

Document:-
A/CN.4/SR.3102

Compte rendu analytique de la 3102e séance

sujet:
Protection des personnes en cas de catastrophe

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2011, vol. I

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

3102^e SÉANCE

Lundi 11 juillet 2011, à 15 heures

Président: M^{me} Marie G. JACOBSSON (Vice-Président)

Présents: M. Cafilisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escobar Hernández, M. Fomba, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M. Huang, M. McRae, M. Melescanu, M. Murase, M. Niehaus, M. Nolte, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vargas Carreño, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

Protection des personnes en cas de catastrophe²⁶² (A/CN.4/638, sect. D, A/CN.4/643²⁶³ et A/CN.4/L.794²⁶⁴)

[Point 7 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à commencer l'examen du sujet «Protection des personnes en cas de catastrophe». Elle rappelle qu'avant d'écouter le Rapporteur spécial présenter son quatrième rapport sur le sujet, les membres de la Commission doivent revenir aux projets d'articles 6 à 9 auxquels le Comité de rédaction avait mis la dernière main en 2010 et dont la Commission a pris note à sa 3067^e séance, tenue le 20 juillet 2010. Elle appelle l'attention de la Commission sur ces articles, publiés sous la cote A/CN.4/L.776²⁶⁵, l'invitant à les adopter un par un.

Article 6 Principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe

L'article 6 est adopté.

Article 7 Dignité humaine

L'article 7 est adopté.

Article 8 Droits de l'homme

2. M. PELLET, appuyé par M. Cafilisch, dit que l'utilisation dans le texte français du mot «touché» pour rendre l'adjectif anglais *affected* lui semble incongrue. Il souhaiterait que ce mot, lorsqu'il qualifie aussi bien une personne qu'un État, soit rendu en français par «affecté(e)».

3. M. NOLTE dit que cet adjectif revient très souvent et qu'il conviendrait de procéder à cette modification dans l'ensemble du texte.

²⁶² À sa soixante-deuxième session (2010), la Commission a adopté les projets d'articles 1 à 5 et les commentaires y relatifs [*Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 192, par. 330 et 331] et a pris note des projets d'articles 6 à 9 provisoirement adoptés par le Comité de rédaction [*ibid.*, p. 187, par. 297].

²⁶³ Reproduit dans *Annuaire... 2011*, vol. II (1^{re} partie).

²⁶⁴ Document reprographié, disponible sur le site Web de la Commission (soixante-troisième session)

²⁶⁵ Document reprographié, disponible sur le site Web de la Commission (soixante-deuxième session).

4. M. VALENCIA-OSPINA (Rapporteur spécial) dit qu'il a l'intention, le moment venu, de proposer une disposition sur les définitions, ou expressions employées, et que l'expression rendue en anglais par *affected State* fera partie des termes ainsi définis. On pourra alors procéder à la modification proposée par M. Pellet, que personnellement il approuve, dans l'ensemble du texte.

Il en est ainsi décidé.

L'article 8 est adopté sous réserve d'une modification rédactionnelle de la version française.

Article 9 Rôle de l'État touché

L'article 9 est adopté sous réserve d'une modification rédactionnelle de la version française.

5. Le PRÉSIDENT croit comprendre que la Commission souhaite adopter le rapport du Comité de rédaction sur la protection des personnes en cas de catastrophe publié sous la cote A/CN.4/L.776 dans son intégralité.

Il en est ainsi décidé.

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

6. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son quatrième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/643).

7. M. VALENCIA-OSPINA (Rapporteur spécial) dit que, comme l'a indiqué le Secrétaire général Ban Ki-moon en inaugurant à Genève, en mai 2011, la troisième session de la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, aucun pays, aucune ville n'est à l'abri d'une catastrophe²⁶⁶. Les catastrophes frappent sans distinction les pays les plus développés et les mieux préparés comme les plus pauvres et les plus vulnérables. Ainsi, en 2010, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes de l'Université catholique de Louvain a estimé qu'environ 373 catastrophes naturelles survenues partout dans le monde avaient fait quelque 296 800 morts, touché près de 208 millions de personnes et coûté quelque 110 milliards de dollars²⁶⁷.

8. La multiplication et l'amplification des catastrophes naturelles ont amené les États, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que les universitaires à analyser les divers aspects du sujet et à rechercher des réponses appropriées. Ainsi, à sa soixante-cinquième session, l'Assemblée générale a adopté pas moins d'une douzaine de résolutions relatives aux catastrophes, dont la résolution 65/264 du 28 janvier 2011, 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». Certaines dispositions de ces résolutions sont récurrentes. D'autres, plus spécifiques, ont été adoptées pour la première fois, notamment celles

²⁶⁶ «Compte rendu de la troisième session de la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe et de la Conférence mondiale pour la reconstruction» (Genève, 8-13 mai 2011), p. 4 (consultable à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/22420_gpfr.pdf).

²⁶⁷ Voir Stratégie internationale de prévention des catastrophes, communiqué de presse, 24 janvier 2011 (consultable à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/17613_2011no3french.pdf).

de la résolution 65/135 du 15 décembre 2010, intitulée «Assistance humanitaire, secours d'urgence, redressement, relèvement et reconstruction face à la situation d'urgence humanitaire en Haïti, et notamment face aux effets dévastateurs du tremblement de terre». Il convient par ailleurs de noter que le Conseil de sécurité a adopté le 6 avril 2011 une déclaration de son président intitulée «La question concernant Haïti²⁶⁸». Dans cette déclaration, le Conseil a estimé que le relèvement d'Haïti était un processus à long terme et a engagé la communauté internationale à continuer d'aider les autorités haïtiennes à faire en sorte que les catégories les plus vulnérables de la population aient accès aux services sociaux de base et à la justice. Le Conseil a également salué les efforts déployés par les donateurs et leur a demandé d'honorer sans tarder tous leurs engagements financiers. Il a souligné les liens entre les efforts de relèvement, la sécurité nationale et l'état de droit ainsi que la crédibilité des institutions démocratiques. Il a indiqué que la sécurité et le développement étaient étroitement liés et interdépendants et a réaffirmé que la sécurité devait aller de pair avec le développement économique et social. À cet égard, il a jugé indispensable que des progrès rapides et tangibles soient faits dans le relèvement et la reconstruction d'Haïti pour que le pays connaisse une stabilité durable.

9. Alors que le quinquennat en cours touche à sa fin, il est opportun d'établir un bilan, même sommaire, des travaux de la Commission sur le sujet. Au cours des quatre années écoulées depuis qu'il a été nommé Rapporteur spécial, M. Valencia-Ospina a soumis à la Commission quatre rapports, un par an. Le premier, en 2008, avait un caractère préliminaire²⁶⁹. Le Rapporteur spécial y recensait les sources de droit pertinentes et rappelait les tentatives antérieures de codification et de développement progressif du droit dans ce domaine. Il y passait aussi en revue les principales questions juridiques à examiner. Dans son deuxième rapport²⁷⁰, présenté en 2009, le Rapporteur spécial analysait la portée du sujet *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis* ainsi que les questions liées à la définition du terme «catastrophe» aux fins de l'examen du sujet, et entamait l'étude de l'obligation fondamentale de coopérer. En 2010, dans son troisième rapport²⁷¹, il examinait les principes qui sous-tendent la protection des personnes en cas de catastrophe, dont ceux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, ainsi que la question de la responsabilité première de l'État touché de protéger les personnes se trouvant sur son territoire. À propos de cette dernière question, lorsqu'il a présenté son troisième rapport en juillet 2010, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il avait l'intention de proposer dans son quatrième rapport une ou plusieurs dispositions précisant la portée et les limites de l'exercice, par un État, de sa responsabilité première en tant qu'État touché²⁷². Cette promesse a donc été tenue.

10. Dans ses deuxième et troisième rapports, le Rapporteur spécial avait formulé en outre des propositions concrètes de projets d'article relatifs à la portée du sujet, à la définition du terme «catastrophe» et à l'obligation

de coopérer, ainsi qu'aux principes humanitaires de la réaction en cas de catastrophe, à la dignité humaine et à la responsabilité première de l'État touché. À propos de cette dernière, il avait formulé une proposition figurant au paragraphe 2 du projet d'article 8 qui consacrait le principe du consentement de l'État touché et qui, après avoir été amplement examinée par la Commission en formation plénière²⁷³, fut renvoyée au Comité de rédaction qui ne put l'examiner à son tour faute de temps.

11. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial propose trois nouveaux projets d'article concernant la responsabilité incombant à l'État affecté de solliciter une assistance quand ses moyens sont débordés (art. 10), l'obligation pour lui de ne pas refuser arbitrairement son consentement à recevoir une assistance extérieure (art. 11) et le droit pour la communauté internationale d'offrir son assistance (art. 12).

12. L'interprétation large de la notion de protection que le Rapporteur spécial a retenue dès son rapport préliminaire implique notamment la nécessité de reconnaître les tensions existant entre la protection et les principes de souveraineté et de non-intervention (ou non-ingérence). Dans ses quatre rapports, le Rapporteur spécial a réaffirmé l'importance de ces deux principes fondamentaux et, partant, du consentement de l'État touché. Les tensions en question se sont illustrées dans les débats que la Commission a consacrés aux trois premiers rapports, et en particulier aux projets d'article relatif à l'obligation de coopérer (art. 5) et à la responsabilité première de l'État affecté (art. 9). La Commission a pu néanmoins surmonter ces divergences, et les projets d'article proposés dans les deuxième et troisième rapports ont recueilli l'adhésion générale, non seulement des membres de la Commission, mais aussi des représentants des États à la Sixième Commission. Ainsi, en deux années seulement, la Commission a pu adopter par consensus neuf projets d'article traitant de questions de principe délicates. Ces neuf projets d'article et les trois projets d'article que le Rapporteur spécial propose dans son quatrième rapport constitueront, si les trois nouveaux projets sont acceptés comme il l'espère, l'essentiel du projet d'articles sur le sujet, le reste étant destiné à couvrir des aspects plus opérationnels. La Commission devrait donc à présent progresser rapidement dans ses travaux sur un sujet qui a été inscrit à son programme de travail à la demande du Secrétariat de l'ONU, à la rubrique «Tendances nouvelles du droit international et préoccupations pressantes de l'ensemble de la communauté internationale²⁷⁴».

13. Abordant à présent les trois projets d'article proposés dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial rappelle qu'une fois adopté le projet d'article 9 (Rôle de l'État affecté), qui énonce le devoir pour l'État affecté, en vertu de sa souveraineté, d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance en cas de catastrophe sur son territoire, il y a lieu d'examiner les devoirs qui incombent à cet État lorsque l'ampleur ou la durée d'une catastrophe déborde ses capacités d'intervention. Pour cela, il faut, avant tout, se référer aux principes fondamentaux que sont la souveraineté de l'État et

²⁶⁸ S/PRST/2011/7.

²⁶⁹ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598.

²⁷⁰ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615.

²⁷¹ *Annuaire... 2010*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/629.

²⁷² *Ibid.*, vol. II (2^e partie), p. 192, par. 329.

²⁷³ *Ibid.*, p. 190 et 191, par. 316 à 324.

²⁷⁴ *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 194, par. 256 et 257, et p. 216, annexe III.

la non-ingérence, dont découle la nécessité du consentement de l'État affecté, clairement établi au paragraphe 2 du projet d'article 9. Les principes de souveraineté et de non-ingérence et l'exigence du consentement de l'État affecté ne doivent pas être considérés d'une manière isolée, mais au regard des responsabilités assumées par les États dans l'exercice de leur souveraineté. Les obligations de ceux-ci peuvent être de nature horizontale, à l'égard d'autres États de la communauté internationale, ou verticale, à l'égard de populations ou de personnes qui se trouvent sur leur territoire et sous leur autorité. La portée de ces obligations et leur articulation avec les principes fondamentaux de souveraineté et de non-ingérence et l'exigence du consentement de l'État affecté sont au cœur du quatrième rapport, dont le but est la recherche de solutions d'équilibre entre ces deux pôles de tension.

14. Le projet d'article 10 (Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance), tel qu'il figure au paragraphe 45 du quatrième rapport du Rapporteur spécial, dispose que «[l']État touché a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et d'organisations non gouvernementales si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention». Une telle formulation reconnaît et respecte les droits de l'État touché à au moins trois égards. Premièrement, l'obligation de «rechercher» de l'assistance (*seek assistance*) ne naît que si l'État en question ne peut répondre aux exigences de la situation. C'est la réaffirmation du principe déjà énoncé dans le projet d'article 9 concernant le rôle principal que joue l'État affecté dans la direction et la supervision de la réponse à la catastrophe. Comme indiqué au paragraphe 49 du quatrième rapport, ce sont les autorités nationales qui sont les mieux placées pour juger de la gravité d'une catastrophe et des limites de leur capacité d'intervention. Cette idée cadre avec le principe de la «marge d'appréciation» adopté par la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle soutient que

les États bénéficient d'une ample marge d'appréciation, en regard de l'article 15 [de la Convention européenne des droits de l'homme], pour apprécier si la vie de la nation est menacée par un danger public [*A. et autres c. Royaume-Uni*, par. 180].

15. Deuxièmement, comme l'indiquent les mots «selon qu'il y a lieu» et, dans la version originale anglaise, le mot *among* qui n'a pas d'équivalent dans la version espagnole ni dans la version française, l'État affecté a la liberté de solliciter l'assistance de tout autre acteur qui, selon lui, peut lui en fournir sous la forme la mieux adaptée aux exigences spécifiques de la situation et la plus respectueuse de sa souveraineté. Il n'est pas tenu de rechercher cette assistance auprès de tous les acteurs ni même auprès de tous ceux qui sont disposés à la lui fournir. L'assistance humanitaire, selon la définition donnée au paragraphe 1 de la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 2003 à sa session de Bruges, désigne

l'ensemble des actes, activités et moyens humains et matériels relatifs à la fourniture de biens et de services d'ordre exclusivement humanitaire, indispensables à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes de catastrophe²⁷⁵.

²⁷⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70, t. II (session de Bruges, 2003), p. 264 (par. 1 de la résolution sur l'assistance humanitaire) [disponible sur le site Web de l'Institut, à l'adresse suivante: <http://www.idi-iil.org/>].

Dans le projet d'article 10, le terme «assistance» reflète la grande diversité des aspects opérationnels de la fourniture de la protection humanitaire et fait valoir l'importance du droit qu'a l'État affecté de décider de la portée et de la nature de l'assistance qui lui permettra de s'acquitter au mieux des responsabilités que lui imposent le droit international des droits de l'homme et le droit international coutumier.

16. Troisièmement, en parlant de l'obligation de l'État affecté de «rechercher» de l'assistance plutôt que d'une obligation de «demander» de l'assistance, on cherche à renforcer le principe fondamental selon lequel l'État touché n'est pas tenu d'accepter toutes les offres d'assistance. Le terme «rechercher» ou «solliciter» figure au paragraphe 3 de l'article 3 de la résolution de Bruges de 2003 de l'Institut de droit international, ainsi rédigé:

Lorsque l'État affecté n'est pas en mesure de fournir une assistance humanitaire suffisante aux victimes relevant de sa juridiction ou soumises à son contrôle *de facto*, il doit solliciter l'assistance des organisations internationales compétentes ou des États tiers.

Dans le même temps, le projet d'article 10 reprend l'objet du projet d'articles à l'examen énoncé dans le projet d'article 2, celui de répondre aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits. Il représente également l'une des manifestations de l'obligation de coopérer consacrée au projet d'article 5, vu qu'il présuppose un lien entre l'État affecté et les tiers, qu'il s'agisse d'États ou d'organisations intergouvernementales ou non gouvernementales.

17. Il est rappelé au paragraphe 36 du quatrième rapport que l'obligation de coopérer s'impose non seulement aux autres États, mais aussi à l'État affecté. Les instruments mentionnés dans les paragraphes 36 à 39 concernant la coopération permettent de conclure que l'exercice vertical de la souveraineté inclut pour l'État touché l'obligation de rechercher de l'assistance lorsque sa capacité d'intervention est dépassée. Comme l'a fait observer l'Assemblée générale dans le préambule de sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, «le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme». L'importance cardinale du principe de la dignité humaine a été affirmée avec force dans le projet d'article 7 adopté par la Commission et se manifeste de nouveau dans l'obligation de rechercher de l'assistance.

18. Le projet d'article 11, tel qu'il figure au paragraphe 77 du rapport du Rapporteur spécial (Devoir de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement) énonce logiquement ce devoir immédiatement après l'obligation de rechercher de l'assistance formulée dans le projet d'article 10. Il convient une fois de plus de souligner l'équilibre délicat que représente cette disposition entre, d'une part, les exigences de la protection et, d'autre part, les principes de souveraineté et de non-ingérence d'où découle la nécessité du consentement de l'État touché.

19. La résolution 45/100 de l'Assemblée générale, déjà citée, faisait allusion aux cas où la situation des victimes d'une catastrophe avait été aggravée parce que

l'on refusait de reconnaître l'état de catastrophe ou parce que le consentement à recevoir les secours nécessaires ou l'assistance offerte n'avait pas été donné ou ne l'avait été qu'après un certain temps. L'assistance aux personnes affectées par les catastrophes est indispensable, surtout si l'État affecté n'a pas la capacité ou la volonté de réagir comme il faudrait et en fait compromet, voire viole, les droits et la dignité de ces personnes. Bien que, d'une manière générale, le consentement suppose la possibilité de refuser l'assistance humanitaire, on trouve dans plusieurs régimes juridiques de la protection des personnes des restrictions qui limitent ce droit, notamment dans le droit international des droits de l'homme, le droit des déplacés et le droit international humanitaire, trois domaines analysés dans les paragraphes 59 à 66 du quatrième rapport. Cette analyse aboutit à la conclusion, formulée au paragraphe 70, selon laquelle, pour s'acquitter effectivement de son obligation d'assurer protection et assistance, l'État ne peut invoquer la règle du consentement, ce qui serait pour lui un droit fondamental, si de ce fait la protection et l'assistance ne sont pas assurées ou sont amoindries, lorsqu'une aide extérieure est nécessaire et disponible.

20. Le caractère arbitraire du refus de l'assistance dépend des circonstances et doit être établi au cas par cas. La pratique n'est pas nette dans ce domaine et ne permet guère de déduire une règle générale. Il est évident que si la nécessité de fournir une assistance n'est pas manifeste, alors le refus se justifie peut-être. Il n'est pas non plus arbitraire si certaines conditions ne sont pas remplies, notamment si les principes humanitaires énoncés dans le projet d'article 6 ne sont pas respectés.

21. De surcroît, la décision de refuser l'assistance humanitaire suppose que l'État touché présente à l'État offrant son aide des motifs légitimes expliquant sa décision. Enfin, l'État touché ne saurait retarder indûment sa décision d'accepter ou non une offre d'assistance humanitaire. La première conclusion est plus évidente dans le contexte du droit international humanitaire où, comme l'indique le commentaire relatif à l'article 70 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, les parties intéressées ne peuvent «refuser leur accord [...] que pour des raisons valables et pas pour des raisons arbitraires ou par caprice²⁷⁶». Le commentaire relatif à l'article 18 du Protocole additionnel II ajoute que «[l]es autorités [...] ne peuvent opposer un refus non fondé²⁷⁷». Concernant la seconde conclusion, il est affirmé dans le commentaire relatif à l'article 70 du Protocole additionnel I que «concrètement, le retard ne peut guère se justifier que si, pour des raisons de sécurité, il y a impossibilité de pénétrer sur le territoire où se trouve la population à secourir²⁷⁸». La promptitude des secours est vitale. Toutes les parties concernées doivent savoir au plus vite ce que l'État affecté décide en matière d'assistance extérieure ou d'offres d'assistance. C'est pourquoi l'Assemblée générale a indiqué dans le préambule de ses résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990 que

«dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, [...] la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement». Selon l'alinéa e de l'article 3 de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (2000), «les offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires».

22. Compte tenu des considérations qui précèdent, le projet d'article 11 comprend deux paragraphes qui se lisent comme suit:

1. Le consentement à l'assistance extérieure ne peut être refusé arbitrairement si l'État touché n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance nécessaire.

2. Lorsqu'une assistance lui est offerte conformément au projet d'article 12 du présent projet d'articles, l'État touché notifie sans retard à toutes les parties concernées sa décision concernant l'offre d'assistance.

23. Le projet d'article 12, tel qu'il figure au paragraphe 109 du rapport du Rapporteur spécial, intitulé «Droit d'offrir son assistance», ne contient qu'un paragraphe dont le libellé est le suivant:

Les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales compétentes ont le droit d'offrir leur assistance à l'État touché pour faire face à une catastrophe.

Alors que les projets d'articles 10 et 11 portent sur les devoirs de l'État affecté, le projet d'article 12 a trait au droit qu'ont les acteurs étatiques ou non étatiques d'offrir leur assistance. Il entérine l'intérêt légitime qu'a la communauté internationale à protéger les personnes en cas de catastrophe, intérêt reconnu dès 1758 par Vattel²⁷⁹, cité au paragraphe 14 du rapport préliminaire du Rapporteur spécial. Même si cet intérêt doit être replacé dans le contexte plus large de la responsabilité première de l'État touché, l'offre d'assistance est une expression importante de la solidarité qui fonde les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination énoncés dans le projet d'article 6. La responsabilité première de l'État affecté et l'intérêt qu'ont les États non affectés et d'autres acteurs non étatiques à protéger les personnes en cas de catastrophe ont pour pendant le droit qu'ont les États non affectés d'offrir leur assistance. Cette offre, en tant que manifestation concrète de la solidarité, est le corollaire de la reconnaissance du fait qu'en cas de catastrophe, la protection des personnes est une question par essence mondiale, ce qui confirme le rôle central de l'État affecté, à qui il incombe au premier chef de protéger sa population. Le caractère double de la réaction aux catastrophes en tant que responsabilité première de l'État affecté, d'une part, et en tant qu'objet de l'intérêt de la communauté internationale dans son ensemble, d'autre part, apparaît au paragraphe 13 b du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, qui dispose que

dans un contexte marqué par une interdépendance mondiale accrue, l'instauration au niveau international d'une coopération fondée sur la concertation et d'un environnement propice s'impose pour inciter et

²⁷⁶ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Dordrecht, Kluwer, p. 841, par. 2805.

²⁷⁷ Ibid., p. 1502, par. 4885.

²⁷⁸ Ibid., p. 848, par. 2846.

²⁷⁹ E. de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, J. B. Scott (dir. publ.), Washington, Carnegie Institute, 1916, livre II, chap. I, p. 259 et 260.

contribuer au développement des connaissances et des capacités ainsi qu'à la mobilisation nécessaires pour réduire les risques de catastrophe à tous les niveaux²⁸⁰.

Cette conception globale s'inscrit depuis longtemps dans l'évolution du droit international, en particulier le droit international humanitaire, comme indiqué aux paragraphes 85 à 87 du quatrième rapport du Rapporteur spécial. Hormis le droit des conflits armés, elle est à l'origine d'une tendance récente du droit international, illustrée par les traités et autres instruments internationaux décrits aux paragraphes 88 à 95 du rapport. Mérite d'être cité, à ce sujet, le paragraphe 1 de l'article IV de la résolution de Bruges de 2003 de l'Institut de droit international, qui dispose:

Les États et les organisations ont le droit d'offrir une assistance humanitaire à l'État affecté. Une telle offre ne doit pas être considérée comme une immixtion illicite dans les affaires intérieures de cet État, dès lors qu'elle présente un caractère exclusivement humanitaire²⁸¹.

24. L'intérêt qu'a la communauté internationale à protéger les personnes en cas de catastrophe peut s'exprimer efficacement par le truchement de l'intervention rapide des organisations internationales et des autres organismes humanitaires, dans le constant respect des principes énoncés au projet d'article 6 et des principes fondamentaux de souveraineté et de non-intervention que recouvre la condition du consentement de l'État touché. Les textes pertinents sont recensés aux paragraphes 97 à 104 du quatrième rapport, notamment les résolutions 36/225, du 17 décembre 1981, 43/131 et 46/108, du 16 décembre 1991, de l'Assemblée générale qui reconnaissent que le Secrétaire général est compétent pour inviter les États à offrir leur aide aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations du même ordre. Dans sa résolution 43/131, l'Assemblée reconnaît en outre le rôle indispensable que jouent les organisations humanitaires non gouvernementales en matière de secours. Le fait que les États et les organisations internationales et non gouvernementales ont déjà largement et constamment pour pratique d'offrir leur assistance aux États sinistrés a été mis en évidence à l'occasion des catastrophes qui ont frappé récemment diverses régions du monde, notamment le tsunami qui a touché des pays d'Asie en 2004 et les tremblements de terre qui se sont produits en Haïti et au Japon en 2010 et 2011. À la suite du tremblement de terre et du tsunami qui ont frappé le Japon début 2011, 28 organisations internationales ont offert une assistance humanitaire.

25. Il convient, pour conclure, d'indiquer aussi ce que ne prévoit pas le projet d'article 12. S'il reconnaît le droit d'offrir son assistance, il ne prévoit nullement pour l'État affecté une obligation d'accepter cette offre. La fourniture d'une aide sur le territoire de l'État affecté reste soumise au consentement de ce dernier. En outre, le projet d'article ne saurait être interprété comme une reconnaissance du principe que toutes les offres d'assistance sont légitimes. L'offre d'assistance ne peut en aucune manière être subordonnée à l'acceptation par l'État affecté de conditions qui

entraîneraient nécessairement une atteinte à sa souveraineté. On se borne à affirmer dans le projet d'article que les offres d'assistance ne sont pas en elles-mêmes des actes internationalement illégitimes et ne peuvent être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État bénéficiaire. C'est ce qu'indique, notamment, le commentaire de l'article 18 du Protocole additionnel II des Conventions de Genève de 1949 selon lequel le CICR peut offrir ses services, «sans que cette démarche soit considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État ou une atteinte à sa souveraineté, que cette offre soit acceptée ou non²⁸²». De même, le principe 25 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, concernant le droit à l'assistance humanitaire, veut que les offres d'assistance ne soient pas considérées comme une proposition inamicale ni comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État²⁸³. Il ne fait donc aucun doute que l'État affecté peut subordonner son acceptation d'une offre d'assistance au respect par le donateur de certaines conditions garantissant le plein exercice de sa souveraineté, qui seront examinées dans le prochain rapport.

26. M. SABOIA dit que ce quatrième rapport, qui est concis mais s'appuie sur des sources juridiques internationales et sur la pratique de différentes organisations internationales et régionales, donne une assise solide aux projets d'article proposés. Dans le chapitre concernant la responsabilité de l'État affecté de rechercher de l'assistance quand ses moyens sont débaordés, le Rapporteur spécial a soigneusement articulé et équilibré, en particulier au paragraphe 31, les principes de souveraineté et de non-ingérence et l'impératif du consentement de l'État avec le principe de la responsabilité qu'a l'État touché de rechercher de l'assistance si sa capacité d'intervention est dépassée. Le Rapporteur spécial a développé et illustré ce raisonnement, aux paragraphes 32 à 45, en s'appuyant sur la jurisprudence, la pratique et les instruments internationaux en vertu desquels on peut considérer l'obligation de rechercher de l'assistance comme une règle de droit international, comme le propose le projet d'article 10. Cette obligation de «rechercher» et non de «demander» de l'assistance, comme il est expliqué au paragraphe 44, suppose, d'une part, que l'État affecté continue de jouer le premier rôle dans la direction et la coordination des activités d'assistance et, d'autre part, que l'assistance recherchée et fournie respecte les principes d'humanité, d'impartialité et de non-discrimination énoncés dans les projets d'article déjà examinés.

27. Le chapitre suivant traite de l'«obligation de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement à recevoir l'assistance extérieure». Le devoir de coopérer qui, comme l'énoncent les Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, constitue le fondement juridique de la plupart des obligations établies dans le domaine des droits de l'homme et de la coopération humanitaire, économique et sociale doit, à l'évidence, être à double sens. Le Rapporteur spécial montre à l'envi combien il importe, à la fois pour l'État affecté et pour la communauté internationale,

²⁸⁰ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6), résolution 2 («Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes»), p. 10.

²⁸¹ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70 (voir *supra* la note 275), p. 270.

²⁸² CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels...* (voir *supra* la note 276), p. 1503, par. 4892.

²⁸³ Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis Deng (E/CN.4/1998/53/Add.2), annexe, principe 25, par. 2, p. 15.

de coopérer de bonne foi pour apporter les secours nécessaires aux populations affectées par les catastrophes. Il donne de nombreux exemples de dispositions ayant trait à l'obligation de ne pas refuser arbitrairement son consentement, dont plusieurs sont tirées du droit international humanitaire, notamment des Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977 ou du droit relatif aux personnes déplacées. Le projet d'article 11 proposé au paragraphe 77 du quatrième rapport énonce cette obligation et renvoie au projet d'article 12. À cet égard, M. Saboia souhaiterait que l'on ajoute, après «l'assistance extérieure», le membre de phrase «conformément aux principes établis dans le présent projet d'articles», afin de souligner l'importance des principes d'impartialité et de non-discrimination ainsi que le rôle premier de l'État affecté.

28. Dans le dernier chapitre qui traite, aux paragraphes 78 à 109, du «droit de la communauté internationale d'offrir son assistance», le Rapporteur spécial expose de manière convaincante que ce droit découle de l'idée que la protection des personnes dans un pays donné est une préoccupation légitime non seulement de la société et de l'État en question mais, tout autant que la protection des droits de l'homme, de l'ensemble de la communauté internationale. Il souligne aussi que l'offre d'assistance ne doit pas être considérée comme un acte hostile ni comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État, du moment que l'assistance offerte est conforme aux principes fondamentaux qui protègent l'intégrité de la souveraineté de l'État touché et son rôle premier. Le fait que les catastrophes ont un caractère double, en ce qu'elles touchent le pays affecté mais aussi sont une source de préoccupation pour l'ensemble de la communauté internationale, par solidarité ou au nom de l'intérêt bien compris des États non affectés, est illustré par le Règlement sanitaire international (2005)²⁸⁴, mentionné au paragraphe 82. Ce règlement, qui est contraignant, est sans nul doute fondé sur l'obligation solidement ancrée dans les législations nationales de ne pas mettre en danger la santé de tiers, mais il contient aussi des éléments relatifs à la prévention ou à l'assistance aux victimes de catastrophes. En conclusion, M. Saboia est favorable au renvoi de l'ensemble des projets d'article proposés au Comité de rédaction.

29. M. MELESCANU dit que c'est à juste titre que le Rapporteur spécial fait observer que les événements qui se sont produits au cours l'année écoulée montrent combien les travaux de la Commission sur le sujet sont importants. Le Rapporteur spécial indique au paragraphe 27 de son rapport qu'en 2010, environ 373 catastrophes naturelles, y compris tout récemment le séisme et le tsunami au Japon, les inondations en Colombie et ailleurs et les tempêtes aux États-Unis d'Amérique, ont fait quelque 296 800 morts, touché près de 208 millions de personnes et coûté quelque 100 milliards de dollars, selon le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes de l'Université catholique de Louvain.

30. La première partie du rapport à l'examen est consacrée aux observations des gouvernements, et l'intervenant

précise à cet égard qu'à la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale les observations des États ont essentiellement porté sur les neuf projets d'article relatifs à la protection des personnes en cas de catastrophe déjà élaborés par la Commission; d'une manière générale, les États se sont félicités de la rapidité des progrès réalisés, ont souligné l'importance du sujet et estimé que son étude venait à point nommé.

31. S'agissant de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 5, M. Melescanu approuve l'idée de viser la coopération avec les organisations internationales et non gouvernementales. Des dispositions sur les questions particulières que cette coopération est susceptible de poser seraient extrêmement précieuses. Le principe de non-discrimination devrait également figurer au projet d'article 6, qui devrait indiquer que traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes, en particulier des personnes particulièrement vulnérables, ne constitue pas une discrimination. L'intervenant rappelle qu'il appuie la disposition selon laquelle c'est à l'État territorial qu'il appartient au premier chef de protéger les personnes et de fournir l'aide humanitaire sur son territoire. Il importe toutefois de réaliser un équilibre entre la souveraineté de l'État et la protection des droits de l'homme.

32. S'agissant des chapitres suivants du rapport à l'examen, l'intervenant se félicite de la manière extrêmement prudente et équilibrée dont le Rapporteur spécial a abordé certaines des questions les plus importantes que soulève le sujet, en tenant compte des vues exprimées par les États mais aussi de la pratique existante dans ce domaine.

33. Pour ce qui est de la responsabilité de l'État affecté de rechercher de l'assistance quand ses moyens sont débordés, cet aspect du projet représente le pendant naturel et logique du projet d'article 9 qui traite de la souveraineté et du devoir d'assurer une protection en cas de catastrophe. À l'appui de cette approche, fondée sur la souveraineté et la non-ingérence, le Rapporteur spécial cite des décisions de la Cour internationale de Justice, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, qui contient des «Principes directeurs» relatifs à l'intervention en cas de catastrophe, ainsi qu'une résolution adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003. Dans le même temps, le Rapporteur spécial fait observer à juste titre que l'État affecté a une responsabilité claire vis-à-vis des individus se trouvant sur son territoire, en avançant une série d'arguments convaincants, par exemple les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. De l'analyse des documents qu'il a réunis, le Rapporteur spécial en déduit que

l'aspect «interne» de la souveraineté (l'État touché est responsable au premier chef de la protection des personnes se trouvant sur son territoire) peut comprendre l'obligation de solliciter l'aide extérieure lorsque la capacité nationale d'intervention n'est pas suffisante» [par. 39].

Cette position a été confirmée par le Comité permanent interorganisations dans ses Directives opérationnelles sur la protection des personnes affectées par des catastrophes

²⁸⁴ OMS, *Cinquante-huitième Assemblée mondiale de la santé (Genève, 16-25 mai 2005)*, «Résolutions et décisions» (WHA58/2005/REC/1), résolution WHA 58.3, «Révision du Règlement sanitaire international», annexe, article 9, p. 18.

naturelles publiées par le Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne²⁸⁵. Le principe de «dignité humaine» est aussi confirmé dans le projet d'article 7 provisoirement adopté par le Comité de rédaction.

34. Pour le Rapporteur spécial, l'État affecté a le droit, au regard du droit international, de refuser une offre d'assistance. Il ajoute toutefois que ce droit n'est pas sans limites. Dans le préambule des résolutions 43/131 et 45/100, l'Assemblée générale déclare très clairement que

le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme.

La principale question est néanmoins de savoir dans quelle mesure les États sont libres de donner ou de refuser leur consentement. Dans le domaine du droit humanitaire des conflits armés, les Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève du 12 août 1949 sont considérés comme impliquant que «le consentement ne [peut] être refusé arbitrairement, car sinon cette disposition serait privée de son sens». On trouve une formule similaire dans la résolution adoptée en 1989²⁸⁶ et dans une autre adoptée en 2003²⁸⁷ par l'Institut de droit international, ainsi que dans un rapport établi en 1995 par Dietrich Schindler pour l'UNESCO²⁸⁸. Il ressort à l'évidence de ce qui précède qu'un rejet de l'aide humanitaire n'est pas «arbitraire» seulement si certains critères ne sont pas réunis (par exemple, l'absence de connotations politiques lorsque la «neutralité» et l'«impartialité» sont respectées ou lorsque l'aide offerte ne suppose pas de contrepartie). De plus, la décision de rejeter l'aide humanitaire implique pour l'État affecté l'obligation de donner au moins des raisons légitimes à l'appui d'un tel refus. M. Meslescanu considère que le projet d'article 11 proposé dans le rapport reflète la pratique internationale dans le domaine de l'aide humanitaire et devrait être adopté par la Commission. Il serait néanmoins souhaitable que le paragraphe 2 de ce projet d'article indique expressément qu'un refus doit être motivé. Cette proposition pourrait être examinée au Comité de rédaction, auquel l'intervenant souhaiterait que l'on renvoie le projet d'article 11.

35. Pour ce qui est du droit de la communauté internationale d'offrir son assistance, le Rapporteur spécial a consacré la dernière partie de son quatrième rapport à la question de l'appui que les États tiers et les organisations internationales peuvent apporter à l'État affecté. Il a adopté une approche holiste et explique très bien ses propositions au paragraphe 84 de son rapport. Cette approche repose sur de nombreuses dispositions que l'on

trouve dans d'autres documents comme la Convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, la Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux et d'autres textes, y compris régionaux, comme la Convention interaméricaine de 1991 visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophe.

36. Le Rapporteur spécial analyse également la question des offres d'assistance faites par des organisations internationales. Les règles et la pratique internationales dans ce domaine sont étudiées dans le dernier paragraphe du quatrième rapport, qui contient de nombreux exemples de la pratique en la matière. L'intervenant appuie pleinement la conclusion énoncée par le Rapporteur spécial au paragraphe 106, selon laquelle

le droit d'offrir son aide n'est pas limité aux États non touchés, mais vaut aussi pour les organisations internationales dont le mandat peut être interprété comme leur permettant de faire une telle offre, ainsi que pour les organisations humanitaires.

37. Le quatrième rapport se termine par un projet d'article 12 qui dispose que les États, l'ONU et les autres organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales compétentes ont le droit d'offrir leur assistance à l'État touché pour faire face à une catastrophe. L'intervenant appuie l'idée de renvoyer également ce projet d'article au Comité de rédaction.

38. M. PELLET dit que, si dans l'ensemble et à quelques nuances près, il n'a pas d'objection importante aux trois projets d'article proposés par le Rapporteur spécial, il est en revanche troublé par trois problèmes méthodologiques. Le premier concerne les relations entre le projet d'articles à l'examen et le droit humanitaire. Aux termes du projet d'article 4 adopté en 2010 par la Commission, «[l]e [...] projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles de droit international humanitaire sont applicables²⁸⁹». Cette disposition semble très sage car il ne serait pas heureux de traiter dans un même projet d'articles de la protection des personnes en cas de conflit armé, d'une part, et de la protection des personnes en cas d'autres sortes de catastrophes, d'autre part. On peut donc se demander pourquoi le Rapporteur spécial s'appuie abondamment sur des textes qui ne sont applicables qu'en temps de conflit armé, ce qui pose un problème de cohérence auquel il faudra veiller dans les commentaires. Le deuxième problème méthodologique est plus grave: en effet, le quatrième rapport donne l'impression d'être terriblement désincarné, alors qu'au début de son exposé, le Rapporteur spécial a montré à quel point le réel est en jeu. Or, à l'exception du paragraphe 105 où l'on trouve quelques allusions à des catastrophes concrètes, toute la démonstration est centrée soit sur ce que le Rapporteur spécial juge opportun, ce qui est respectable mais sans doute moins illustratif que la pratique, soit sur des textes adoptés par des instances respectables et autorisées, mais là encore, la pratique ne saurait se réduire à une série de textes car elle consiste non pas dans ce que l'Assemblée générale, l'Institut de droit international ou le CICR

²⁸⁵ Comité permanent interorganisations, Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne, *Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles*, septembre 2011 (consultable sur le site Web du Projet Brookings, à l'adresse suivante: www.brookings.edu/).

²⁸⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63, t. II (session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989), résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, p. 338 (disponible sur le site Web de l'Institut, à l'adresse suivante: <http://www.idi-il.org/>).

²⁸⁷ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol 70 (voir *supra* la note 275).

²⁸⁸ Colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire, Paris, 25-27 janvier 1995, D. Schindler, «Le droit à l'assistance humanitaire: droit ou obligation ou les deux ?» (SHS-95/CONF.805/6), règle 6, p. 3.

²⁸⁹ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), p. 192 et suiv., par. 330 et 331.

ont bien pu dire, mais dans l'attitude concrète des États dont le territoire et la population sont victimes de catastrophes – par exemple, la réticence du Gouvernement du Myanmar à accepter l'aide proposée à la suite des inondations que le pays a subies – et dans les réactions des autres États, des ONG, etc. Or, le Rapporteur spécial ne dit à peu près rien de tout cela, ce qui est regrettable. La Commission aurait donc tout intérêt à prendre au sérieux les conseils qui lui ont été donnés à cet égard et dont il est fait état au paragraphe 24 du rapport, et à en tenir compte pour la rédaction des commentaires qui figureront dans le texte final du projet d'articles. Troisièmement, M. Pellet est surpris et un peu déçu de la quasi-absence dans ce rapport de la notion nouvelle et, à son avis, féconde et porteuse, de la responsabilité de protéger. Cette notion affleure au paragraphe 81, par exemple, mais le Rapporteur spécial ne lui accorde pas toute l'attention qu'elle mérite alors qu'elle pourrait, voire devrait, constituer l'idée directrice de tout le projet. Cela permettrait de réorienter les commentaires des futurs projets d'article, d'affermir les raisonnements et d'éviter des prudenances qui n'ont pas lieu d'être.

39. M. Pellet a toujours désapprouvé l'inscription à l'ordre du jour de la Commission de ce sujet politiquement délicat, qui lui semble se prêter bien davantage à une négociation diplomatique qu'à une codification par un corps d'experts indépendants, mais puisque la Commission en est saisie – ou plutôt s'en est saisie – autant oser un développement progressif audacieux et stimulant sans trop de prudence et d'atermoiements. Moyennant ce qui précède, il peut approuver les grandes lignes des projets d'article proposés par le Rapporteur spécial, même s'il est mal à l'aise avec la méthodologie adoptée et s'il aurait aimé plus de fermeté dans la direction suivie.

40. Cela étant, M. Pellet souhaiterait également que des nuances soient apportées aux dispositions proposées. Sa gêne tient à une idée, récurrente dans le rapport, selon laquelle l'État touché devrait rechercher de l'assistance s'il n'a pas la volonté de secourir ses populations éprouvées, ce qui semble bizarre. Si l'État ne veut pas utiliser ses propres moyens, pourquoi, et surtout de quel droit, ferait-il appel à la solidarité internationale? Au paragraphe 37, notamment, où figure une citation d'une déclaration faite au nom des pays nordiques, ou au paragraphe 71, dans lequel il reprend la formule à son compte, le Rapporteur spécial semble admettre qu'un État dont la population est victime d'une catastrophe du type de celles définies au projet d'article 3 pourrait refuser de mobiliser ses moyens pour venir en aide à cette population. Or, aux yeux de M. Pellet, il ne le peut absolument pas, car c'est le point fondamental de la responsabilité de protéger: un État doit protéger sa population et l'on ne peut pas admettre, même implicitement, qu'il pourrait ne pas le faire. On voit d'ailleurs mal comment concilier cette position avec le paragraphe 1 du projet d'article 9 relatif au rôle de l'État affecté. Dès lors, M. Pellet est opposé au fait de mettre sur le même pied, dans le paragraphe 1 du projet d'article 11, la situation dans laquelle l'État n'a pas la capacité de faire face et celle dans laquelle il n'en a pas la volonté. L'État peut évidemment manquer de moyens, ce que l'on ne saurait lui reprocher, mais il n'a pas le droit de manquer de volonté: il doit vouloir aider ses populations affectées. Or, si l'on accepte la rédaction du paragraphe 1 du projet d'article 11, on semblera admettre que

l'État peut se décharger sur la communauté internationale ou sur d'autres États de sa responsabilité de protéger, ce qui serait incompatible avec le paragraphe 1 du projet d'article 9 sur lequel M. Melescanu a appelé l'attention.

41. Le projet d'article 11 appelle trois autres remarques sur des points de détail. Premièrement, mais M. Pellet a cru comprendre que le Rapporteur spécial se proposait de le faire, il faudrait définir ce que sont dans le cadre de ce projet les «parties concernées». Deuxièmement, il ne suffit pas de notifier à ces parties concernées la décision de l'État affecté, il faut aussi la motiver, et M. Pellet souscrit entièrement, à cet égard, aux propos de M. Melescanu. Troisièmement, il serait beaucoup plus cohérent d'inverser les projets d'articles 11 et 12, d'abord parce que le projet d'article 11 renvoie au projet d'article 12, ensuite parce qu'il paraît logique de mentionner l'offre d'assistance, qui est l'objet du projet d'article 12, avant les réactions à cette offre, qui sont l'objet du projet d'article 11.

42. M. Pellet n'a pas d'objection au projet d'article 12 ni au projet d'article 10, sinon qu'il trouve le raisonnement pour y arriver passablement sinueux et qu'il n'est pas convaincu, contrairement à MM. Saboia et Melescanu, par les distinguos subtils opérés au paragraphe 44. Pour autant, le résultat obtenu est le bon puisque le Rapporteur spécial admet que l'État affecté qui se trouve à court de moyens a l'obligation de rechercher une assistance extérieure, à cette seule réserve près qu'il n'est peut-être pas avisé de privilégier l'ONU, dont la vocation première n'est pas nécessairement l'assistance en cas de catastrophe. Reste à faire deux remarques ponctuelles. Premièrement, au paragraphe 95 de la version française, la citation de l'article IV de la résolution de 2003 de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire est erronée, car le paragraphe 2 devrait se lire comme suit:

Les États et les organisations ont le droit de fournir une assistance humanitaire aux victimes se trouvant sur le territoire des États affectés sous réserve du consentement de ces derniers²⁹⁰.

Mieux vaudrait à ce propos, selon M. Pellet, reprendre dans le texte de chacun des projets d'article figurant dans le rapport l'adjectif «affecté», qui lui semble plus approprié que «touché», et il faut espérer que le Comité de rédaction et le Rapporteur spécial seront d'accord pour substituer le premier au second. Deuxièmement, dans l'affaire *A. et autres c. Royaume-Uni* qui est citée au paragraphe 49 du quatrième rapport, la Cour européenne des droits de l'homme, si elle a reconnu, au paragraphe 173 de l'arrêt, l'ample marge dont bénéficient les États pour apprécier si la nation est menacée par un danger public, a ajouté aussitôt que «les États ne jouissent pas pour autant d'un pouvoir illimité en ce domaine». Cela ne contredit pas ce qu'écrit le Rapporteur spécial mais confirme qu'il faut rechercher un équilibre entre la souveraineté de l'État et les considérations fondamentales d'humanité – ou, pour paraphraser un ouvrage récent d'Emmanuelle Jouanet intitulé *Le droit international libéral-providence. Une histoire du droit international*²⁹¹, un équilibre entre la souveraineté, c'est-à-dire le volet libéral, et la solidarité,

²⁹⁰ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70 (voir *supra* la note 275), p. 270.

²⁹¹ E. Jouanet, *Le droit international libéral-providence. Une histoire du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

c'est-à-dire le volet providence. M. Pellet est favorable au renvoi des projets d'articles 10, 11 et 12 au Comité de rédaction.

43. Sir Michael WOOD, relevant que M. Pellet a déclaré que la responsabilité de protéger devrait être une «idée directrice» du projet, dit qu'il lui semble clair, en raison du contexte, que c'est de la responsabilité de l'État territorial de protéger sa propre population dont il est question, et que M. Pellet ne songeait pas à la notion nouvelle de «responsabilité de protéger» que la Commission a déjà rejetée.

44. M. PELLET souligne qu'en anglais l'on devrait dire *duty to protect*. Il n'a quant à lui jamais rejeté la notion de responsabilité de protéger; s'il s'agit d'abord de la responsabilité de l'État territorial de protéger sa population, il s'agit aussi d'un devoir qui incombe à la communauté internationale d'aider l'État à protéger cette population et éventuellement de l'y obliger. Il n'est pas du tout d'accord avec Sir Michael lorsque celui-ci dit que la notion doit être rejetée. Il pense au contraire que cette notion est féconde et parfaitement équilibrée et il lui semble que le Rapporteur spécial l'avait à l'esprit lorsqu'il a rédigé son rapport, même s'il ne l'a malheureusement pas directement invoquée.

45. M. WISNUMURTI partage l'avis de Sir Michael. La Commission a longuement analysé la notion de responsabilité de protéger²⁹² et a décidé de ne pas la retenir dans le cadre de l'entreprise en cours. Il faut en effet se souvenir que la responsabilité de protéger a des paramètres bien spécifiques et concerne le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre²⁹³.

46. M. VASCIANNIE dit qu'il s'agit en l'espèce pour le Rapporteur spécial de concilier la responsabilité de protéger avec la souveraineté interne. En fait, dans son rapport, le Rapporteur spécial défend la notion de responsabilité de protéger mais, comme l'a fait observer M. Pellet, sans le dire ouvertement.

47. M. NOLTE croit relever une contradiction dans l'attitude de M. Pellet: celui-ci a rappelé qu'il était contre l'étude du sujet à l'examen en raison de son caractère politique, qui tient au débat politique actuel sur l'état de la responsabilité de protéger en droit international, mais maintenant que le sujet est inscrit au programme de travail de la Commission, il préconise que celle-ci accorde à la responsabilité de protéger le caractère d'idée directrice. Pour M. Nolte, au contraire, ce qu'a fait le Rapporteur spécial est très sage; il évite en effet d'énoncer la notion politiquement contestée de «responsabilité de protéger» mais il en reprend les principaux éléments, qui proviennent d'autres sources – obligation de protéger dans le domaine des droits de l'homme, ou principes de coopération et de solidarité applicables dans d'autres

domaines – pour les appliquer au sujet à l'étude. Le fait que le Rapporteur spécial ne retienne pas expressément la notion de responsabilité de protéger ne veut pas dire qu'il en rejette les éléments fondamentaux mais bien qu'il les applique intelligemment au domaine de la protection des personnes en cas de catastrophe.

48. M. PETRIČ implore la Commission de ne pas rouvrir le débat sur l'angle d'approche adopté par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport, au risque de voir ses travaux s'enliser. Il rappelle que la décision a déjà été prise de s'en tenir aux catastrophes naturelles, et de ne pas s'appuyer sur le droit humanitaire, sur le droit de la guerre ou sur la notion de «responsabilité de protéger». L'approche ainsi retenue, qui tire les conclusions de ces décisions, est parfaitement équilibrée et c'est la seule qui permette à la Commission de poursuivre ses travaux sur le sujet.

49. M. MURASE remercie le Rapporteur spécial pour son excellent quatrième rapport et voudrait évoquer, avant de faire des observations sur son contenu, la récente catastrophe survenue au Japon en mars 2011 car elle est riche d'enseignements. Ces quatre derniers mois, le Japon a vraiment compris à quel point la solidarité et l'aide internationale étaient importantes et précieuses. Peu après le 11 mars, date à laquelle le pays a été dévasté par un tremblement de terre et le tsunami qui s'en est suivi, les autorités et la population japonaises ont reçu l'aide et les encouragements de pays du monde entier. Pour compléter les chiffres communiqués par le Rapporteur spécial au paragraphe 104 de son rapport, on peut indiquer que le pays a reçu à ce jour des offres d'assistance émanant de 161 pays et de 43 organisations internationales. Le Japon a également reçu d'immenses quantités de produits de première nécessité, d'importants dons pécuniaires ainsi que l'aide concrète d'un grand nombre d'équipes de secours originaires de multiples pays, régions et organisations qui doivent être sincèrement remerciés. Le peuple japonais n'oubliera pas que le monde était à ses côtés lorsqu'il affrontait le pire.

50. Il est profondément regrettable que l'accident nucléaire de Fukushima ait suscité une telle angoisse dans le pays et ailleurs. Le Japon, qui présente ses excuses à la communauté internationale pour les facteurs humains à l'origine de cet accident, est soulagé d'avoir pu éviter le pire, grâce sans doute aux mesures prises par les autorités qui se sont appuyées sur les meilleurs moyens à sa disposition dans une telle situation. Il est à noter que le Gouvernement japonais a soumis un rapport²⁹⁴ à la Conférence interministérielle sur la sûreté nucléaire, organisée par l'Agence internationale de l'énergie atomique du 20 au 24 juin 2011²⁹⁵, dans lequel il mettait l'accent sur l'évaluation préliminaire de la situation sur les sites sinistrés, partageant ainsi les leçons de l'accident avec la communauté internationale. Pour M. Murase, il ne fait pas de doute que le Gouvernement japonais poursuivra ses efforts en vue de renforcer la sûreté nucléaire internationale, en

²⁹² Voir *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), p. 143 et 144, par. 247 à 250, et *Annuaire... 2009*, vol. II (2^e partie), p. 141, par. 153, et p. 143, par. 164. Voir aussi *Annuaire... 2008*, vol. I, 2978^e à 2982^e séance, p. 139 à 185, *passim*.

²⁹³ Document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 138 et 139. Voir également le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677) et la résolution 63/308 du 14 septembre 2009.

²⁹⁴ «Report of Japanese Government to the IAEA Ministerial Conference on nuclear safety: The accident at TEPCO's Fukushima nuclear power stations» (disponible à l'adresse suivante: http://japan.kantei.go.jp/kan/topics/201106/iaea_houkokusho_e.html).

²⁹⁵ «Conférence ministérielle de l'AIEA sur la sûreté nucléaire, 20-24 juin 2011», rapport du Directeur général (GOV/INF/2011/13-GC(55)/INF/10) [disponible à l'adresse suivante: www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55InfDocuments/French/gc55inf-10_fr.pdf].

diffusant rapidement les informations appropriées dans la plus grande transparence.

51. L'expérience japonaise montre que le principe de solidarité et la coopération internationale sont au cœur du projet d'articles dans son ensemble; M. Murase en déduit donc que les articles proposés par le Rapporteur spécial ont valeur de recommandation, visent à faciliter la protection des personnes en cas de catastrophe, jouent un rôle de sensibilisation et ne sont pas obligatoires ou contraignants. Il serait manifestement inapproprié pour la Commission de s'employer à élaborer des normes établissant une économie juridique rigoureuse entre des droits et des obligations. Son objectif n'est pas de faire en sorte que la responsabilité de l'État soit établie à raison de la violation d'une obligation, ni que des sanctions soient appliquées pour manquement de celui-ci à sa responsabilité. L'objectif fondamental du projet d'articles est de faciliter la protection des personnes en cas de catastrophe. C'est donc à juste titre que le Rapporteur spécial parle de «devoir» et non d'«obligation», la notion de devoir se situant pour M. Murase à mi-chemin entre l'impératif moral et l'obligation juridique.

52. Les quelques pays qui refusent ou, au mieux, sélectionnent l'assistance extérieure, demeurent bien sûr une source de préoccupation. Nul besoin de les citer, tout le monde sait que leurs dirigeants sont indifférents au sort de centaines de milliers de personnes qui souffrent de la faim sur leurs territoires, y compris en temps normal. Face à cela, l'approche «contraignante» semble plus séduisante que les approches «non contraignantes» visant à faciliter la protection des personnes en cas de catastrophe et à sensibiliser le public à cette question. Mais elle n'aiderait en rien à régler le problème de la facilitation des activités de secours, vu qu'il est pratiquement impossible d'engager la responsabilité des États concernés. Cette question devrait être étudiée dans un cadre plus général, et non dans celui du sujet examiné. La Commission a eu raison de décider que les notions d'intervention humanitaire ou de responsabilité de protéger n'étaient pas pertinentes dans le cadre de ses travaux sur ce sujet.

53. Si la Commission n'utilise pas le mot «obligation» dans le projet d'article 2, elle devrait s'abstenir également d'utiliser le mot «droit». En parlant d'un droit juridiquement protégé, la Commission irait au-delà de la pratique des États et des organisations internationales. Les États peuvent certainement offrir leur assistance; toutefois, leur offre ne relève pas de l'exercice d'un droit juridiquement protégé, mais de la bonne volonté et de la coopération internationales. Par conséquent, le projet d'article 12 devrait simplement être intitulé «Offre d'assistance» et il faudrait remplacer, dans le corps de ce projet de texte, les mots «ont le droit d'offrir leur assistance» par «peuvent offrir leur assistance».

54. L'un des aspects essentiels de la protection des victimes de catastrophes naturelles consiste certainement à encourager l'esprit de solidarité avec les populations touchées. Certes, l'aide matérielle et financière ou la coopération sont utiles, mais les marques de solidarité peuvent également être précieuses. À ce sujet, M. Murase voudrait évoquer le cas de l'ambassadeur d'un petit État insulaire d'Asie dévasté par un tsunami en 2004, qui pour témoigner

de la solidarité de son pays avec le Japon a accepté de prendre ses fonctions au moment où les diplomates et les hommes d'affaires quittaient massivement Tokyo par peur de la radioactivité, créant chez les Japonais un sentiment d'abandon. Peu après son arrivée dans le pays, cet ambassadeur s'est rendu dans des centres d'évacuation de la région dévastée; son gouvernement a consenti un don d'un million de dollars aux victimes et acheminé 3 millions de sachets de thé, envoyant 15 militaires chargés de participer aux opérations de déblaiement dans la région submergée par le tsunami. Par ces mesures, l'État concerné a excédé ses simples devoirs diplomatiques et forcé le respect de la nation nipponne.

55. La réglementation sur la conduite des opérations de secours étant déjà abondante, la Commission n'a pas à s'engager dans l'élaboration de règles aussi précises et devrait laisser le soin de le faire aux organes chargés des secours. Il convient toutefois de souligner que la rapidité des secours est cruciale, les chances de survie des personnes ensevelies à la suite d'un tremblement de terre diminuant considérablement après soixante-douze heures. Il importe également de lever les obstacles juridiques, de sorte que les équipes et les chiens de secours puissent accéder le plus vite possible aux lieux de la catastrophe. Peut-être faudrait-il également mentionner que les équipes de secours doivent être autonomes, de sorte qu'elles n'ajoutent pas au fardeau qui pèse sur les régions touchées par la catastrophe.

56. Les associations bénévoles et les ONG jouent un rôle essentiel en matière de secours. À cet égard, M. Murase voudrait de nouveau proposer qu'une organisation internationale désignée établisse une liste d'ONG qualifiées et fiables, qui seraient accréditées en amont pour mener des opérations de secours en cas de catastrophe, bien avant que celles-ci ne se produisent. Elles répondraient à des normes de compétence, de fiabilité et d'efficacité internationalement acceptées et l'État affecté pourrait sélectionner les ONG adaptées. Ce mécanisme permettrait de répondre à certaines des préoccupations des États affectés quant aux services d'experts à apporter aux organisations et accélérerait le processus d'accès de ces groupes aux sites sinistrés. Des négociations ont été engagées par le Gouvernement japonais avec les pays voisins sur la coopération en matière de gestion des catastrophes; un accord a d'ailleurs été conclu le 9 avril 2011 par la Réunion ministérielle extraordinaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)²⁹⁶. Il importe également de souligner que le 22 mai 2011, la Chine, la Corée du Sud et le Japon ont conclu un accord de coopération tripartite en matière de gestion des catastrophes²⁹⁷, dont l'objectif est de porter les efforts de coopération à leur maximum pour améliorer la prévention des catastrophes et renforcer la capacité de secours ainsi que le système d'aide en cas de catastrophe. D'après cet accord, en cas de grave catastrophe dans l'un des trois pays signataires, les deux autres évaluent la situation, déterminent les besoins du pays touché et acheminent le plus rapidement possible

²⁹⁶ Voir à l'adresse suivante: www.asean.org/chairman-s-statement-on-the-special-asean-japan-ministerial-meeting-jakarta-9-april-2011/.

²⁹⁷ Voir le site Web du Secrétariat pour la coopération trilatérale, à l'adresse suivante: <http://tcs-asia.org>.

des équipes de secours d'urgence ainsi que des produits de première nécessité, en fonction des demandes du pays touché. Toujours selon cet accord, le pays touché facilite la coopération en faisant en sorte, dans les limites de son droit interne, que les équipes de secours soient admises le plus rapidement possible sur son territoire, en tenant compte des pratiques internationales et de la situation sur le lieu de la catastrophe. En conclusion, M. Murase dit qu'une convention-cadre faciliterait et favoriserait la conclusion d'accords – bilatéraux, trilatéraux ou régionaux – de ce type entre pays voisins. S'il doutait à première vue de leur pertinence, il est désormais convaincu que les travaux entrepris par la Commission sur le sujet seront très utiles à la communauté internationale.

57. M. PETRIČ remercie M. Murase de sa déclaration, tout aussi convaincante qu'émouvante, et salue les importants progrès accomplis par le Rapporteur spécial, dont le quatrième rapport repose sur une approche équilibrée permettant à la Commission d'aller de l'avant sur le sujet. M. Murase a eu raison de souligner l'importance de la solidarité, qui est au cœur du sujet traité par la Commission, à savoir: comment réagir lorsqu'en raison d'une catastrophe naturelle, des milliers de personnes sont menacées de mort, souffrent de la faim ou sont déplacées? Il faut aussi se souvenir qu'en Éthiopie, plus d'un million de personnes ont trouvé la mort en l'espace d'une année, à cause de la faim mais aussi en raison de la négligence des autorités qui n'ont pas pris de mesures, n'ont pas voulu reconnaître la catastrophe et n'ont pas demandé, ni encore moins accepté d'aide, laquelle n'a finalement pas pu être distribuée une fois acheminée. Cette situation était très différente du cas japonais en ce que la solidarité qui s'était exprimée n'avait pas pu aboutir.

58. L'objectif de la Commission est d'établir des règles, de sorte que la population touchée reçoive une aide en cas de catastrophe naturelle. Pour atteindre cet objectif, elle doit s'appuyer sur une approche équilibrée, qui est la condition de tout progrès sur le sujet. C'est ce qu'elle a fait à sa précédente session en adoptant quatre projets d'article très importants. La Commission doit également garder présent à l'esprit que c'est à l'État affecté qu'il incombe en premier lieu d'apporter une aide, du fait de sa souveraineté mais également pour des raisons d'ordre pratique. Acheminer l'aide en l'absence de son consentement et de sa coopération peut se révéler particulièrement problématique, voire contre-productif. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial propose trois projets d'article qui, en fixant certaines limites, y compris des limites à la souveraineté de l'État touché, permettent d'acheminer l'aide malgré l'inquiétude ou les craintes éventuelles de celui-ci. Ces projets d'article, auxquels des modifications rédactionnelles pourraient sans doute être apportées, correspondent parfaitement au résultat attendu par la Commission; ils vont dans la bonne direction et méritent par conséquent d'être appuyés. M. Petrič observe que, dans des cas analogues à ceux du Myanmar ou de l'Éthiopie, précédemment évoqués, l'État serait tenu de rechercher une assistance en vertu du projet d'article 10 (Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance), ce dont il faut se féliciter. Pour ce qui est du projet d'article 11 (Devoir de l'État affecté de ne pas refuser arbitrairement son consentement), peut-être faudrait-il préciser plus avant le sens du mot «arbitrairement»

dans le commentaire y relatif, mais il marque un progrès important en fixant les limites du pouvoir de décision de l'État affecté en cas de catastrophe naturelle, sans porter atteinte à sa souveraineté. Au paragraphe 2 de ce projet d'article, il est dit que lorsqu'une assistance lui est offerte conformément au paragraphe 1 du projet d'article 12, l'État affecté doit notifier sans retard à toutes les parties concernées sa décision concernant cette offre. Ainsi, le meilleur moyen pour l'État affecté de ne pas être accusé de manquer à son devoir de ne pas refuser arbitrairement son consentement est de réagir d'une manière transparente, de sorte que le projet d'article 11, qui est à la fois prudent et réaliste, va également dans la bonne direction. Concernant le projet d'article 12 (Droit d'offrir son assistance), il faudrait peut-être aller jusqu'à parler de «devoir de solidarité». Quoi qu'il en soit, ce projet de texte énonce à tout le moins le droit d'offrir une assistance, droit qui n'a bien entendu rien à voir avec une ingérence dans les affaires intérieures d'un État.

59. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial fait observer qu'à l'heure actuelle, les catastrophes naturelles sont des questions qui intéressent la communauté internationale, ce que M. Petrič approuve pleinement. Il est exact que la thèse selon laquelle il appartient à la communauté internationale d'agir lorsque des personnes sont victimes de catastrophes naturelles comme celles qui ont été évoquées est en train de gagner du terrain alors que la notion ancienne de souveraineté, selon laquelle nul ne doit intervenir dans les affaires intérieures d'un État quoi qu'il arrive, en perd peu à peu. La Commission ne doit toutefois pas aller trop loin dans cette dernière direction, au risque d'être contre-productive. En conclusion, M. Petrič voudrait féliciter le Rapporteur spécial pour son quatrième rapport, qui témoigne d'avancées significatives sur un sujet important, sensible et opportun, et réalise un équilibre satisfaisant entre les principes reconnus du droit international relatifs à la protection des personnes en cas de catastrophe naturelle, et entre ces principes et la nécessité pour les victimes de catastrophe d'être assistées et de voir leur dignité et leurs droits de l'homme respectés quand cela importe le plus.

La séance est levée à 17 h 55.

3103^e SÉANCE

Mardi 12 juillet 2011, à 10 heures

Président: M^{me} Marie G. JACOBSSON (Vice-Président)

Présents: M. Adoke, M. Al-Marri, M. Cafilisch, M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escobar Hernández, M. Fomba, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, M. Huang, M. Kemicha, M. McRae, M. Melescanu, M. Murase, M. Niehaus, M. Nolte, M. Pellet, M. Perera, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Valencia-Ospina, M. Vargas Carreño, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.