

Document:-
A/CN.4/SR.3015

Compte rendu analytique de la 3015e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2009, vol. I

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

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DES SÉANCES DE LA SECONDE PARTIE DE LA SOIXANTE ET UNIÈME SESSION

tenue à Genève du 6 juillet au 7 août 2009

3015^e SÉANCE

Lundi 6 juillet 2009, à 15 h 5

Président: M. Ernest PETRIČ

Présents: M. Caffisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M^{me} Jacobsson, M. McRae, M. Melescanu, M. Murase, M. Niehaus, M. Ojo, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vargas Carreño, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood, M^{me} Xue.

Protection des personnes en cas de catastrophe¹⁶³ (A/CN.4/606 et Add.1, sect. F, A/CN.4/615¹⁶⁴ et A/CN.4/L.758¹⁶⁵)

[Point 8 de l'ordre du jour]

DEUXIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT déclare ouverte la seconde partie de la soixante et unième session de la Commission du droit international et souhaite la bienvenue aux participants au Séminaire de droit international, qui suivront les travaux de la Commission. Il invite le Rapporteur spécial, M. Valencia-Ospina, à présenter son deuxième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/615).

2. M. VALENCIA-OSPINA (Rapporteur spécial), présentant son deuxième rapport, dit qu'il a été attentif au fait que, dans sa résolution 63/123 du 11 décembre 2008, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de prendre en compte les commentaires et observations des gouvernements et d'engager des consultations avec des intervenants humanitaires de premier plan (par. 16); c'est pourquoi, dans

¹⁶³ Pour l'examen du rapport préliminaire du Rapporteur spécial [*Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598] par la Commission, voir *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), chap. IX, p. 139 à 145.

¹⁶⁴ Reproduit dans l'*Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie).

¹⁶⁵ Reprographié, disponible sur le site de la Commission. Voir aussi *infra*, la 3029^e séance.

l'introduction de son deuxième rapport, il a mis l'accent sur les commentaires et observations formulés oralement par les États à la Sixième Commission et sur les contacts pris avec d'autres entités du système des Nations Unies. Il voudrait en outre attirer l'attention de la Commission sur deux documents informels¹⁶⁶ qui contiennent les observations qu'ont faites le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) en réponse à une question de la Commission¹⁶⁷ sur la manière dont le système des Nations Unies et la FICR ont institutionnalisé les rôles et les responsabilités en matière d'assistance aux populations et aux États touchés par des catastrophes. M. Valencia-Ospina apprécie vivement leur réponse rapide à cette question, qui reflète les préoccupations exprimées par plusieurs membres de la Commission.

3. Concernant les autres développements récents, trois documents utiles pour le sujet, publiés après la clôture de la soixantième session de la Commission, sont mentionnés dans le paragraphe 14 du rapport du Rapporteur spécial. Il convient d'y ajouter le rapport intitulé «Réduction des risques de catastrophe: Bilan mondial 2009»¹⁶⁸, première évaluation globale bisannuelle de la réduction des risques de catastrophe réalisée dans le cadre de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/219 du 22 décembre 1999. Il convient également d'évoquer la deuxième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, qui s'est tenue à Genève du 16 au 19 juin 2009 et qui était consacrée aux catastrophes, à la pauvreté et à la vulnérabilité. Enfin, un rapport du Secrétaire général¹⁶⁹ sur les progrès accomplis dans le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies vient d'être soumis à la session de fond du Conseil économique et social qui se tient actuellement à Genève. Ce rapport décrit les

¹⁶⁶ Distribution limitée aux membres de la Commission [ILC (LXI) POPD/INFORMAL/1 et 2].

¹⁶⁷ *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), chap. III, p. 18, par. 32.

¹⁶⁸ *Risques et pauvreté dans un climat en évolution. Investir aujourd'hui pour des lendemains plus sûrs*, Nations Unies, Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, 2009 (disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net).

¹⁶⁹ «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies» (A/64/84-E/2009/87).

tendances et difficultés notables qui se sont manifestées au cours de l'année écoulée et analyse deux questions thématiques: le respect et la mise en œuvre des principes directeurs de l'aide humanitaire au niveau opérationnel d'une part, et l'atténuation des effets des difficultés et tendances mondiales actuelles sur la fourniture de l'aide humanitaire dans des conditions d'efficacité, d'autre part.

4. L'Assemblée générale a examiné en particulier, et sous différents angles, les catastrophes survenues au cours des deux dernières décennies et leurs multiples conséquences. À sa soixante-troisième session, elle a adopté pas moins de cinq résolutions qui étaient consacrées, de manière générale, aux différents aspects du cycle de la catastrophe dans toutes ses phases¹⁷⁰. Cinq autres résolutions concernaient des cas concrets de catastrophe dans le monde¹⁷¹. Le thème des catastrophes est également abordé dans des résolutions portant sur diverses autres questions: ainsi, la résolution 63/90 du 5 décembre 2008 sur la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l'espace met l'accent sur la nécessité de perfectionner la technologie spatiale pour atténuer les conséquences des catastrophes et de coopérer à l'échelle internationale pour réduire les débris spatiaux.

5. L'objet du deuxième rapport du Rapporteur spécial est de fournir des orientations concrètes au regard des questions posées dans le rapport préliminaire qui ont suscité un débat fructueux à la Commission du droit international et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, en particulier les questions relatives à la portée adéquate du sujet (A/CN.4/606, par. 79 à 81). Quatre questions principales ont été abordées dans le cadre de ce débat: la définition adéquate de la notion de «protection des personnes» dans le cadre du sujet; le point de savoir si les travaux de la Commission devraient être limités aux droits et obligations des États ou s'il faut élaborer un cadre applicable au comportement des autres acteurs; les phases de la catastrophe qu'il convient de traiter; et la définition adéquate de la catastrophe. Les membres de la Commission et les représentants des gouvernements à la Sixième Commission ont exprimé différents avis sur les principes qui devraient guider les travaux de la Commission; certains se sont dits particulièrement intéressés par l'incidence du nouveau principe de la responsabilité de protéger¹⁷². Les projets d'article proposés dans le deuxième rapport constituent une tentative de répondre à ces questions sur la base des principales vues qui ressortent du débat.

¹⁷⁰ Résolution 63/139 sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire fournie par les organismes des Nations Unies et 63/141 sur la coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles, de la phase des secours à celle de l'aide au développement, en date du 11 décembre 2008; 63/147, du 18 décembre 2008, intitulée «Nouvel ordre humanitaire mondial»; 63/216, intitulée «Stratégie internationale de prévention des catastrophes», et 63/217, intitulée «Catastrophes naturelles et vulnérabilité», en date du 19 décembre 2008.

¹⁷¹ Notamment les résolutions 63/136 («Aide humanitaire et reconstruction au Libéria») et 63/137 («Renforcement des secours d'urgence et des activités de relèvement, de reconstruction et de prévention à la suite du tsunami catastrophique survenu dans l'océan Indien»), en date du 11 décembre 2008; 63/211 («Marée noire sur les côtes libanaises»); et 63/215 («Coopération internationale pour l'atténuation des effets du phénomène El Niño»), en date du 19 décembre 2008.

¹⁷² Voir à ce sujet la résolution 63/308 du 14 septembre 2009 et le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677), en particulier les paragraphes 1 à 10.

6. Pour délimiter convenablement le sujet, il faut savoir comment définir la notion de protection applicable en cas de catastrophe. La définition adoptée à titre provisoire par le comité de rédaction du deuxième atelier sur la protection organisé par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en mars 1998 est peut-être un bon point de départ. Selon cette définition, «la protection, en ce qui concerne les acteurs humanitaires, comprend toutes les activités visant à aider les autorités compétentes à [...] prévenir, mettre fin ou éviter la survenance ou la récurrence de violations des droits de l'homme internationaux, du droit humanitaire et du droit des réfugiés, et de [...] les convaincre de prendre des mesures appropriées»¹⁷³. Ce texte montre que les participants sont convenus que la définition devait énoncer qu'elle englobait toutes les activités visant à protéger les personnes contre des violations de leurs droits de l'homme inaliénables et universels.

7. Pour préciser la notion de protection des personnes aux fins du sujet, deux aspects de la question sont examinés dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial. Aux paragraphes 16 à 18, la proposition d'approche fondée sur les droits est analysée; et, aux paragraphes 19 à 27, il est suggéré que les droits et obligations de l'État devraient être précisés à la fois dans le cadre des relations entre États et dans celui des relations des États vis-à-vis des personnes. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 8 du rapport, de nombreuses délégations à la Sixième Commission se sont déclarées favorables à une approche du sujet fondée sur les droits. Cette approche a également été appuyée à la Commission du droit international¹⁷⁴, où certains membres ont souligné que, dans la mesure où la question clef était de savoir comment renforcer les droits individuels, il fallait mettre l'accent sur les obligations des États et des acteurs non étatiques.

8. L'approche fondée sur les droits ne vise pas à établir un régime rivalisant ou faisant double emploi avec celui des droits de l'homme ou d'autres régimes connexes. Elle offrirait plutôt un cadre dans lequel la légitimité et le succès d'une action de secours en cas de catastrophe pourraient être évalués en fonction de la manière dont les droits des parties touchées ont été respectés, protégés et mis en œuvre. Les paragraphes 16 et 17 du deuxième rapport du Rapporteur spécial montrent que l'approche fondée sur les droits résulte d'une évolution conceptuelle dans l'étude du développement international, les États ayant progressivement compris que les normes relatives aux droits étaient cruciales pour évaluer les programmes de développement et élaborer des politiques de développement.

9. Certaines des principales conclusions et recommandations formulées dans le rapport intitulé «Réduction des risques de catastrophe: Bilan mondial 2009»¹⁷⁵ sont particulièrement importantes. Selon ce rapport, le risque mondial de catastrophe est fortement concentré dans les pays les plus pauvres dont les systèmes de gouvernance sont les plus faibles. C'est en particulier dans les pays à faible

¹⁷³ «Protection. Toward professional standards», rapport de l'atelier (17-19 mars 1998), CICR, 1998, p. 22 et annexe 2, «Document de synthèse préparé par le Comité de rédaction», p. 82.

¹⁷⁴ *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), chap. IX, p. 141, par. 227 à 229 et 231.

¹⁷⁵ Op. cit. (voir *supra* la note 168).

revenu et à revenu intermédiaire qui connaissent une croissance économique rapide que l'exposition de la population et des biens aux catastrophes naturelles augmente plus vite que le renforcement des capacités en matière de réduction des risques, ce qui aboutit à l'aggravation du risque de catastrophe. Les pays dont les économies sont de petite envergure et fragiles, comme les petits États insulaires en développement et les pays en développement sans littoral, présentent la plus grande vulnérabilité économique aux risques naturels. Les populations les plus pauvres subissent une part excessive des dommages liés aux catastrophes.

10. L'approche fondée sur les droits n'est pas exclusive et doit être étayée par d'autres considérations le cas échéant. La FICR a notamment suggéré à la Commission de se concentrer sur les besoins des victimes de catastrophes (par. 17 du rapport). Dans les études menées à l'heure actuelle sur la question par des organisations internationales concernées, l'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les besoins sont présentées comme s'excluant presque mutuellement. Besoins et droits sont pourtant les deux faces d'une même médaille, et l'on peut ramener ce qui distingue ces approches à une question d'accentuation. Vue sous cet angle, la suggestion de la FICR pourrait compléter utilement l'approche du sujet fondée sur les droits.

11. Lorsqu'elle applique cette approche à la protection des personnes, la Commission ne doit pas oublier qu'elle examine deux relations fondamentalement différentes: celle des États entre eux et celle des États vis-à-vis des personnes touchées. Ainsi qu'indiqué aux paragraphes 19 à 27 du rapport, la différence conceptuelle entre ces deux axes, qui détermine l'application des règles pertinentes du droit international, a récemment été explicitée par la Cour internationale de Justice dans des arrêts portant sur différents cas de figure. La déclaration faite par la Cour en octobre 2008 dans son ordonnance relative à une demande en indication de mesures conservatoires soumise par la Géorgie dans l'affaire relative à l'*Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)* est également intéressante. La Cour a indiqué la mesure conservatoire contraignante suivante: «Les deux Parties faciliteront, et s'abstiendront d'entraver d'une quelconque façon, l'aide humanitaire apportée au soutien des droits dont peut se prévaloir la population locale en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale» (par. 149 B de l'ordonnance). La distinction conceptuelle ainsi mise en évidence suggère une approche de l'examen du sujet en deux étapes, la première étant axée sur les droits et les obligations réciproques des États. Une fois cette relation précisée, il devrait être plus facile pour la Commission d'appréhender et d'énoncer les droits et obligations des États envers les personnes touchées.

12. Un grand nombre d'acteurs participent aux interventions en cas de catastrophe: organismes gouvernementaux nationaux et étrangers, armées, Nations Unies, organisations intergouvernementales et non gouvernementales, FICR et entités privées. Mettre en place un cadre général visant à guider l'ensemble de ces acteurs serait non seulement une tâche colossale et de longue haleine, mais reviendrait aussi à reproduire dans une large mesure 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 catastrophe¹⁷⁶, adoptées par la FICR en 2007. Pour cette raison, et pour d'autres motifs énoncés au paragraphe 28 du rapport, la Commission aurait tout intérêt à se concentrer sur les droits et obligations des États dans un premier temps, sans préjudice de dispositions particulières qui pourraient s'appliquer aux acteurs non étatiques. On délimiterait ainsi comme il se doit les travaux de la Commission, et si elle estimait ensuite utile d'examiner plus avant les droits et les obligations des acteurs non étatiques, ses travaux sur la conduite des États constitueraient un bon point de départ.

13. Axer le sujet sur la protection suppose également un champ d'application temporel étendu, susceptible d'englober la préparation et l'atténuation, l'intervention et le relèvement précoce, ainsi que le relèvement sur le long terme. L'absence de frontière précise entre ces différentes étapes, en particulier en cas de catastrophe dite «larvée» ou «progressive» comme la désertification, justifie une telle interprétation. Des membres de la Commission du droit international et des délégations à la Sixième Commission ont toutefois fermement mis en garde contre tout élargissement excessif de la portée du sujet et suggéré que les travaux de la Commission soient limités à la catastrophe proprement dite et aux opérations de secours immédiatement consécutives à celle-ci (par. 7 et 29 du rapport). La Commission devrait en outre éviter de reproduire inutilement les travaux accomplis par d'autres organes dans les domaines de la préparation aux catastrophes et de la réduction des risques de catastrophe, par exemple, dans le cadre de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes. Il reste, ainsi qu'indiqué au paragraphe 29 du rapport, que la préparation aux catastrophes est cruciale pour protéger ultérieurement les personnes touchées. Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes¹⁷⁷ (ci-après «Cadre d'action de Hyogo») souligne que l'amélioration de la préparation aux catastrophes est vitale pour renforcer la capacité de résilience des communautés. Quant à la résolution 63/141 de l'Assemblée générale, intitulée «Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles: de la phase des secours à celle de l'aide au développement», en date du 11 décembre 2008, elle souligne l'importance de la coopération internationale qui permet de soutenir les efforts des pays dont les capacités sont limitées. La préparation étant décisive pour réduire la vulnérabilité et protéger les personnes touchées, la Commission ne peut pas complètement exclure la possibilité d'examiner la phase antérieure à la catastrophe. Au contraire, il serait plus sage de suivre la proposition formulée par un grand nombre de ses membres et de représentants des États à la Sixième Commission et de se concentrer sur l'intervention et les phases initiales du relèvement, sans préjudice d'un examen ultérieur de la phase antérieure à la catastrophe (A/CN.4/606, par. 80).

¹⁷⁶ *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*, FICR, Genève, 2008, p. 8.

¹⁷⁷ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6), chap. I, résolution 2.

14. Ces considérations sont reflétées dans le texte proposé pour le projet d'article 1, contenu dans le paragraphe 30 du rapport, dont l'objet est de définir la portée du sujet *ratione materiae*, *ratione temporis* et *ratione personae*. Ce projet d'article se lit comme suit:

Article 1. Champ d'application

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

15. En cherchant à délimiter le champ d'application du projet d'articles en le liant à son objectif, le texte met principalement l'accent sur les actions des États et sur leur capacité à réaliser les droits des personnes en cas de catastrophe en répondant à leurs besoins. Il tient compte du fait que la Commission doit avant tout s'intéresser à la manière dont les États exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations vis-à-vis des victimes de catastrophes.

16. Concernant les personnes touchées, le projet d'article 1 adopte une approche fondée sur les droits mais souligne également qu'il est crucial de répondre aux besoins des victimes de catastrophes. Il part du principe que l'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les besoins sont complémentaires, et que les droits des personnes touchées ne peuvent être adéquatement protégés au moyen d'une intervention en cas de catastrophe si rien n'est fait pour répondre à leurs besoins face à un tel événement. Le membre de phrase «lors de toutes les phases d'une catastrophe» montre que l'accent est principalement mis sur l'intervention en cas de catastrophe, le relèvement initial et le redressement, sans exclure un effort en matière de préparation et d'atténuation pendant la phase antérieure à la catastrophe.

17. Cela étant, le projet d'article 1 ne suffit pas à délimiter les travaux de la Commission sur le sujet. Pour mener à bien cette tâche, les paragraphes 31 à 49 du rapport sont consacrés à l'élaboration d'une définition du terme «catastrophe». Certains instruments internationaux ont certes pu être appliqués en l'absence d'une telle définition, mais celle-ci est indispensable dans le cadre du projet d'articles à l'examen pour déterminer quelles personnes ont le droit d'être protégées et préciser les circonstances dans lesquelles une telle protection est de mise.

18. Des indications utiles sont fournies par la définition de la «catastrophe» contenue dans la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe. Cet instrument reprend la définition traditionnelle de la «catastrophe», à savoir une «perturbation grave du fonctionnement de la société», ce qui implique que la catastrophe soit déterminée en fonction du degré de dysfonctionnement de la société dans laquelle elle se produit. La définition de Tampere reconnaît également qu'une catastrophe peut être provoquée par une interaction complexe de facteurs au cours d'une période prolongée.

19. La définition proposée, contenue dans le paragraphe 45 du rapport, se lit comme suit:

Article 2. Définition du terme «catastrophe»

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

20. La définition proposée dans le projet d'article 2 prend pour point de départ le libellé de la Convention de Tampere auquel plusieurs changements importants sont apportés. Premièrement, les conflits armés sont expressément exclus puisqu'un ensemble complet de règles de droit international humanitaire sont déjà applicables dans ce cas. Deuxièmement, alors que la définition de Tampere inclut des événements qui ne font que menacer la vie, les biens ou l'environnement, la définition énoncée dans le projet d'article 2 exige des pertes effectives. Elle reste néanmoins suffisamment large puisqu'elle englobe les cas de pertes matérielles ou environnementales généralisées, qui appellent tous une protection lorsque des personnes sont touchées.

21. La définition proposée exclut en outre toute condition de causalité, contrairement à certaines des définitions antérieures évoquées aux paragraphes 34 à 43 du rapport, qui exigent dans une certaine mesure un lien de causalité. Si les causes sont évoquées dans certaines de ces définitions, c'est simplement pour rappeler qu'une enquête à ce sujet est inutile puisque ces définitions énoncent qu'une catastrophe peut résulter de pratiquement n'importe quel ensemble de facteurs, naturels ou autres, de sorte qu'un événement est finalement caractérisé en fonction de ses effets. Cela est particulièrement vrai en cas de cause complexe, lorsqu'un seul facteur ne peut être considéré comme étant la cause unique et suffisante d'une catastrophe – question plus complexe encore lorsque le phénomène naturel se conjugue à une activité humaine et se trouve aggravé par celle-ci. En outre, comme nombre de représentants à la Sixième Commission l'ont souligné, il ne servirait à rien d'établir une telle distinction pour protéger les victimes de catastrophes, les catastrophes d'origine naturelle et humaine produisant des effets similaires. Il n'y a donc pas lieu de prévoir une enquête quant à la cause dans le projet d'article 2.

22. Enfin, le projet de définition n'établit aucun critère selon lequel une catastrophe, pour être considérée comme telle, doit dépasser la capacité de réaction d'une société. Prévoir un tel critère reviendrait effectivement à éloigner l'axe du sujet des victimes d'une catastrophe, c'est-à-dire des personnes qui ont besoin d'une protection.

23. Une fois les travaux de la Commission sur le sujet délimités dans les projets d'articles 1 et 2, l'étape suivante consistera à déterminer quels principes guideront le reste du projet d'articles. La responsabilité de protéger a été évoquée comme étant l'un de ces principes, mais les développements récents¹⁷⁸ et le débat en Commission et à la Sixième Commission portent à croire qu'elle n'est peut-être pas applicable en cas de catastrophe. Bien que certains membres de la Commission considèrent que la responsabilité de protéger est un principe récemment apparu

¹⁷⁸ Voir le rapport du Secrétaire général (A/63/677) et les débats y afférents des 21, 23, 24 et 28 juillet 2009 dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, séances plénières*, 96^e à 101^e séances, et rectificatif (A/63/PV.96 à 101).

à prendre en considération, nombre d'autres membres de la Commission et de représentants à la Sixième Commission ont douté de sa pertinence dans le cadre du sujet (A/CN.4/606, par. 87). Certains ont exprimé des doutes quant à une quelconque valeur juridique de la responsabilité de protéger; d'autres ont estimé qu'elle ne s'appliquait qu'en cas de violations flagrantes des droits de l'homme et qu'on ne pouvait pas la transposer aux secours en cas de catastrophe.

24. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, publié en janvier 2009¹⁷⁹, le Secrétaire général a clairement affirmé que la responsabilité de protéger ne s'appliquait pas à l'intervention en cas de catastrophe. Sa conclusion, reproduite à l'alinéa *c* du paragraphe 14 du deuxième rapport du Rapporteur spécial, était que la responsabilité de protéger ne s'applique, jusqu'à ce que les États Membres en décident autrement, qu'en cas de génocide, de crime de guerre, de nettoyage ethnique et de crime contre l'humanité, et que tenter de l'étendre à d'autres calamités comme les catastrophes naturelles «compromettrait le consensus réalisé en 2005¹⁸⁰ et solliciterait le concept au-delà de sa reconnaissance ou de son utilité opérationnelle». Une déclaration aussi tranchée du plus haut responsable de l'Organisation des Nations Unies, figurant dans son rapport le plus récent et le plus complet exclusivement consacré au sujet, indique clairement que la responsabilité de protéger ne peut pas être considérée comme le principe fondamental qui sous-tendrait le sujet. Une telle fonction relève davantage de l'obligation juridique de coopérer. Pour mener à bien son œuvre de développement progressif et de codification des règles du droit international sur le sujet, la Commission n'a pas besoin de fonder son projet d'articles sur la doctrine relative à la responsabilité de protéger; il existe en effet d'autres fondements juridiques plus solides et pertinents sur lesquels s'appuyer. La Commission souhaitera peut-être tout au plus délimiter ses travaux de façon à ne pas empêcher un accord ultérieur des États tendant à étendre l'application de ce principe aux situations de catastrophe.

25. En exposant leurs arguments contre le recours à la responsabilité de protéger, certains membres de la Commission ont souligné qu'il incombait en premier lieu à l'État touché de fournir une assistance et une protection, tout en relevant que, conformément aux principes de solidarité et de coopération internationales, la communauté internationale devait jouer un rôle supplétif. Bien que la responsabilité première de l'État touché soit fondamentale et mérite d'être réaffirmée, sa dimension internationale découle directement de l'obligation de l'État de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme des personnes touchées qui se trouvent sur son territoire. Cela étant, une catastrophe – même si elle n'est pas transnationale de par ses effets matériels – soulève néanmoins une préoccupation légitime qui est par essence internationale et ancrée dans les principes de responsabilité et de solidarité partagées et qui donne naissance à l'obligation juridique internationale de coopérer. Les principes

de solidarité et de coopération internationales forment à eux deux le prisme à travers lequel le rôle des gouvernements et des acteurs non étatiques étrangers en cas de catastrophe peut être bien compris.

26. Bien que plusieurs principes aient été examinés dans le mémoire du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe¹⁸¹, notamment ceux de souveraineté, de neutralité, d'impartialité, d'humanité et de coopération, un projet d'article sur le principe juridique fondamental de coopération est proposé dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial à titre de première étape, compte tenu du fait qu'une catastrophe, même si elle est extrêmement localisée, produit un certain nombre d'effets au plan international qui donnent naissance à l'obligation de coopérer. D'autres principes utiles méritent également d'être réaffirmés et feront l'objet de projets d'article dans les futurs rapports, notamment en ce qui concerne l'assistance et l'accès en cas de catastrophe. Le projet d'article proposé se lit comme suit:

Article 3. Obligation de coopérer

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

- a) les organisations internationales compétentes, en particulier l'Organisation des Nations Unies;
- b) la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; et
- c) la société civile.

27. La coopération est un principe fondamental du droit international consacré par la Charte des Nations Unies et par la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2625/XXV du 24 octobre 1970. Dans son mémoire, le Secrétariat relève que la coopération est «une condition indispensable au succès des opérations» de secours en cas de catastrophe¹⁸². La prolifération des acteurs internationaux intervenant en cas de catastrophe exige la coopération mutuelle pour faire en sorte que les opérations de secours ne soient pas inefficaces, superposées ou contradictoires. L'État touché est tenu de coopérer avec les gouvernements et les acteurs non étatiques étrangers pour assurer l'acheminement efficace des ressources et des fonds extérieurs, ainsi que l'intervention rapide des acteurs de l'aide extérieure. L'Assemblée générale a récemment réaffirmé l'importance de la coopération en matière d'intervention en cas de catastrophe, soulignant dans sa résolution 63/141 que cette réaction incombait au premier chef à l'État sinistré, tout en reconnaissant également l'importance de la coopération internationale au cours de toutes les phases de la catastrophe, y compris la préparation, l'intervention et le relèvement. De nombreux instruments internationaux reconnaissent l'importance de la coopération régionale et mondiale, et l'importance de la coordination des activités de réduction des risques et de secours, nombre de ces instruments mettant particulièrement l'accent sur le renforcement des capacités des pays

¹⁷⁹ A/63/677, par. 10, al. *b*.

¹⁸⁰ «Document final du Sommet mondial de 2005», résolution 60/1 de l'Assemblée générale, en date du 16 septembre 2005, par. 138 et 139.

¹⁸¹ A/CN.4/590 et Add.1 à 3, reprographié, disponible sur le site Internet de la Commission.

¹⁸² *Ibid.*, par. 18.

en développement. Ainsi, la coopération internationale détermine l'efficacité de la réaction à la catastrophe.

28. En tant que principes juridiques, la solidarité et la coopération se distinguent de la charité; elles constituent plutôt un système d'interaction mutuelle dans lequel des obligations réciproques sont mises à la charge de toutes les parties. On trouve l'expression la plus claire de ces principes dans les instruments internationaux relatifs au droit de l'environnement, comme le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, en vertu duquel les pays industrialisés fournissent une aide technologique et financière aux pays en développement, ceux-ci étant tenus de respecter certaines mesures en matière de contrôle de la pollution. Dans des instruments tels que la Déclaration sur la coopération économique internationale, en particulier la relance de la croissance économique et du développement dans les pays en développement, adoptée par l'Assemblée générale à sa dix-huitième session extraordinaire, dans sa résolution S-18/3 du 1^{er} mai 1990, il est dit, au paragraphe 21, que la relance de la croissance économique dans les pays en développement exigera des efforts concertés de la part de tous les pays. Dans ces cas, la coopération suppose des obligations réciproques: les États qui fournissent l'assistance et ceux qui en bénéficient ont le devoir d'agir de manière responsable.

29. Le principe de coopération n'est en rien nouveau pour la Commission. Dans ses travaux sur les ressources naturelles partagées¹⁸³ et sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses¹⁸⁴, elle a reconnu que le droit international mettait à la charge des États une obligation générale de coopérer entre eux. Quant au commentaire du projet d'articles sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation¹⁸⁵, il y est expliqué que l'obligation des États de coopérer dans la protection et la mise en valeur d'un système de cours d'eau peut être énoncée dans un traité mais qu'elle ne dépend d'aucun accord international. L'obligation de coopérer peut par conséquent être comprise comme découlant de principes inhérents à l'ordre juridique international, donnant naissance à une obligation de partager l'information, d'élaborer conjointement des plans d'intervention d'urgence et de mettre les lois ou les règlements internes en conformité avec les obligations internationales.

30. Le principe de coopération a joué un rôle important dans les projets adoptés par la Commission sur un grand nombre de sujets. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, qui s'inspire d'un projet élaboré par la Commission¹⁸⁶, prévoit à l'article 86 l'obligation générale de coopérer avec la Cour. Les travaux de la Commission sur le droit de la haute mer ont abouti à l'obligation des

États de coopérer dans la répression de la piraterie et dans la prévention de la pollution des mers par les déchets radioactifs¹⁸⁷. Ses travaux sur la clause de la nation la plus favorisée ont abouti à la reconnaissance de la nécessité pour les pays industrialisés et les pays en développement de coopérer au plan économique¹⁸⁸, tandis que les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹⁸⁹ exigent des États qu'ils coopèrent pour mettre fin à la violation d'une norme impérative du droit international. En résumé, dans les domaines où la communauté internationale a besoin de conjuguer ses efforts pour répondre à une préoccupation qui concerne tous ses membres, la Commission n'a pas manqué de considérer que les États avaient l'obligation de le faire. Bien plus que tout autre sujet traité par la Commission, le sujet à l'examen renvoie à des notions de solidarité et d'interdépendance internationales. Par conséquent, tout article ou directive élaboré par la Commission sur le sujet ne présenterait qu'une utilité limitée s'il n'était pas fondé sur l'esprit de coopération internationale.

31. C'est pourquoi le projet d'article 3 réaffirme l'obligation juridique internationale des États de coopérer entre eux et, le cas échéant, avec des acteurs non étatiques, compte tenu de leur rôle important et souvent crucial pour protéger efficacement les personnes en cas de catastrophe. Le projet d'article 3 délimite ainsi la portée du sujet *ratione personae*. Le texte est présenté de façon à souligner le statut distinct accordé par le droit international aux principaux acteurs non étatiques, à savoir l'Organisation des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales, la FICR et la société civile, dans le cadre du sujet.

32. Les trois projets d'article proposés visent à fournir des orientations pour les travaux futurs sur le sujet en délimitant la portée de celui-ci, mais ils ont été rédigés de façon à ne préjuger d'aucune décision que la Commission pourrait souhaiter prendre à la lumière de faits nouveaux.

33. M. MURASE, félicitant le Rapporteur spécial pour son excellent travail sur le sujet, dit qu'il a quelques questions concernant certains des principes de base qui sous-tendent le deuxième rapport du Rapporteur spécial. Tout d'abord, il ne comprend pas bien l'approche du sujet décrite au paragraphe 17, selon laquelle il faut tenir compte «à la fois des droits et des besoins, le cas échéant sous l'angle de la complémentarité entre les uns et les autres». Pour M. Murase, le mot «droits» est un terme juridique alors que «besoins» renvoie à une situation concrète; ces deux notions ne se situent donc pas sur le même plan. Les besoins sont pris en compte pour déterminer la teneur des droits et obligations pertinents. On ne voit pas bien si l'expression «droits des personnes», employée dans le projet d'article 1, renvoie à des droits reconnus par le droit international ou la législation interne de l'État touché, ou

¹⁸³ *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), chap. IV, sect. E, p. 21 à 48, par. 53 et 54, projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières et les commentaires y relatifs.

¹⁸⁴ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie), chap. V, sect. E, par. 97 et 98, projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et les commentaires y relatifs.

¹⁸⁵ *Annuaire... 1994*, vol. II (2^e partie), chap. III, sect. D, par. 222, notamment le commentaire des projets d'articles 8 et 9.

¹⁸⁶ *Annuaire... 1996*, vol. II (2^e partie), chap. II, sect. D, par. 50, projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

¹⁸⁷ *Annuaire... 1956*, vol. II, document A/3159, chap. II, par. 33, articles relatifs au droit de la mer et commentaires y relatifs, en particulier les articles 38 et 48, respectivement.

¹⁸⁸ *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), chap. II, sect. D, projet d'articles sur les clauses de la nation la plus favorisée, notamment les projets d'articles 23 et 24. Pour un résumé de la suite donnée à ce sujet, voir *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), annexe 2, p. 175 à 181.

¹⁸⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, chap. IV, sect. E, par. 76 et 77, notamment article 41.

à des droits qui relèveraient d'une sorte de droit naturel, distinct du droit positif international ou interne.

34. La deuxième observation de M. Murase concerne la définition de la «catastrophe», énoncée dans le projet d'article 2. Son importance est cruciale car elle déterminera l'application du projet d'articles dans son ensemble, établissant le seuil de déclenchement de la participation ou de l'intervention d'autres États ou d'organisations intergouvernementales ou non gouvernementales dans un État touché. Le projet d'article 2 parle de «perturbation grave» et de pertes «importantes et généralisées», mais il est essentiel de préciser le sens de ces termes. Un État touché peut refuser l'aide extérieure en faisant valoir que la catastrophe n'était pas vraiment grave dans la mesure où elle n'a provoqué aucune perte importante ou généralisée.

35. Bien que les situations de conflit armé soient exclues du projet d'articles, certains enseignements peuvent être tirés du droit des conflits armés. L'article 1 de la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles de 1976 («Convention sur la modification de l'environnement») limite l'application de la Convention aux techniques ayant des «effets étendus, durables ou graves». Puisque ces trois conditions sont reliées par le mot «ou», il suffit que l'une d'entre elles soit remplie pour que la Convention s'applique. Selon l'un des accords interprétatifs de la Conférence du Comité du désarmement¹⁹⁰, «étendus» s'entend «d'effets qui s'étendent à une superficie de plusieurs centaines de kilomètres carrés»; «durables», «d'une période de plusieurs mois, ou environ une saison»; et «graves» signifie qui «provoque une perturbation ou un dommage sérieux ou marqué pour la vie humaine, les ressources naturelles et économiques ou d'autres richesses».

36. En revanche, le Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), fixe des seuils plus élevés que la Convention sur la modification de l'environnement. L'article 35, paragraphe 3, de cet instrument dispose qu'il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre causant des «dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel». Dans le Protocole, le terme «durables» s'entend d'une période décennale plutôt que de quelques mois, et de la même manière les termes «étendus» et «graves» renvoient à des dommages dont l'ampleur est plus vaste et plus grave que celle envisagée à l'article 1 de la Convention sur la modification de l'environnement. En outre, ces trois conditions sont reliées par le mot «et» plutôt que par «ou», ce qui signifie qu'elles sont cumulatives. Or dans la version anglaise du projet d'article 2, ni le mot *and* ni le mot *or* ne figurent entre les mots *significant* et *widespread*, de sorte que l'on peut se demander quelle était l'intention du Rapporteur spécial lorsqu'il a séparé ces mots par une virgule. Ces exemples montrent qu'il est important de préciser l'ampleur du dommage, qui a une conséquence directe sur le champ d'application du projet d'articles.

¹⁹⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Supplément n° 27 (A/31/27), Rapport de la Conférence du Comité du désarmement, vol. I, annexe I, accord relatif à l'article premier, p. 101.

37. Le projet d'article 3 laisse également M. Murase perplexe. Premièrement, il se demande si le mot «obligation», qui figure dans l'intitulé, renvoie à une obligation juridique, à une obligation morale ou à une obligation hybride. Deuxièmement, il a de sérieuses réserves quant à l'expression «société civile». Bien que sa portée soit limitée par les mots «le cas échéant» dans la phrase introductive, cette notion reste très large et ambiguë. Alors que certains groupes et organisations sont respectables, d'autres ne le sont pas et un groupe peut même servir de façade à des terroristes. M. Murase n'a rien contre les ONG: lui-même est membre d'une organisation de secours créée par l'un de ses anciens étudiants, qui participe à des opérations après une catastrophe, non seulement au Japon mais également dans divers pays d'Asie et d'Afrique. Il arrive cependant que des ONG aient des problèmes de représentativité et de responsabilité qui leur sont propres. Une définition plus stricte est donc nécessaire.

38. Si, comme indiqué au paragraphe 69 du rapport, la société civile visée par le Rapporteur spécial est «locale», la Commission doit être prudente en imposant à un État touché l'obligation de coopérer avec ses propres groupes et organisations internes, dans la mesure où une telle obligation peut être perçue comme une ingérence directe dans les affaires intérieures d'un État. Dans la plupart des pays, les groupes privés sont encouragés à participer aux activités de secours en cas de catastrophe, mais certains gouvernements risquent de ne pas accueillir favorablement cette participation, qui peut être perçue comme le signe de leur incapacité à faire face à la situation. M. Murase n'est pas certain qu'une disposition du projet d'articles renvoyant aux groupes internes soit utile ou appropriée.

39. D'un autre côté, la dimension transnationale des activités menées par les ONG devrait être présentée sous un meilleur jour dans le projet d'articles. Une organisation internationale compétente pourrait peut-être, pendant la phase antérieure à la catastrophe, établir une liste d'ONG compétentes et fiables, susceptibles d'être sollicitées pour mener des activités de secours. Ces ONG devraient satisfaire aux normes internationales en vigueur en matière de compétence, de fiabilité et d'efficacité. En cas de catastrophe, les États touchés pourraient alors sélectionner les ONG adéquates. Un tel mécanisme pourrait peut-être apaiser certaines inquiétudes de l'État touché.

40. La suggestion de M. Murase s'inspire notamment de l'expérience de son propre pays. En cas de problème, même s'il s'agit d'une catastrophe naturelle, les Japonais ont tendance à considérer que c'est un déshonneur et prétendent pouvoir le surmonter sans aide extérieure. Ainsi, lorsqu'en janvier 1995 Kobe (Hyogo, Japon) a subi un important tremblement de terre qui a provoqué la mort de plus de 6 000 personnes, le Gouvernement aurait été peu disposé à recevoir une aide étrangère. Par exemple, les chiens de secours fournis par une ONG suisse ont été soumis à la procédure de quarantaine; ils ont donc été retenus pendant quarante jours à l'aéroport, ce qui n'avait évidemment aucun sens alors que des victimes attendaient les secours sous les décombres d'immeubles détruits. Face aux critiques sévères qu'il a essuyées, le Gouvernement a changé de stratégie après quelques jours. La réaction du Japon est peut-être unique, mais il serait toutefois utile d'insister sur la nécessité de promouvoir une culture

d'entraide et de prédisposition à accepter l'aide extérieure en cas de catastrophe ou, comme l'a formulé le Rapporteur spécial, une culture de solidarité et de coopération. Dans son préambule, la Convention sur la sûreté nucléaire évoque une «culture de sûreté nucléaire». De la même manière, il conviendrait peut-être de parler de «culture d'entraide en cas de catastrophe» dans le préambule du projet d'articles.

41. M. SABOIA dit que le rapport est un document soigneusement conçu et bien préparé, qui aidera la Commission à avancer dans ses travaux sur le sujet. Il observe que la présentation orale faite par le Rapporteur spécial est si détaillée qu'elle constitue presque un additif au rapport.

42. M. Saboia voudrait réaffirmer certaines des vues qu'il avait exprimées sur des questions d'ordre général lorsqu'il est intervenu à la précédente session. Ainsi qu'il l'avait alors déclaré, il appuie l'idée d'une approche fondée sur les droits, laquelle ne doit pas être considérée comme étant incompatible avec une approche fondée sur les problèmes. Une telle approche permettrait de prendre en compte toutes les catégories de droits, mais en mettant particulièrement l'accent sur les droits économiques et sociaux, qui risquent d'être plus gravement affectés par les catastrophes. Les droits de l'homme – individuels et collectifs – ont également leur importance, car des groupes comme les réfugiés, les minorités ou les peuples autochtones risquent d'être plus vulnérables en cas de catastrophe.

43. Dans sa présentation orale, le Rapporteur spécial a opportunément souligné l'avis exprimé par le Secrétaire général dans son rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, selon lequel étendre cette responsabilité à d'autres calamités telles que le VIH/sida, le changement climatique ou les catastrophes naturelles serait une erreur¹⁹¹.

44. Dans ses travaux, le Rapporteur spécial devrait insister davantage sur la relation entre pauvreté, sous-développement et exposition aux catastrophes. Aux paragraphes 16 et 17 de son rapport, il montre comment la notion de développement en est venue à englober des aspects liés à la fois aux droits et aux besoins. Même s'il a raison de dire que la Commission devrait éviter les doubles emplois avec les travaux menés dans le cadre de la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, il devrait tenir compte des importantes conclusions auxquelles ces travaux ont abouti quant à la répartition inégale de l'exposition au risque de catastrophe entre les différents groupes de pays en fonction de leur niveau de développement, de leur situation géographique et d'autres facteurs.

45. Lors d'une réunion tenue à Bahreïn, le 17 mai 2009, afin d'examiner le rapport intitulé «Réduction des risques de catastrophe: Bilan mondial 2009»¹⁹², où le Secrétaire général était présent, les participants ont souligné que le risque de catastrophe et les effets des catastrophes dépendaient non seulement de la gravité de la catastrophe elle-même, mais aussi de facteurs liés au développement social et économique. Comme le Secrétaire général l'a

affirmé, les populations pauvres des pays en développement sont celles qui souffrent le plus des catastrophes. Ainsi, les trois quarts des décès liés aux inondations sont concentrés dans trois pays, et les cyclones tropicaux ont fait 17 fois plus de victimes aux Philippines qu'au Japon alors que l'exposition de ces deux pays aux cyclones est identique. La Commission pourrait tirer des conséquences juridiques de ces faits en accordant une attention spéciale aux besoins des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, ainsi qu'à la question de la pauvreté en tant qu'élément ayant une incidence sur le risque de catastrophe et sur les conséquences d'une catastrophe.

46. M. Saboia appuie la proposition tendant à limiter la portée du sujet *ratione temporis* aux phases de la catastrophe proprement dite et de la situation existant après la catastrophe, sans préjudice d'un examen ultérieur des questions relatives à la prévention des catastrophes et à la préparation aux catastrophes.

47. Il partage l'avis exprimé au paragraphe 28 du rapport selon lequel il convient non seulement de mettre l'accent sur les droits et les obligations réciproques des États, mais aussi sur les droits et les obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection. Les conséquences d'une catastrophe affecteront certainement la capacité de l'État touché de fournir une aide et de protéger certains droits. La Commission ne devra pas l'oublier lorsqu'elle traitera la question de la mise en œuvre de leurs obligations par les États. M. Saboia approuve les propositions du Rapporteur spécial concernant le traitement des États et des acteurs non étatiques, tendant à ce que les droits et obligations des États soient examinés en priorité, sans préjudice d'un examen ultérieur du rôle des acteurs non étatiques. Par conséquent, il approuve le projet d'article 1.

48. Les éléments de documentation présentés aux paragraphes 31 à 37 du rapport illustrent la difficulté d'aboutir à une définition adéquate du terme «catastrophe». Cela étant, M. Saboia n'est pas convaincu par le recours prioritaire à la notion de «perturbation grave du fonctionnement de la société», sans que quelques éléments de causalité soient évoqués. Le fonctionnement d'une société peut être perturbé par des facteurs étrangers à une catastrophe naturelle comme une crise politique ou une grève générale. D'un autre côté, une catastrophe importante peut provoquer de graves dommages sans nécessairement perturber le fonctionnement de la société. C'est pourquoi la Commission devrait retenir la formulation suivante: «affectant gravement le fonctionnement de la société». Il n'est pas nécessaire d'insister trop lourdement sur le lien de causalité car cela risquerait d'aboutir à l'exclusion d'événements dont l'origine est complexe. M. Saboia pencherait toutefois pour l'utilisation de certains éléments de la définition énoncée dans l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, suivis d'une référence à un «bouleversement à grande échelle des services publics» (art. 1, al. d).

49. Pour ce qui est de savoir si le dommage doit être l'unique critère de la catastrophe ou si le risque de dommage doit être inclus dans la définition, M. Saboia estime qu'il faudrait retenir le dommage effectif, et qu'une deuxième clause indiquant qu'une «menace imminente de

¹⁹¹ A/63/677, par. 10, al. b.

¹⁹² Op. cit. (voir *supra* la note 168).

dommage important» relève également du champ d'application pourrait être ajoutée, dans la mesure où les personnes gravement menacées par une catastrophe peuvent avoir besoin d'une aide urgente pour atténuer l'ampleur des dégâts pouvant être provoqués par la catastrophe.

50. La définition de la catastrophe devrait également englober des phénomènes qui compromettent sérieusement les récoltes, comme les sécheresses graves ou les maladies parasitaires ou végétales à l'origine de famines. Pour ce qui est de mentionner la destruction des biens et de l'environnement, ou les dommages y relatifs, M. Saboia estime que ces deux éléments devraient être inclus dans la mesure où ils ont des conséquences sur la capacité de la population de se relever après la catastrophe. Bien qu'il appelle des améliorations, le projet d'article 2 est un bon point de départ pour définir le terme «catastrophe» et peut être renvoyé au Comité de rédaction.

51. M. Saboia salue l'analyse approfondie de l'obligation de solidarité et de coopération contenue dans le rapport. Cette obligation est fermement ancrée dans des règles juridiques, notamment celles énoncées dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625/XXV de l'Assemblée générale). La Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm)¹⁹³, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement¹⁹⁴, et la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone ont précisé plus avant cette notion. Tous ces textes soulignent la nécessité d'accorder une attention appropriée à la situation et aux besoins particuliers des pays en développement. À ce propos, M. Saboia suggère que l'important principe des responsabilités «partagées mais différenciées», qui est désormais une règle acceptée du droit international de l'environnement, soit expressément mentionné s'agissant des dommages à l'environnement résultant d'une catastrophe.

52. M. Saboia approuve les garanties énoncées aux paragraphes 63 et 64 du rapport concernant la nécessité de ne pas étendre l'obligation de solidarité et de coopération au point de limiter les prérogatives des États souverains, premiers responsables de la protection de leur population en cas de catastrophe. Cela étant, la communauté internationale ne doit pas être réduite à observer passivement des situations dans lesquelles les personnes touchées par les catastrophes ne peuvent satisfaire leurs besoins essentiels et sont privées de leurs droits élémentaires. Il convient de concilier les prérogatives de l'État et les préoccupations légitimes de la communauté internationale, ce qui pourrait donner lieu à des liens d'interdépendance et de coopération entre les États et, le cas échéant, à un rôle légitime pour les acteurs non étatiques dont l'action s'est révélée importante sur le terrain. Le projet d'article 3 est un bon point de départ pour les travaux et peut être renvoyé au Comité de

rédaction. Toutefois, M. Saboia est favorable à l'ajout d'un nouvel alinéa soulignant la nécessité d'accorder l'attention voulue aux besoins spécifiques des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les pays les plus vulnérables aux catastrophes.

Responsabilité des organisations internationales (fin) [A/CN.4/606 et Add.1, sect. D, A/CN.4/609, A/CN.4/610, A/CN.4/L.743 et Add.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU COMITÉ DE RÉDACTION (fin)

53. M. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ (Président du Comité de rédaction) présente les intitulés et textes des projets d'articles 3, 3 bis, 28 (paragraphe 1), 61, 62, 63 et 64 adoptés par le Comité de rédaction le 2 juin 2009 et figurant dans le document A/CN.4/L.743/Add.1, qui se lisent comme suit:

Article 3. Responsabilité d'une organisation internationale pour fait internationalement illicite

Tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale.

Article 3 bis. Éléments du fait internationalement illicite d'une organisation internationale

Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission:

a) est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international; et

b) constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale.

Article 28. Responsabilité d'un État membre qui cherche à se soustraire à ses obligations

Un État membre d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale s'il vise à se soustraire à une de ses obligations internationales en se prévalant du fait que l'organisation est compétente relativement à l'objet de cette obligation, incitant par là l'organisation à commettre un fait qui, s'il avait été commis par cet État, aurait constitué une violation de cette obligation.

Article 61. Lex specialis

Les présents articles ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où les conditions d'existence d'un fait internationalement illicite ou le contenu ou la mise en œuvre de la responsabilité internationale d'une organisation internationale ou d'un État à raison d'un fait internationalement illicite d'une organisation internationale sont régis par des règles spéciales du droit international, y compris les règles de l'organisation qui sont applicables aux relations entre une organisation internationale et ses membres.

Article 62. Questions concernant la responsabilité internationale non régies par les présents articles

Les règles du droit international applicables continuent de régir les questions concernant la responsabilité d'une organisation internationale ou d'un État pour un fait internationalement illicite dans la mesure où ces questions ne sont pas régies par les présents articles.

Article 63. Responsabilité individuelle

Les présents articles sont sans préjudice de toute question relative à la responsabilité individuelle au regard du droit international de toute personne qui agit au nom d'une organisation internationale ou d'un État.

¹⁹³ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972 (A/CONF.48/14/Rev.1), première partie, chap. I.

¹⁹⁴ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.93.I.8 et rectificatif), vol. I: Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe I.

Article 64. Charte des Nations Unies

Les présents articles sont sans préjudice de la Charte des Nations Unies.

54. M. Vázquez-Bermúdez rappelle qu'à sa 3009^e séance, le 22 mai 2009, la Commission a renvoyé au Comité de rédaction six nouveaux projets d'article proposés par le Rapporteur spécial dans son septième rapport (A/CN.4/610), ainsi qu'une proposition de restructuration du projet et des modifications ou révisions concernant des projets d'article déjà adoptés à titre provisoire par la Commission. Dans son précédent rapport sur le sujet «Responsabilité des organisations internationales» (A/CN.4/L.743), présenté le 5 juin 2009, le Comité de rédaction a présenté la nouvelle structure du projet d'articles, ainsi que les projets d'articles 2, 4 (paragraphe 2), 8, 15 (paragraphe 2 *b*), 15 *bis*, 18, 19 et 55, que la Commission a adoptés (voir *supra* la 3014^e séance). M. Vázquez-Bermúdez voudrait à présent exposer les résultats de l'examen par le Comité de rédaction, le 2 juin 2009, des autres projets d'article qui lui ont été renvoyés.

55. Il tient à rendre hommage au Rapporteur spécial, dont les compétences précieuses ont permis à la Commission d'adopter à titre provisoire un ensemble complet de projets d'article sur la responsabilité des organisations internationales¹⁹⁵.

56. Venant aux projets d'articles 3 et 3 *bis*, M. Vázquez-Bermúdez dit que la proposition faite par le Rapporteur spécial dans son septième rapport, tendant à ce que l'article 3 soit le seul article du chapitre premier de la deuxième partie du projet d'articles, intitulé «Principes généraux», a été approuvée par le Comité de rédaction. Du fait de cette modification, il a fallu réexaminer le titre de ce projet d'article qui, tel qu'adopté à titre provisoire, contient des dispositions parallèles à celles qui figurent dans deux articles distincts sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite¹⁹⁶, à savoir les articles 1 et 2.

57. Dans la mesure où le projet d'article sera incorporé dans un chapitre distinct du texte, le Comité de rédaction a estimé que rien n'empêchait de reprendre la structure du projet d'articles sur la responsabilité de l'État. Le Comité de rédaction a donc décidé que l'ancien paragraphe 1 du projet d'article 3 serait retenu en tant que projet d'article 3 (Responsabilité d'une organisation internationale pour fait internationalement illicite), tandis que l'ancien paragraphe 2 deviendrait le nouveau projet d'article 3 *bis*, intitulé «Éléments du fait internationalement illicite d'une organisation internationale». Les textes des deux articles, tels qu'adoptés précédemment par la Commission, restent inchangés.

58. M. Vázquez-Bermúdez rappelle que, dans son septième rapport, le Rapporteur spécial a envisagé plusieurs moyens de limiter la responsabilité des États membres lorsqu'une organisation internationale s'est vu attribuer compétence relativement à une obligation internationale donnée, et qu'il a proposé à cette fin de modifier le projet

d'article 28, paragraphe 1, pour préciser les conditions de la responsabilité dans un tel cas et éviter la référence au contournement de l'obligation. Un certain nombre de suggestions ont été faites au Comité de rédaction pour améliorer le texte proposé dans le septième rapport. Dans la version anglaise, le membre de phrase proposé par le Rapporteur spécial, à savoir *purports to avoid compliance*, a été remplacé par *seeks to avoid complying*, ce qui a permis de gagner en clarté tout en retenant l'élément subjectif nécessaire de l'intention de la part d'un État membre. L'on a également considéré qu'il valait mieux parler, dans la version anglaise, d'un État membre *taking advantage* plutôt que *availing itself* d'une situation.

59. Le Comité de rédaction s'est également demandé s'il fallait conserver une référence expresse à l'attribution de compétences à une organisation internationale. Certains membres de la Commission ont estimé que cette mention était nécessaire pour renforcer le lien entre le fait commis par l'organisation et l'intention de l'État membre. Il a toutefois été souligné que l'utilisation du membre de phrase «en attribuant compétence à l'organisation» soulignerait de manière excessive l'élément temporel, à savoir l'attribution de compétences avant la commission d'un fait. En tout état de cause, dire que l'organisation «a compétence» suppose déjà que l'État membre doit avoir contribué à l'attribution de cette compétence.

60. Le Comité de rédaction a également examiné la nécessité d'établir un lien de causalité entre l'avantage tiré par un État membre de la compétence d'une organisation et la commission d'un acte donné par cette organisation. Certains membres du Comité ont estimé qu'un tel lien était inutile et pouvait même induire en erreur dans la mesure où il privilégierait l'élément subjectif de l'intention de l'État par rapport à la description d'une situation objective, dans laquelle une organisation utilisant la compétence lui ayant été attribuée par un État commettrait un acte qui serait illicite s'il avait été commis par cet État. Il est en outre toujours difficile d'apporter la preuve de l'intention. Il a également été suggéré d'établir une distinction entre la compétence exclusive et la compétence partagée; si l'organisation s'était vu attribuer une compétence partagée, il fallait insister sur le lien entre l'exercice de cette compétence et l'impulsion émanant de l'État membre.

61. D'autres membres du Comité de rédaction ont appuyé le maintien d'un lien entre l'avantage tiré de la compétence d'une organisation et la commission d'un fait donné. Un membre a estimé que la responsabilité de l'État devait être engagée s'il avait cherché à tirer illicitement parti de la compétence de l'organisation, que celle-ci ait ou non commis le fait en question. Même si l'on a jugé que cet argument faisait la part trop belle à l'élément de l'intention, un large consensus s'est dégagé sur la nécessité d'établir un lien entre le fait d'une organisation et le comportement de l'État membre ayant encouragé la commission de ce fait. Plusieurs solutions ont été envisagées pour rendre compte du degré de corrélation approprié: «à cause de», «en raison de», ou l'évocation d'une organisation «amenée» à commettre le fait par un État. Le Comité de rédaction a finalement opté pour les mots «incitant par-là» qui correspondent bien au processus par lequel la responsabilité est engagée.

¹⁹⁵ *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), chap. VII, sect. C, p. 119 à 133.

¹⁹⁶ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, chap. IV, sect. E, par. 76 et 77.

62. En ce qui concerne le projet d'article 28, paragraphe 1, le Comité de rédaction a dû examiner une autre question, à savoir la référence à l'objet de l'obligation. Il est apparu que l'ancienne version de la disposition et le nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial laissaient subsister une certaine confusion quant aux obligations respectives de l'État et de l'organisation internationale. Le Comité de rédaction s'est efforcé de régler ce problème en se référant à la compétence de l'organisation «en relation avec l'objet» de l'obligation de l'État membre. En outre, pour tirer les conséquences des modifications du libellé du paragraphe 1, le titre du projet d'article 28 a été modifié et se lit comme suit: «Responsabilité d'un État membre qui cherche à se soustraire à ses obligations».

63. Pour ce qui est des quatre projets d'article qui constitueront une sixième partie (Dispositions générales), M. Vázquez-Bermúdez dit que le libellé du projet d'article 61 (*Lex specialis*) adopté par le Comité est très proche de celui proposé par le Rapporteur spécial dans son septième rapport. Les différentes propositions relatives à ce projet d'article ont donné lieu à un débat approfondi au Comité de rédaction, qui a reflété le fond du débat tenu en plénière.

64. La seule modification apportée au texte du projet d'article 61 proposé par le Rapporteur spécial a été le remplacement, dans la dernière phrase, du membre de phrase «comme les règles de l'organisation qui sont applicables» par «y compris les règles de l'organisation qui sont applicables». Comme le Rapporteur spécial l'a expliqué, les règles de l'organisation sont un exemple typique des règles spéciales dont il est question dans le projet d'article 61, même s'il existe d'autres types de règles spéciales, comme celles qui régissent des situations particulières intéressant une organisation internationale. Certains membres du Comité de rédaction ont soutenu que le libellé initial de la disposition pouvait donner l'impression que toutes les règles de l'organisation étaient visées, indépendamment de leur spécificité. La dernière phrase a été modifiée pour répondre à ces préoccupations.

65. Cela étant, l'objet de la modification n'était pas de traiter la question plus générale, soulevée en plénière, de la nécessité de tenir compte de considérations liées à la spécificité des organisations internationales ou à leur très grande variété. Des propositions de libellé ont été faites à cet égard, y compris l'addition d'un nouvel article qui répondrait à cette préoccupation. Une version révisée de cette disposition, présentée au Comité de rédaction, énonçait en substance que «dans l'application de ces projets d'article, il est tenu compte des caractéristiques spécifiques de l'organisation concernée». Les tenants de cette proposition ont continué de soutenir qu'elle mettrait opportunément l'accent sur la diversité des organisations internationales existantes et sur la nécessité correspondante d'appliquer les projets d'article avec souplesse, et qu'elle permettrait simplement de souligner l'importance de distinguer entre organisations internationales dans l'application des projets d'article.

66. Plusieurs membres du Comité de rédaction, sans nécessairement contester l'idée sous-jacente à cette

proposition, ont émis des doutes quant à l'inclusion d'une disposition spécifique à ce sujet. Selon eux, du fait de l'ambiguïté de son libellé, l'article supplémentaire proposé pouvait être interprété comme énonçant une évidence, à savoir que le projet d'articles doit être appliqué en fonction du contexte, ou pouvait être utilisé par certaines organisations internationales pour se soustraire à leurs obligations. En d'autres termes, des membres du Comité ont craint que l'inclusion d'une telle disposition mette en péril le projet d'articles, étant donné qu'une organisation internationale pouvait être tentée d'invoquer ses caractéristiques spécifiques pour échapper à toute conséquence de ses faits illicites. L'argument selon lequel il existe une grande variété d'organisations internationales ne devait pas être utilisé pour compromettre l'exercice de codification dans son ensemble.

67. Le Comité de rédaction a finalement décidé de ne pas inclure une disposition formulée selon le modèle proposé, mais d'ajouter une phrase dans le commentaire de l'introduction du projet d'articles pour indiquer clairement que des conditions factuelles ou juridiques propres à une organisation internationale donnée pouvaient être prises en compte dans l'application des projets d'article. Cet ajout au commentaire ne signifie pas qu'une organisation peut se prévaloir de ses caractéristiques propres pour faire valoir qu'elle est exonérée de responsabilité ou pour obtenir l'application du principe de «deux poids, deux mesures» dans la mise en œuvre du projet d'articles.

68. En ce qui concerne le projet d'article 62 (Questions concernant la responsabilité internationale non régies par les présents articles), deux questions ont été examinées. La première concernait les mots «continuent de», susceptibles d'être interprétés comme gelant la situation dans le temps de sorte que les questions de responsabilité seraient régies par les règles du droit international applicables au moment où les articles ont été adoptés. L'on a toutefois estimé que la conjugaison de cette phrase au présent, pratique courante dans un certain nombre de conventions, établissait de manière suffisamment claire que les règles applicables aux questions non régies par le projet et auxquelles une attention appropriée doit être accordée sont les règles en vigueur au moment où les projets d'article sont appliqués.

69. La seconde question concernait la proposition tendant à ajouter, à la fin du projet d'article 62, un exemple libellé comme suit: «comme l'invocation par une organisation internationale de la responsabilité internationale d'un État». L'intérêt d'un tel ajout aurait été d'attirer l'attention sur le fossé qui sépare les questions couvertes par le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales des problèmes traités par les articles sur la responsabilité de l'État. Le Comité de rédaction a toutefois considéré que l'ajout proposé ne comblerait pas cette lacune, d'autant que le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales n'avait pas pour objet de couvrir des questions relatives à la responsabilité d'un État vis-à-vis d'une organisation internationale, déjà traitées par analogie, il est vrai, dans les articles sur la responsabilité de l'État. Cette lacune et la possibilité d'appliquer par analogie les projets d'article sur la responsabilité de l'État seraient évoquées dans le commentaire du projet d'article 1 (Champ d'application du projet d'articles). Le

Comité de rédaction a estimé qu'il serait trompeur d'ajouter les mots «d'une organisation internationale» après «fait internationalement illicite», parce que certaines questions relatives à la responsabilité d'un État à raison du fait d'une organisation internationale étaient couvertes dans le texte.

70. Pour cette raison, le projet d'article 62 ainsi que les projets d'articles 63 (Responsabilité individuelle) et 64 (Charte des Nations Unies) restent inchangés. Concernant cette dernière disposition, le Comité de rédaction est convenu d'évoquer dans le commentaire l'effet que les obligations découlant de la Charte peuvent avoir sur les organisations internationales, même lorsque ces organisations ne sont pas officiellement liées par cet instrument. Le commentaire établirait en outre clairement que le projet d'article 64 ne vise pas à affecter l'application du projet d'articles aux États Membres des Nations Unies.

71. Le Comité de rédaction recommande à la Commission d'adopter les projets d'article qui viennent d'être présentés.

72. Le Président invite la Commission à procéder à l'adoption des projets d'article contenus dans le document A/CN.4/L.743/Add.1.

Projet d'article 3 (*Responsabilité d'une organisation internationale pour fait internationalement illicite*)

Le projet d'article 3 est adopté.

Projet d'article 3 bis (*Éléments du fait internationalement illicite d'une organisation internationale*)

Le projet d'article 3 bis est adopté.

Projet d'article 28 (*Responsabilité d'un État membre qui cherche à se soustraire à ses obligations*)

Le projet d'article 28 est adopté.

Projet d'article 61 (*Lex specialis*)

Le projet d'article 61 est adopté.

Projet d'article 62 (*Questions concernant la responsabilité internationale non régies par les présents articles*)

Le projet d'article 62 est adopté.

Projet d'article 63 (*Responsabilité individuelle*)

Le projet d'article 63 est adopté.

Projet d'article 64 (*Charte des Nations Unies*)

Le projet d'article 64 est adopté.

L'ensemble des projets d'article figurant dans le document A/CN.4/L.743/Add.1 est adopté.

La séance est levée à 17 h 30.

3016^e SÉANCE

Mardi 7 juillet 2009, à 10 h 5

Président: M. Ernest PETRIČ

Présents: M. Caffisch, M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escarameia, M. Fomba, M. Gaja, M. Galicki, M^{me} Jacobsson, M. McRae, M. Melescanu, M. Murase, M. Niehaus, M. Nolte, M. Ojo, M. Perera, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vargas Carreño, M. Vasciannie, M. Wako, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood, M^{me} Xue.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 14 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DU PRÉSIDENT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Hisashi Owada, Président de la Cour internationale de Justice, et l'invite à prendre la parole.

2. M. OWADA (Président de la Cour internationale de Justice) dit qu'il est très heureux de s'adresser en qualité de nouveau Président de la Cour internationale de Justice à la Commission du droit international et de procéder à un échange de vues avec ses membres, conformément à une tradition établie depuis dix ans.

3. Comme de coutume, M. Owada rendra compte en premier lieu des activités judiciaires de la Cour pendant l'année écoulée en appelant l'attention, le cas échéant, sur les aspects susceptibles d'avoir un rapport avec les travaux en cours de la Commission, et il souhaite avoir ensuite avec les membres de la Commission une discussion informelle sur certaines questions que la Cour devra traiter dans les années à venir et éventuellement sur la relation entre la Cour et la Commission. Depuis l'intervention qu'a faite son prédécesseur, M^{me} Rosalyn Higgins, devant la Commission en juillet 2008, la Cour a rendu cinq décisions, dont une sur le fond, une dans une demande en interprétation, une sur les exceptions préliminaires et deux ordonnances sur des demandes en indication de mesures conservatoires. Ces cinq affaires concernaient des États d'Asie, d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Afrique. Les sujets traités étaient très larges, allant de questions classiques telles que la délimitation maritime à des questions d'actualité telles que les droits de l'homme et le statut des individus, et à des questions de droit international pénal.

4. La première décision dans l'ordre chronologique est l'ordonnance sur la demande en indication de mesures conservatoires rendue par la Cour le 15 octobre 2008 en l'affaire relative à l'*Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*.

5. La Géorgie a introduit sa requête le 12 août 2008 en se fondant sur la violation alléguée de la Convention