucoup plus court présenté par le Secrétariat au Groupe de travail sur le programme de travail à long terme à la cinquante-huitième session de la Commission[178]. Dans ce premier document, le Secrétariat, répondant à une demande du Groupe de travail, avait présenté une proposition sur le sujet intitulée «Droit international des secours en cas de catastrophe»[179]. À la même session, la Commission, suivant la recommandation de son Groupe de planification mais sans débattre de la question en plénière, avait décidé d'inscrire à son programme de travail à long terme, sous le titre «Protection des personnes en cas de catastrophe», le sujet proposé par le Secrétariat. Le document initial a été reproduit comme plan d'étude du sujet à l'annexe III du rapport de la Commission sur les travaux de sa cinquante-huitième session[180]. Le Rapporteur spécial précise qu'étant donné que le rapport qu'il présente est de nature préliminaire, il s'abstiendra autant que possible de répéter ce qui est dit dans les deux documents du Secrétariat.

33. Il convient de noter que dans la bibliographie qui constitue l'additif 3 du mémoire du Secrétariat (A/CN.4/590), ne figure pas une très importante publication récente qui contient les actes du 41e colloque de la Société française pour le droit international sur «La responsabilité de protéger», tenu à l'Université de Paris X Nanterre du 7 au 9 juin 2007[181].

34. La Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail à sa cinquante-neuvième session[182], mais aucun document officiel, que ce soit de 2006 ou de 2007, n'indique les raisons pour lesquelles la Commission a décidé de privilégier les aspects concernant «la protection des personnes» plutôt que «les secours» ou «l'assistance», l'aspect fondamental du sujet sur lequel le secrétariat avait insisté dans sa proposition initiale. Il est donc nécessaire, au stade préliminaire, que la Commission définisse clairement en plénière la portée du sujet, en explicitant les concepts et principes fondamentaux de celui-ci. L'objet principal du rapport à l'examen, de caractère strictement préliminaire, est de susciter un débat qui fournisse au Rapporteur spécial les indications voulues pour lui permettre de faire des propositions concrètes sur l'approche à suivre.

35. Pour définir un cadre juridique en matière de catastrophe, il ne faut pas oublier qu'une catastrophe n'est pas un événement isolé, mais un processus ou continuum dans lequel on peut distinguer trois phases successives: avant, pendant et après la catastrophe. Au sens le plus large, la fourniture d'une assistance en cas de catastrophe soulève un vaste éventail de questions spécifiques en relation avec chaque phase: l'intervention, en d'autres termes les secours pendant la catastrophe elle-même, la prévention et l'atténuation des effets en prévision de la catastrophe, et la remise en état après celle-ci. Mais les trois phases ne sont pas clairement délimitées, car des notions comme «secours» et «assistance» visent la phase précédant la catastrophe et la phase suivant l'intervention immédiate. Si l'on oppose la notion de protection à celles d'intervention, de secours, d'assistance, de prévention, d'atténuation des effets et de remise en état, se pose la question de savoir si cette notion est distincte des autres ou les englobe.

36. Tant dans sa proposition initiale que dans son étude ultérieure, le Secrétariat a mis l'accent sur le droit applicable durant la phase opérationnelle de l'intervention en cas de catastrophe. Toutefois, dans son second mémoire, il a attaché davantage d'importance aux notions de prévention, d'atténuation des effets, de préparation et de restauration, notions que, pour certaines, il n'avait abordées qu'en passant dans son mémorandum antérieur. De même, le chapitre V du second mémoire contient un examen plus

[173] La Commission a décidé d'inscrire le sujet à son programme de travail à long terme à sa cinquante-huitième session [*Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), par. 257 *d* et Annexe III]. Elle l'a inscrit à son programme de travail à sa cinquante-neuvième session et a nommé M. Eduardo Valencia-Ospina Rapporteur spécial pour le sujet [*Annuaire… 2007*, vol. II (2e partie), p. 101, par. 375 et par. 378 *h*].

[174] Reprographié, disponible sur le site de la Commission.

[175] Reproduit dans *Annuaire… 2008*, vol. II (1re partie).

[176] *Annuaire… 2006*, vol. II (2e partie), p. 216.

[177] *Annuaire… 2007*, vol. II (2e partie), p. 105, par. 386.

[178] Document (ILC(LVIII)/WG/LT/INFORMAL/1), du 12 mai 2006, distribué aux membres de la Commission uniquement.

[179] Document (ILC(LVIII)/WG/LT/INFORMAL/1/Rev.1), du 11 juillet 2006, distribué aux membres de la Commission uniquement.

[180] Voir la note 174 *supra*.

[181] Société française pour le droit international, *La responsabilité de protéger: Colloque de Nanterre*, Paris, Pedone, 2008.

[182] *Annuaire… 2007*, vol. II (2e partie), p. 11, par. 19.

détaillé de la protection en tant qu'élément essentiel de tout régime d'intervention international en cas de catastrophe et, encore davantage, d'activités de secours.

37. L'approche adoptée par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est de même axée sur le droit applicable durant la phase opérationnelle de l'intervention, droit qui a été codifié dans 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[183] adoptées lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 2007. Toutefois, l'étude intitulée *Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe*[184], sur laquelle étaient fondées les Lignes directrices, ne méconnaît pas la préparation aux catastrophes, les secours d'urgence, la remise en état et la restauration mais les place toujours dans un contexte opérationnel.

38. Pour le Rapporteur spécial, la protection est une notion générale englobant toutes les notions plus précises: non seulement l'intervention, les secours et l'assistance, mais aussi la prévention, l'atténuation des effets, la préparation et la restauration. Cette notion, prise au sens large, comprend aussi bien l'aspect opérationnel de la protection, à savoir l'assistance, que la protection *stricto sensu*, axée sur les droits en jeu, que le Rapporteur spécial expliquera ultérieurement.

39. Aux fins du sujet, la protection a été définie comme étant la protection des personnes, une notion qui n'est pas nouvelle en droit international. Elle dénote une relation particulière entre les personnes touchées par une catastrophe et leurs droits et obligations dans ce contexte. Les régimes juridiques régissant directement la protection des personnes sont le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés et des personnes déplacées. Ces régimes ont fondamentalement le même objectif: la protection des personnes humaines dans absolument toutes les circonstances, et ils peuvent s'appliquer simultanément à la même situation, parce que pour l'essentiel ils se complètent. Le droit de la protection des personnes en cas de catastrophe a un nombre important de principes fondamentaux en commun avec le droit international humanitaire, par exemple l'humanité, la neutralité, l'impartialité et la non-discrimination, principes qui tous orienteront utilement le développement du sujet.

40. On peut déduire du titre adopté par la Commission que les travaux menés ne seront pas axés sur toutes les conséquences juridiques possibles des catastrophes, mais sur celles touchant la protection des personnes. Ce titre consacre aussi une perspective distincte, celle des individus victimes d'une catastrophe, indiquant par là une approche du sujet fondée sur les droits. L'essence d'une telle approche est l'identification d'une norme précise de traitement à laquelle l'individu victime d'une catastrophe *in casu*, a droit. Comme le Secrétaire général l'a indiqué dans un autre contexte, une approche fondée sur les droits envisage les situations non seulement du point de vue des besoins des êtres humains, mais aussi de celui de l'obligation de la société de protéger les droits inaliénables des individus, d'habiliter ceux-ci à demander justice comme un droit et pas comme un acte de charité, et de donner aux communautés le fondement moral à partir duquel demander l'assistance internationale lorsque cela est nécessaire.

41. Du point de vue des victimes de catastrophe, l'identification des droits et obligations intervenant en situation de catastrophe et les conséquences qui peuvent en découler soulèvent des questions non seulement de droit international humanitaire mais aussi de droit international des droits de l'homme, notamment celles de l'existence éventuelle d'un droit à l'aide humanitaire, qu'il s'agisse d'un droit de l'homme *stricto sensu* ou simplement d'un droit de ceux touchés par une catastrophe. Quoi qu'il en soit, la reconnaissance de l'existence d'un tel droit peut être considérée comme une contestation du principe de la souveraineté de l'État et de son corollaire, la non-intervention, selon lequel c'est à l'État qu'il incombe au premier chef de protéger les victimes des catastrophes sur son territoire ou sur un territoire placé sous sa juridiction ou son contrôle. L'implication de ce principe fondamental est que l'aide humanitaire ne peut être fournie qu'avec le consentement de l'État directement impliqué par la catastrophe. Pourtant, dans le même temps, la Cour internationale de Justice a déclaré, dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, que «la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou forces se trouvant dans un autre pays [...] ne serait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international».

42. Le régime traditionnel de la souveraineté de l'État est toutefois actuellement en mutation, avec l'apparition de divers concepts liés à la responsabilité des États. Dans sa proposition initiale, le Secrétariat notait que la protection des personnes peut être considérée comme relevant de la réflexion contemporaine sur un principe en gestation, celui de la responsabilité de protéger. Cette responsabilité donne naissance à des obligations de prévenir, réagir et reconstruire, qui correspondent respectivement aux trois phases d'une situation de catastrophe. Toutefois, la pertinence de cette notion pour le présent sujet et l'opportunité de l'étendre à la protection des personnes en cas de catastrophe, bien éloignée du contexte étroit des conflits armés dans lesquels elle a été élaborée, ne sont pas évidentes et appellent un examen approfondi.

43. La proposition initiale du Secrétariat pour le sujet visait à limiter initialement la définition d'une «catastrophe» aux catastrophes naturelles, en réponse à un besoin perçu comme plus immédiat. La justesse de cette position n'aurait pas pu être confirmée plus dramatiquement que

[183] *Présentation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la règlementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, Genève 2008, p. 8, ou www.ifrc.org/PageFiles/41203/introduction-guidelines-fr.pdf (consulté le 12 décembre 2012).

[184] David Fisher, *Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophes: étude sur documents* – Version abrégée (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève 2007). La version intégrale est disponible (seulement en anglais) à l'adresse suivante: www.ifrc.org/fr/introduction/-droit-des-catastrophes/recherche-outils-et-publications/publications (consulté le 12 décembre 2012).

par les événements de mai et juin 2008, qui ont coïncidé avec la première partie de la session en cours de la Commission. Le cyclone Nargis a dévasté des régions entières du Myanmar, laissant 2,5 millions de personnes sans abri, faisant au moins 84 000 morts et 50 000 disparus. Dix jours plus tard, la province chinoise du Sichuan a été frappée par un séisme d'une ampleur de 7,9 sur l'échelle de Richter qui, selon les sources chinoises officielles, a tué plus de 80 000 personnes, dont beaucoup d'enfants, et laissé plus de 5 millions de personnes sans abri. Selon un article paru le 6 juillet 2008 dans *The New York Times*[185], en juin 2008, les États-Unis ont subi des inondations historiques dans l'Iowa et, à près de deux mois de la pire sécheresse de mémoire récente, plus de 1 000 incendies de forêt en Californie.

44. Le Secrétariat dans son Mémoire (A/CN.4/590 et Add.1 à 3) a toutefois adopté une approche plus exhaustive, car si l'étude porte pour l'essentiel sur des catastrophes découlant de phénomènes naturels, rares sont les instruments et les textes juridiques cités qui distinguent clairement entre catastrophes naturelles et catastrophes dues à l'homme.

45. Le Rapporteur spécial lui-même estime que le titre finalement arrêté par la Commission suggère une portée qui va au-delà des seules catastrophes naturelles. Une telle approche semble être le meilleur moyen de réaliser l'objectif qui sous-tend l'entreprise, à savoir la codification et le développement progressif du droit en la matière. On peut dire que le besoin de protection est aussi fort dans toutes les situations de catastrophe, que celles-ci soient classées selon leur cause, leur durée ou le contexte dans lequel elles se produisent. Conceptuellement, il conviendrait de tenir compte de toutes ces catégories, qu'elles interviennent isolément ou qu'elles se chevauchent. À cet égard, l'on pourrait mentionner le rapport très récent de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[186], daté du 26 juin 2008, selon lequel l'épidémie de VIH/sida en Afrique subsaharienne doit être considérée comme une catastrophe comparable à la famine ou les inondations. Malgré l'approche holistique proposée, le conflit armé serait en soi exclu parce qu'il existe une branche du droit particulière et hautement développée, à savoir le droit international humanitaire, qui traite de manière très détaillée de ces situations.

46. La multiplicité des acteurs intervenant dans des situations de catastrophe est incontestable. Il est clair que dans l'étude du sujet, la Commission devra tenir compte du rôle non seulement des États mais aussi des organisations intergouvernementales et non gouvernementales et des entités privées, à but non lucratif ou commerciales.

47. Le mémoire du Secrétariat contient une liste exhaustive des instruments directement applicables à divers aspects du volet opérationnel de la protection (A/CN.4/590/Add.2, annexe II). S'il n'existe pas au niveau multilatéral d'instrument universel traitant des aspects généraux de la protection des personnes en cas de catastrophe, il existe des instruments universels, régionaux et sous-régionaux traitant d'aspects spécifiques de la protection. La plupart des documents concernant le sujet prennent toutefois la forme d'exposés non juridiques, d'instruments non contraignants et de *soft law* adoptés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales, la forme de modèles, directives et documents similaires, élaborés par des organisations non gouvernementales ou des personnes privées. Il faut ajouter à cela un nombre important d'accords bilatéraux régissant la fourniture de l'aide et de la coopération entre les États parties, ainsi que la législation interne qui, dans presque chaque pays du monde, régit les calamités nationales ou certains aspects de celle-ci.

48. Étant donné le caractère disparate de ce corpus de textes dont la force obligatoire varie, il faut déterminer clairement la valeur à leur accorder en tant que sources aux fins de la codification et du développement progressif du droit international. Dans son récent mémoire, le Secrétariat a expliqué que tous les instruments cités – quels que soient leur nature et l'état actuel des ratifications, de leur application et qu'ils soient ou non, comme c'est le cas de la plupart d'entre eux, non contraignants – l'étaient comme des exemples de dispositions ayant été élaborées et adoptées dans le cadre d'autres entreprises de codification.

49. Dans ses travaux sur le sujet, la Commission doit être consciente non seulement du caractère novateur de celui-ci mais aussi de la difficulté que pose son adaptation aux notions acceptées de codification et de développement progressif du droit international conformément à son statut. Quelle que soit la forme qui sera proposée pour le résultat final des travaux de la Commission, initialement celui-ci prend en général la forme de projets d'article, une pratique qui devrait être applicable au sujet à l'examen. En étudiant ce sujet, la Commission relève un défi qui pourrait introduire une nouvelle ère dans la contribution du droit international à la solution des besoins pressants de la communauté internationale. Le Rapporteur spécial assure que lui-même fera tout son possible, avec les membres de la Commission, le Secrétariat et tous les acteurs étatiques et non étatiques concernés, pour aboutir à un résultat assurant une protection efficace des personnes en cas de catastrophe, afin de réaliser le but assigné à l'Organisation des Nations Unies au paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte.

Responsabilité des organisations internationales (*suite) [A/CN.4/588, sect. E, A/CN.4/593 et Add.1, A/CN.4/597 et A/CN.4/L.725 et Add.1]**

[Point 3 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

50. M. CANDIOTI (Président du Groupe de travail), présentant les recommandations résultant des débats du Groupe de travail sur la responsabilité des organisations internationales, rappelle que le Groupe de travail a été créé par la Commission, le 16 mai dernier, à sa 2964e séance aux fins d'examiner les questions des contre-mesures et

[185] Eric Klinenberg, «Are You Ready for the Next Disaster?» (http://www.nytimes.com/2008/07/06/magazine06wwln-idealab-t.html?pagewanted=%29all&_r=3&.&.

[186] *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2008 – Le VIH et le sida*, Genève 2008, www.ifrc.org/fr/publications/rapport-sur-les-catastrophes-dans-le-monde/rapport-sur-les-catastrophes-dans-le-monde-2008---le-vih-et-le-sida-/ (consulté le 12 décembre 2012).

* Reprise des débats de la 2971e séance.

de l'opportunité de faire figurer dans le projet d'article une disposition sur l'admissibilité des réclamations (voir la 2964e séance *supra*, par. 66). Durant les quatre séances tenues entre le 28 mai et le 8 juillet 2008, le Groupe de travail a d'abord examiné la question de l'inclusion d'une disposition sur l'admissibilité des réclamations, sur la base d'un projet d'article élaboré par le Rapporteur spécial. Des observations rédactionnelles ont été faites sur le texte proposé, mais le Groupe de travail a convenu qu'il était opportun de faire figurer dans le projet d'article une disposition de cette nature et a recommandé que le projet d'article additionnel soit renvoyé au Comité de rédaction. La Commission a accepté cette proposition.

51. Le Groupe de travail est ensuite passé à l'examen de la question des contremesures. Les membres ont tenu un échange de vues sur l'opportunité d'élaborer des projets d'article sur les contremesures prises contre des organisations internationales. Plusieurs membres du Groupe de travail ont soutenu que la Commission devait élaborer des dispositions sur les contremesures pour réglementer celles-ci et établir certaines limites à leur emploi, mais d'autres estimaient que de telles dispositions n'étaient pas nécessaires parce que la pratique en était pratiquement inexistante et que la Commission ne devait rien faire pour encourager le recours à des contremesures. On a aussi dit que, prises contre des organisations internationales, les contre-mesures risquaient d'avoir un effet déstabilisateur sur le fonctionnement de ces organisations et d'être une source de différends.

52. Le débat a révélé que la majorité des membres du Groupe de travail étaient favorables à l'inclusion dans le projet d'articles de dispositions réglementant les contre-mesures. Le Groupe de travail a donc décidé de poursuivre ses travaux sur la base des projets d'article proposés par le Rapporteur spécial, en vue d'examiner des amendements à ceux-ci. Il s'est donc demandé si, et dans quelle mesure, la situation juridique des membres et des non-membres d'une organisation internationale devait faire l'objet d'une distinction s'agissant de leur droit de recourir à des contre-mesures contre l'organisation. On a généralement estimé qu'une telle distinction était nécessaire. Selon certains, les membres de l'organisation devaient pouvoir recourir à des contremesures contre celle-ci, mais une majorité des membres du Groupe de travail ont souligné que la relation particulière existant entre l'organisation et ses membres devait être prise en considération. Ayant examiné diverses approches à cet égard, le Groupe de travail a conclu que les dispositions des paragraphes 4 et 5 du projet d'article 52 devaient être reformulées et constituer un projet d'article distinct. Ce nouveau projet d'article devrait prévoir, en substance, qu'un membre lésé d'une organisation internationale ne peut prendre de contre-mesures contre l'organisation dès lors que les règles de celle-ci offrent des moyens raisonnables d'assurer que l'organisation s'acquitte de ses obligations en application de la deuxième partie des projets d'article.

53. Le Groupe de travail s'est aussi demandé s'il fallait ajouter de nouvelles restrictions à celles prévues dans les projets d'article déjà présentés par le Rapporteur spécial. Il a conclu que le projet d'articles devait contenir une disposition indiquant qu'il fallait que les contre-mesures soient prises de manière à respecter la spécificité de l'organisation visée, en d'autres termes, l'effet des contre-mesures sur les objectifs généraux de l'organisation, sa capacité d'exercer ses fonctions, etc. Le Comité de rédaction pourra décider de l'endroit où placer cette disposition.

54. Enfin, le Groupe de travail est convenu qu'à la lumière des vues exprimées lors du débat en plénière, le projet d'articles ne devait pas traiter de la question faisant l'objet du paragraphe 2 de l'article 57.

55. Le Groupe de travail a ainsi recommandé que les projets d'articles 52 à 57, paragraphe 1 soient renvoyés au Comité de rédaction, accompagnés des recommandations concernant leur amélioration mentionnées ci-dessus.

56. Le Président du Groupe de travail remercie le Rapporteur spécial chargé de la responsabilité des organisations internationales et les membres du Groupe de travail pour leur participation constructive aux travaux, et le secrétariat pour l'appui précieux qu'il a fourni au Groupe de travail.

57. Le Président dit qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Commission souhaite adopter le rapport oral du Président du Groupe de travail et renvoyer les projets d'articles 52 à 57, paragraphe 1, au Comité de rédaction, accompagnés des recommandations du Groupe de travail.

Il en est ainsi décidé.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 12 de l'ordre du jour]

Déclaration du représentant du Comité juridique interaméricain

58. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Pérez, représentant le Comité juridique interaméricain, et l'invite à prendre la parole.

59. M. PÉREZ (Comité juridique interaméricain) dit qu'il est honoré de représenter le Comité juridique interaméricain devant la Commission du droit international pour rendre compte à celle-ci, selon la pratique habituelle, des activités actuelles du Comité et communiquer à la Commission les observations et les questions de ce dernier.

60. L'ordre du jour de la soixante-treizième session ordinaire du Comité, qui doit se tenir à Rio de Janeiro en août 2008, atteste la diversité des questions qu'il étudie. Il s'agit de questions de droit international privé et public qui couvrent une large gamme de conflits d'idées de nature politique tels que la relation entre le commerce international et le développement économique, entre la sécurité nationale, la démocratie et l'accès du public à l'information, et entre les principes et régimes universels de protection des droits de l'homme et le besoin affirmé, en particulier dans le contexte du droit de la lutte contre la discrimination, de systèmes adaptés aux réalités régionales, et même des questions pouvant être considérées comme «constitutionnelles» pour le système juridique de

l'Organisation des États américains (OEA). L'ampleur de ces tâches importantes et complexes s'explique en partie par le caractère unique du mandat du Comité, qui comprend non seulement le développement progressif et la codification du droit international public mais aussi une responsabilité particulière de promouvoir l'harmonisation du droit international privé entre les États membres de l'OEA. Le fait que le Comité soit compétent pour rendre des avis consultatifs sur les questions que lui soumettent l'Assemblée générale et le Conseil permanent de l'OEA, ainsi que le pouvoir qui est le sien d'examiner certaines questions *proprio motu*, peuvent encore élargir l'éventail des questions examinées. Le caractère de plus en plus artificiel de la division classique entre droit international public et droit international privé et l'élargissement continu des sujets et des conflits entre principes dont traite le droit international, comme l'atteste le sujet des droits de l'homme en relation avec les catastrophes humanitaires, rendent les travaux du Comité de plus en plus pertinents pour les organismes universels comme la Commission qui ne s'intéressent qu'aux questions de droit international public. M. Pérez dit que tel est à tout le moins l'espoir qu'il entretient en faisant son rapport oral, ainsi que l'esprit dans lequel il tentera de répondre aux questions des membres de la Commission.

61. À sa soixante et onzième session ordinaire, en août 2007, le Comité a été informé que la présidence du Conseil permanent de l'OEA avait demandé qu'il étudie l'étendue du droit à l'identité. Le Comité a examiné un projet d'avis établi par un de ses membres, qu'il a ensuite approuvé, à l'unanimité moins une voix et moyennant des modifications mineures. Selon cet avis, le droit à l'identité revêt trois dimensions. Premièrement, il a son caractère autonome. De plus, il est indispensable comme moyen d'exercer les droits civils, politiques, économiques et sociaux. Enfin, il comprend d'autres droits comme le droit à un nom, à une nationalité et à une famille, et établit ainsi un ensemble de droits qui constituent l'identité de l'individu. La nature du droit à l'identité est liée aux valeurs et principes inhérents à la dignité humaine, la vie sociale et l'exercice des droits de l'homme. Il relève aussi du *jus cogens*, car sans lui les autres droits fondamentaux ne peuvent être exercés. Il s'agit donc du type de droit qui ne peut en aucune circonstance être suspendu en vertu de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. En partie en réponse à l'avis du Comité, un groupe de travail créé par le Comité des affaires politiques et juridiques du Conseil permanent travaille actuellement à l'élaboration d'un projet de programme interaméricain pour un registre universel de l'état civil et le droit à l'identité.

62. À sa soixante-dixième session ordinaire tenue en février et mars 2007, le Comité a approuvé une proposition d'un de ses membres tendant à ce qu'il explique le sujet du droit des travailleurs migrants et de leur famille. Après une année de travail assidu, deux rapporteurs ont présenté un document intitulé «Guide ou manuel des droits des travailleurs migrants et de leur famille»[187]. Le Comité a adopté une résolution approuvant ce document et l'adressant au Conseil permanent et, par le biais de celui-ci, aux États membres de l'OEA afin qu'ils le diffusent s'ils le jugent bon. L'objet de ce document est de renforcer le respect des droits des travailleurs migrants et de leur famille et de les promouvoir, y compris le respect des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

63. À sa trente-cinquième session ordinaire, en juin 2005, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté l'ordre du jour de la septième Conférence spécialisée sur le droit international privé (CIDIP-VII) et a demandé au Comité de l'aider à préparer cette réunion. Des propositions sur l'un des sujets à examiner, à savoir la protection du consommateur (droit applicable, compétence et restitution pécuniaire), ont été présentées par les Gouvernements du Brésil, des États-Unis et du Canada dans le cadre d'un groupe de discussion Internet novateur qui a facilité la participation des spécialistes de la société civile au processus. Une réunion d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux s'est tenue en décembre 2006. À la soixante-douzième session ordinaire du Comité, en mars 2008, celui-ci a examiné un rapport de l'un des rapporteurs qui indiquait que les négociations étaient dans l'impasse. Le Comité a alors adopté une résolution en vue de donner des indications aux négociateurs pour leur permettre de faire avancer les négociations. Cette résolution soulignait que la protection du consommateur était l'une des questions clefs se faisant jour dans le développement du commerce transfrontière et que les consommateurs participant à des transactions commerciales transfrontières devaient avoir des recours d'un coût proportionné à la valeur de leurs réclamations et leur garantissaient une réparation adéquate, effective et rapide. Dans cette résolution, le Comité déclarait également qu'étant donné le vaste éventail de questions de fond que soulevaient les contrats commerciaux transfrontières entre consommateurs et fournisseurs, les négociations et délibérations destinées à régler les divers problèmes, allant de la compétence et du droit applicable à la reconnaissance et l'exécution des jugements et aux autres méthodes de règlement des différends telles que l'arbitrage et les actions collectives, pourraient nécessiter des formes novatrices de coopération internationale de la part des États membres de l'OEA. Le processus de la CIDIP entrait dans une nouvelle phase, très créative, pour deux raisons principales: premièrement, l'élaboration de traités laissait la place à l'élaboration de lois types, peut-être en parallèle du passage des traités aux règlements dans l'Union européenne, et, deuxièmement, l'accent était désormais mis non plus sur les questions techniques ou de coopération juridique internationale mais sur les questions politiques de fond telles que l'équilibre des intérêts entre producteurs et consommateurs et la création de bases sûres pour les transactions.

64. À sa trente-septième session ordinaire, en juin 2007, l'Assemblée générale de l'OEA a demandé au Comité d'établir une étude comparée sur les lois existant dans les États membres en ce qui concerne la protection des données personnelles. Le Comité, tout en exécutant ce mandat, a reconnu qu'il y avait une relation entre l'accès à l'information et le renforcement de la démocratie, la responsabilisation des fonctionnaires et le rôle crucial de la transparence dans l'administration publique aux fins de la lutte contre la corruption. Il a donc approuvé une résolution demandant à ses rapporteurs de continuer de travailler sur le sujet en partenariat avec d'autres organes de l'OEA.

[187] Document publié sous la cote OEA/SER.Q-CJI/doc.292/08, en date du 7 mars 2008.

L'un des rapporteurs du Comité participe actuellement à l'initiative lancée par le Centre Carter pour organiser un séminaire sur l'accès à l'information, qui doit adopter une déclaration et un plan d'action.

65. En 2007, l'Assemblée générale de l'OEA a demandé au Comité d'établir, à partir des informations reçues des États membres, une loi type sur la coopération entre les États et la Cour pénale internationale tenant compte du fait que les systèmes juridiques de l'hémisphère étaient différents. Le rapporteur du Comité a transmis aux États membres un questionnaire sur leurs législations en vigueur et les obstacles juridiques à la coopération avec la Cour pénale internationale. Lors de la dernière session du Comité, le rapporteur a présenté deux rapports qui examinent de manière approfondie les questions en jeu. Le rapporteur s'est, dans le cadre d'une proposition intérimaire, référé aux lois en vigueur adoptées par des pays comme le Canada, l'Uruguay, le Pérou, le Costa Rica, l'Argentine et Trinité-et-Tobago, qui reflètent leur expérience dans l'application du Statut de Rome dans les différents systèmes juridiques de l'hémisphère. Le Comité a adopté une résolution approuvant les deux rapports et priant instamment le rapporteur de poursuivre ses travaux afin de s'acquitter de son mandat et d'établir une loi type.

66. En juin 2005, l'Assemblée générale de l'OEA a demandé au Conseil permanent de créer un groupe de travail chargé de recevoir des propositions, notamment du Comité, en vue de l'élaboration d'un projet de convention contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance. Dans sa réponse initiale, le Comité a recommandé que la convention proposée soit précise et compatible avec les instruments universels et régionaux existants, qu'elle s'applique non seulement aux actes imputables aux gouvernements mais aussi aux actes privés et qu'elle évoque le rôle de la Cour de justice interaméricaine et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Le processus d'élaboration a depuis lors avancé de manière positive en réponse aux recommandations du Comité. Le Comité compte, à sa prochaine session, formuler des commentaires plus détaillés sur le projet actuel, qui soulève d'importants problèmes comme celui de la tension entre le désir de punir les infractions motivées par la haine et la nécessité de protéger la liberté d'expression.

67. Les deux derniers sujets inscrits à l'ordre du jour du Comité sont de nature quasi constitutionnelle. Le premier est intitulé «Réflexions sur une Cour de justice interaméricaine». En 2007, l'un des plus anciens membres du Comité a proposé de rouvrir le débat sur l'idée de créer une cour de justice interaméricaine. Il proposait d'amender la Charte de l'OEA afin de créer un organe dont la mission serait, comme celle de la Cour internationale de Justice, de régler les différends et de rendre des avis consultatifs. De l'avis de ce membre, le Comité juridique interaméricain pouvait assumer le rôle d'un tribunal pour exercer ces deux fonctions. Lors de sa plus récente session, le Comité a décidé d'étudier l'idée plus avant, le Secrétaire général de l'OEA ayant indiqué qu'il appuyait la création d'une cour interaméricaine et compte tenu des préoccupations exprimées par de nombreux membres s'étant plaints de devoir saisir la Cour internationale de Justice pour régler des différends totalement interaméricains. Toutefois, cette étude ne reposerait pas sur l'hypothèse, comme proposé initialement, d'un élargissement du rôle du Comité juridique interaméricain, qui avait déjà bien assez d'attributions.

68. Le dernier sujet, qui constitue un développement très intéressant, est intitulé «Suivi de l'application de la Charte démocratique interaméricaine»[188]. La Charte est un instrument unique adopté dans une résolution d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'OEA le 11 septembre 2001. Elle définit des procédures spéciales s'agissant de la réaction des organes politiques de l'OEA aux menaces contre la démocratie dans les États membres de l'OEA et énonce les normes et les procédures régissant l'adoption de sanctions contre les gouvernements qui ne respectent pas ses prescriptions. En août 2007, le Comité s'est réuni avec le Secrétaire général de l'OEA pour examiner le rapport de celui-ci sur l'application de la Charte, dans lequel il déclarait notamment qu'une série de questions concernant l'application de la Charte appelait des éclaircissements. Parmi les principales questions identifiées par le secrétariat de l'OEA et dont le Comité a pris note, on trouve des questions fondamentales comme le statut juridique précis de la Charte démocratique interaméricaine par rapport à la Charte de l'OEA. Certains ont fait valoir que la Charte démocratique n'avait de valeur qu'interprétative, d'autres seulement qu'elle était au mieux une déclaration politique. À l'autre extrême, certains voyaient dans la Charte une interprétation de la Charte de l'OEA faisant autorité, comparable à la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération avec les États conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2625 (XXV) en date du 24 octobre 1970. Des questions d'interprétation précises avaient également été soulevées: par exemple, le secrétariat de l'OEA demande si le terme «gouvernement», tel qu'utilisé dans la Charte aux fins d'établir le consentement d'un État membre à une mission du Secrétaire général, englobe également les branches non exécutives du gouvernement, comme l'appareil judiciaire. Après un long débat, et à l'unanimité moins une voix, le Comité a décidé de revenir sur cette question afin de donner des réponses aux questions d'interprétation soulevées par le secrétariat de l'OEA: à ce jour, les rapporteurs chargés du sujet n'ont pas encore soumis leurs rapports.

69. L'éventail de questions dont est saisi le Comité juridique interaméricain est vaste, en grande partie parce qu'il répond à un nombre toujours croissant de demandes des organes politiques de l'OEA. Toutefois, ceci est aussi dû en partie au fait que le Comité est parfois «à l'avant-garde», en ce qu'il anticipe les évolutions futures du droit international bien avant qu'un intérêt politique – sans parler d'un appui politique – pour ces sujets se soit manifesté. Bien que l'efficacité du Comité exige qu'il ne soit pas trop à l'avant-garde, il risque de se laisser distancer s'il n'anticipe pas les besoins futurs. Concluant sur cet humble rappel de la situation précaire dans laquelle se trouve le Comité, M. Pérez remercie les membres de la Commission de leur attention et les invite à poser des questions et à faire des observations.

---

[188] Charte démocratique interaméricaine (Lima, 11 septembre 2001), *International Legal Materials*, vol. 40, nº 5 (septembre 2001), p. 1289 (www.oas.org/OASpage/frn/documents/Democractic_Charter.htm).

70. M. BROWNLIE dit que l'idée d'un système régional de règlement pacifique des différends sous la forme d'une cour interaméricaine de justice a de vastes implications. Il souhaiterait en savoir un peu plus sur les raisons pour lesquelles les États souhaitent éviter de porter les problèmes régionaux devant la Cour internationale de Justice. La Cour est régulièrement saisie de différends territoriaux maritimes entre États d'Amérique latine et il n'est pas habituel d'entendre critiquer la manière dont elle juge ces différends. Une question plus complexe tient au fait que, dans les affaires concernant les problèmes régionaux, il y a souvent un chevauchement entre les règlements judiciaires international et régional. Par exemple, la Cour d'arbitrage dans l'affaire du *Canal de Beagle* était composée de membres et d'anciens membres de la Cour internationale de Justice. Pourtant aucune des parties au différend n'a souhaité que des juges latino-américains y siègent au motif que, comme l'affaire concernait un différend frontalier, les membres de la Cour d'arbitrage devaient être extérieurs à la région.

71. M. VASCIANNIE, évoquant la conclusion tirée par M. Pérez selon laquelle le Comité juridique interaméricain est «à l'avant-garde», demande comment le Comité distingue entre questions juridiques et questions politiques lorsqu'il propose des sujets pour étude à l'Assemblée générale de l'OEA. Il se demande s'il y a un consensus au sein du Comité quant à la manière dont cette distinction doit être faite.

72. M. PÉREZ (Comité juridique interaméricain), répondant à la question de M. Brownlie, dit que les préoccupations qu'il a entendu exprimer par les membres hispanophones du Comité avaient trait, non à une partialité ou à un parti pris de fond de la Cour, mais au fait que dans les différends entre pays à population hispanophone, le fardeau que représente un procès dans une langue étrangère est perçu comme excessif et un peu comme un affront à la dignité des intéressés. Les milieux juridiques latino-américains estiment également que dans quelques domaines précis, comme celui des différends frontaliers mentionnés par M. Brownlie, il n'est pas tenu suffisamment compte de normes propres à l'Amérique latine comme l'*uti possidetis juris*. S'il comprend l'argument de M. Brownlie selon lequel il est souhaitable que les affaires soient jugées sans aucune passion, il estime quant à lui que le jugement par un étranger à une région implique parfois l'abandon de l'avantage que constitue la connaissance de la région. Il faut donc réaliser un équilibre entre ces deux considérations.

73. Répondant à la question de M. Vasciannie, M. Pérez déclare qu'on peut présumer que chaque membre du Comité a son propre algorithme pour distinguer entre questions politiques et questions juridiques. Il existe une différence intéressante entre juristes de *common law* formés aux procédures judiciaires dynamiques, qui sont très ouverts aux sensibilités politiques, et les juristes de droit civil qui, ayant été formés à l'exégèse textuelle, ont peut-être moins tendance à accepter le caractère dynamique du droit. Au-delà de cette distinction et de l'influence de l'expérience professionnelle de chaque membre, il ne saurait spéculer sur la manière dont les membres distinguent entre questions politiques et questions juridiques.

74. M. NOLTE dit qu'il souhaiterait en savoir plus au sujet du contexte du différend sur le point de savoir si le terme «gouvernement», tel qu'utilisé dans la Charte démocratique interaméricaine, englobe aussi l'appareil judiciaire. D'instinct, il aurait tendance à penser que ce terme inclut assurément l'appareil judiciaire aux fins du droit international.

75. Mme ESCARAMEIA dit que ses deux questions ont trait à la relation entre le Comité juridique interaméricain et la Commission du droit international. S'agissant de la proposition de créer une cour de justice interaméricaine, elle demande s'il y a eu des objections à la régionalisation du droit international au motif qu'elle risque d'entraîner la fragmentation du droit international. Dans ses travaux sur le sujet, la Commission n'a pas étudié la prolifération des institutions judiciaires elles-mêmes ou la relation entre elles. Elle souhaiterait aussi savoir s'il n'a jamais été proposé, par un membre du Comité ou par l'Assemblée générale de l'OEA, d'examiner systématiquement les travaux de la Commission du droit international. D'autres organismes régionaux, comme l'Organisation juridique consultative des pays d'Asie et d'Afrique, examinent périodiquement les travaux de la Commission.

76. M. PÉREZ (Comité juridique interaméricain) dit que lorsque le Comité examine un sujet, il juge normal et conforme à l'exercice de la diligence voulue de vérifier si la Commission du droit international a déjà examiné ce sujet; toutefois, il n'y a pas de système institutionnel pour l'étude régulière des travaux de la Commission. Il déclare qu'il ne manquera pas de transmettre la proposition très intéressante de Mme Escarameia au Comité. Il est vrai qu'il y a des chevauchements et des complémentarités entre les travaux des deux organismes, certains membres du Comité juridique interaméricain ayant été membres de la Commission du droit international et vice versa. De ce fait, les membres du Comité sont extrêmement au fait des travaux de la Commission.

77. La fragmentation du droit international est une question qui est en permanence à l'étude au Comité. Le centenaire de celui-ci a été marqué par une tentative d'élaborer un corpus de droit régional spécialisé. M. Pérez a quant à lui, en tant que participant à ce débat, été étonné de la détermination des membres à éviter tout écart entre le droit régional et le droit international général. Néanmoins, ils estiment que les préoccupations régionales peuvent parfois exiger que l'on s'écarte du droit international général. Le Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de convention interaméricaine contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance, par exemple, a été créé dans ce souci de spécialisation, bien que le Comité eût estimé que le corpus existant d'instruments internationaux suffisait pour la tâche à accomplir et que le travail d'application était plus prioritaire.

78. En ce qui concerne la question de M. Nolte s'agissant de la définition du terme «gouvernement» figurant dans la Charte démocratique interaméricaine, l'appareil judiciaire fait manifestement partie du gouvernement aux fins de la pratique des États en droit international; néanmoins, dans le cas de la Charte démocratique interaméricaine, la question de la *lex specialis* se pose. Cette charte est fondée sur l'hypothèse que les États membres

de l'OEA sont une sorte de société de démocraties, l'idée étant que lorsqu'un État s'écarte d'un ensemble convenu de normes démocratiques, le principe de non-intervention doit se voir accorder moins d'importance et des procédures d'intervention internationale doivent être mises en mouvement. L'une des procédures prévues consiste pour le secrétariat à effectuer une mission sur le territoire d'un État membre avec le consentement du gouvernement de ce dernier. La question technique qui se pose est celle de savoir si le terme «gouvernement» utilisé dans la Charte doit être interprété, aux fins d'un tel consentement, comme désignant uniquement l'exécutif, qui est généralement la branche du gouvernement ayant une capacité internationale en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités et d'autres instruments pertinents, ou si l'invitation peut émaner de l'appareil judiciaire, si celui-ci estime, par exemple, que l'exécutif a porté atteinte aux droits qui sont les siens dans le cadre d'une structure constitutionnelle démocratique. Il s'agit d'une question d'interprétation complexe; certains peuvent arguer qu'il s'agit essentiellement d'une question politique. M. Pérez hésite à émettre une opinion sur ce point au stade actuel, car le Comité ne l'a pas encore examiné.

79. M. HASSOUNA dit que les activités et l'expérience du Comité juridique interaméricain pourraient être utiles à d'autres organisations régionales, comme la Ligue des États arabes et l'Union africaine. Il souhaiterait donc proposer qu'une forme de coopération soit établie entre les divers organes judiciaires au bénéfice de tous.

80. La responsabilité pénale internationale est une question importante non seulement dans les Amériques mais dans toutes les régions du monde. Étant donné que certains États membres de l'OEA, comme les États-Unis, n'ont pas encore signé le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, alors que d'autres y sont peut-être déjà parties, M. Hassouna se demande si l'OEA a une position commune concernant l'opportunité de signer et de ratifier le Statut de Rome.

81. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en qualité de membre de la Commission, dit que comme M. Vasciannie, il a eu l'honneur de siéger au Comité juridique interaméricain. Sur la base de cette expérience, il juge nécessaire de renforcer la coopération entre la Commission du droit international et les autres organismes régionaux s'occupant de la codification du droit international et également entre ces organismes régionaux et le Comité juridique interaméricain. Quant à la proposition de créer une cour de justice interaméricaine, il a tendance à penser que cela risque de créer plus de problèmes que cela n'en résoudra.

82. M. PÉREZ (Comité juridique interaméricain), répondant à la question de M. Hassouna, dit qu'il n'y a pas de position interaméricaine commune en ce qui concerne la Cour pénale internationale; toutefois, il existe un consensus selon lequel les États qui souhaitent adhérer au Statut de la Cour doivent pouvoir le faire, et qu'ils ne doivent ménager aucun effort pour éliminer les obstacles techniques à une telle adhésion pouvant exister dans leur système juridique interne. Dans cet esprit, le Comité s'est efforcé d'exercer sa fonction administrative et technique pour résoudre les problèmes que connaissent les États membres sur la base des enseignements tirés de l'expérience d'autres États membres. En ce sens, il s'agit de la forme de fonction publique internationale la moins politique et la plus désintéressée. La proposition faite par M. Hassouna et appuyée par le Président en faveur d'une coopération interrégionale plus étroite s'inscrit dans une telle démarche, et M. Perez dit qu'il la recommandera au Comité.

83. En conclusion, il remercie les membres de leurs questions et observations aussi intéressantes que révélatrices, qu'il transmettra au Comité afin que tous les membres de celui-ci puissent en tirer les enseignements.

84. Le PRÉSIDENT remercie le Président du Comité juridique interaméricain pour sa contribution précieuse aux travaux de la Commission, et lui souhaite un bon voyage de retour.

La séance est levée à 12 h 50.

2979e SÉANCE

Mercredi 16 juillet 2008, à 10 heures

Président: M. Edmundo VARGAS CARREÑO

Présents: M. Al-Marri, M. Brownlie, M. Caflisch, M. Comissário Afonso, M. Dugard, Mme Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, Mme Jacobsson, M. Kamto, M. Kemicha, M. McRae, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Mme Xue, M. Yamada.

Protection des personnes en cas de catastrophe (*suite*) [A/CN.4/590 et Add.1 à 3, A/CN.4/598]

[Point 8 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport préliminaire du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/598).

2. Mme ESCARAMEIA remercie le Rapporteur spécial pour son rapport extrêmement riche et instructif, et aussi pour les contacts qu'il a pris avec divers organismes au sein du système des Nations Unies et extérieurs à celui-ci. Elle souscrit à la démarche qu'il a adoptée dans son rapport préliminaire: l'objet de ce document est de définir les hypothèses de base à partir desquelles procédera le travail de la Commission, l'accent étant mis sur la portée du sujet. Il semble à cet égard que le Rapporteur spécial ait retenu trois hypothèses de base. La première est que la conception du sujet doit être large, l'étude devant porter sur les catastrophes naturelles et celles dues à l'activité de l'homme, sur les divers intervenants, étatiques et non