

Document:-
A/CN.4/SR.3103

Compte rendu analytique de la 3103e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

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/>)*

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.

Protection des personnes en cas de catastrophe (suite)
[A/CN.4/638, sect. D, A/CN.4/643 et A/CN.4/L.794]

[Point 7 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du quatrième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/643). Il adresse la bienvenue à M. Adoke, nouveau membre de la Commission, et dit que ses collègues auront grand plaisir à travailler avec lui.

2. M. NOLTE remercie le Rapporteur spécial pour son quatrième rapport, riche et équilibré, qui fournit une base excellente aux débats de la Commission. Ce rapport rappelle les situations dramatiques que recouvre le terme abstrait de «catastrophe» et la responsabilité qu'a la Commission de formuler des règles appropriées et équilibrées pour y faire face.

3. La façon dont les membres de la Commission réagissent au quatrième rapport dépend dans une certaine mesure de la formulation finale qui sera donnée au rôle du consentement, question dont le Comité de rédaction reste saisi dans le contexte du paragraphe 2 du projet d'article 8. Alors que M. Nolte approuve en principe l'obligation d'obtenir le consentement de l'État affecté à la fourniture d'une assistance humanitaire par d'autres États ou acteurs, il n'est, en revanche, pas partisan de formuler cette obligation en des termes absolus: ainsi, il pourrait se produire des situations exceptionnelles où l'État affecté ne serait pas en mesure de donner son consentement.

4. M. Nolte souscrit à l'optique dans laquelle le Rapporteur spécial envisage en général les projets d'articles 10 à 12, en particulier le postulat selon lequel un État affecté a l'obligation de rechercher de l'assistance, obligation qui naît de la responsabilité qui lui incombe au premier chef d'assurer la protection de toutes les personnes se trouvant sur son territoire. À cet égard, la référence faite au paragraphe 33 du rapport à l'observation générale n° 12 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à une nourriture suffisante²⁹⁸ est pertinente. Mais l'idée avancée par le Rapporteur spécial, au paragraphe 40 de son quatrième rapport, que «lorsque sa capacité nationale est épuisée, l'État touché peut vouloir demander l'assistance internationale pour s'acquitter des responsabilités qui lui incombent au premier chef» manque de vigueur; lorsque la capacité nationale est épuisée, l'État touché a en fait le devoir de solliciter l'assistance internationale. Le Rapporteur spécial semble en fin de compte le reconnaître et, pourtant, dans le projet d'article 10, il indique que l'État affecté a l'obligation de rechercher [de] l'assistance «selon qu'il y a lieu». La formule «selon qu'il y a lieu» ne devrait être employée qu'à propos du mode de mise en œuvre du devoir de solliciter de l'aide.

5. L'obligation de rechercher de l'assistance consacrée dans le projet d'article 10 ne peut ni ne doit être séparée

du devoir corollaire, exprimé dans le projet d'article 11, de ne pas refuser arbitrairement son consentement et du droit d'offrir son assistance énoncé dans le projet d'article 12. Si une catastrophe excède la capacité de l'État, cet État a l'obligation de rechercher l'assistance d'autres États et acteurs compétents, lesquels ont le droit collatéral d'offrir cette assistance; dans l'un et l'autre cas, l'État affecté a le devoir de ne pas refuser son consentement arbitrairement. Séparer ces droits et devoirs interdépendants et collatéraux pourrait se traduire par des distinctions artificielles dans la pratique et des arguments formalistes dans les situations d'urgence.

6. S'il est vrai, comme le Rapporteur spécial le suggère au paragraphe 44 de son rapport, que l'obligation de «rechercher» de l'assistance «suppose l'ouverture d'une procédure pouvant déboucher sur un accord», ne pas refuser arbitrairement un accord doit donc être une obligation pendant la procédure et non pas seulement à sa conclusion.

7. La référence faite dans le projet d'article 12 au droit d'offrir son assistance devrait être assortie de l'encouragement à offrir une assistance sur la base des principes de coopération, de solidarité internationale et des droits de l'homme. Ce serait certes aller trop loin que de reconnaître l'obligation juridique spécifique des États tiers ou des organisations d'apporter leur assistance, mais de récents échanges de vues ont montré qu'au moins l'idée de la responsabilité des autres États et des organisations de protéger tous les êtres humains dont la vie ou les droits fondamentaux sont immédiatement menacés était acceptée. Sans vouloir rouvrir le débat sur la responsabilité de protéger, de nature à semer la division, M. Nolte juge important de souligner que cette notion suscite des points de convergence au sein de la communauté internationale.

8. Abordant le paragraphe 2 du projet d'article 11, M. Nolte suggère de remplacer le membre de phrase «notifie sans retard à toutes les parties concernées sa décision concernant l'offre d'assistance» par la formule «donne des réponses motivées», qui traduira mieux le but poursuivi, qui est de pouvoir apprécier objectivement le respect du devoir de ne pas refuser arbitrairement son consentement. Tel qu'il est actuellement libellé, ce paragraphe semble ne pas tenir suffisamment compte de l'approche négociée et de la conception plus large de la fourniture de l'aide internationale prônées au paragraphe 44 du rapport. De l'avis de l'orateur, mieux vaudrait exprimer l'obligation de motiver la décision de ne pas accepter l'offre d'assistance en des termes qui privilégient la démarche.

9. M. Nolte partage l'avis de M. Pellet pour qui la Commission ne devrait pas envisager de situations dans lesquelles un État n'est pas disposé à employer les ressources dont il dispose dans le contexte du devoir de ne pas refuser arbitrairement son consentement à des offres d'assistance. Le devoir premier de tout État affecté d'«assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire», prévu dans le projet d'article 9, suppose que cet État doit employer les ressources dont il dispose pour assurer la protection des personnes.

²⁹⁸ Documents officiels du Conseil économique et social, 2000, Supplément n° 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11), rapport sur les vingtème et vingt et unième sessions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, annexe V, p. 99.

10. C'est pourquoi M. Nolte suggère de fondre les projets d'articles 10 à 12 en un nouvel article unique, rédigé comme suit:

«1. Lorsqu'ils réagissent aux catastrophes, les États, les organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales compétentes ont le droit d'offrir une assistance humanitaire à l'État touché et sont encouragés à le faire dans l'esprit des principes de coopération, de solidarité internationale et des droits de l'homme.

«2. L'État affecté a l'obligation de rechercher l'assistance humanitaire d'autres États, des organisations internationales et organisations non gouvernementales compétentes si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention.

«3. L'État affecté ne refuse pas arbitrairement son consentement à l'assistance extérieure et apporte des réponses motivées aux offres d'assistance.»

11. M. Nolte a rédigé sa proposition en prenant les problèmes dans leur globalité comme l'a suggéré le Rapporteur spécial. La proposition s'ouvre par la règle générale par laquelle le droit d'offrir une assistance existe dans chaque situation de catastrophe, indépendamment de la capacité de l'État affecté. Elle se poursuit par la règle spéciale selon laquelle l'obligation de l'État affecté de rechercher une assistance naît de son incapacité à fournir l'assistance voulue. Elle se termine par des règles qui s'appliquent tant à la règle générale qu'à la règle spéciale, en reliant le devoir de ne pas refuser arbitrairement son consentement à l'obligation d'apporter des réponses motivées aux offres d'assistance.

12. La raison d'être de cette proposition réside non pas dans un quelconque désaccord de M. Nolte avec l'approche générale et le raisonnement du Rapporteur spécial, mais bien plutôt dans le désir de trouver une formulation qui exprime mieux les intentions du Rapporteur spécial. M. Nolte convient que les projets d'articles 10 à 12 devraient être renvoyés au Comité de rédaction.

13. M. VASCIANNIE remercie le Rapporteur spécial pour son rapport qui invite à la réflexion sur une question importante et délicate. Les États ont fait des commentaires sur l'actualité du projet et le Rapporteur spécial a progressé dans ses travaux à un rythme digne d'éloges.

14. Au risque de se fourvoyer sur le plan méthodologique, M. Vasciannie fera d'abord porter ses observations sur le projet d'article 12 qui affirme le droit des États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres entités d'offrir leur assistance à l'État touché par une catastrophe. Cette disposition est acceptable et pourrait être renvoyée au Comité de rédaction, mais on pourrait ergoter sur la définition d'«organisations non gouvernementales compétentes». En revanche, il est correct de dire que le droit international général accorde aux États le droit d'offrir leur assistance à un autre État qui fait face à une catastrophe. D'après la Convention de Montevideo concernant les droits et devoirs des États, par exemple, la capacité d'engager des relations internationales est l'une des caractéristiques de l'État; il serait donc pour le moins

curieux qu'un État ne puisse pas contacter un autre État simplement pour lui offrir son assistance. À défaut d'être considéré comme superflu, le projet d'article 12 pourrait tout au plus ne faire que le confirmer.

15. En poussant le raisonnement un peu plus loin, on peut dire que, en l'absence d'interdiction expresse, en temps de guerre par exemple, toutes les personnes morales, y compris les sociétés multinationales, voire des individus très fortunés, pourraient avoir le droit d'offrir leur assistance à un État affecté. Dans la mesure où le projet d'article 12 se limite au droit d'offrir de l'aide, on pourrait en étendre le champ d'application pour confirmer que les personnes morales possèdent ce droit.

16. En revanche, le projet d'article 12 ne donne pas à penser qu'il serait permis de s'ingérer dans les affaires intérieures de l'État affecté; il ne fait qu'énoncer un droit d'offrir une assistance, que l'État affecté peut refuser. Comme Wesley N. Hohfeld le suggère dans son analyse des relations juridiques entre droits et devoirs²⁹⁹, le droit d'un État d'offrir son assistance correspond à un devoir ou une obligation de l'État affecté d'étudier cette offre, mais pas nécessairement de l'accepter.

17. Du point de vue de M. Vasciannie, les projets d'articles 10 et 11 prêtent davantage à controverse que le projet d'article 12. En substance, le projet d'article 10 impose à l'État affecté l'obligation de rechercher de l'assistance si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. Le Rapporteur spécial souligne la «marge d'appréciation» laissée à l'État affecté pour apprécier si une catastrophe dépasse en fait sa propre capacité d'intervention. Sur le plan positif, le projet d'article 10 exige de l'État affecté qu'il accorde de l'importance aux droits de l'homme des victimes en temps de catastrophe. L'argumentation développée par le Rapporteur spécial au paragraphe 33 de son rapport est que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels proclame un droit à une nourriture suffisante et que les États sont tenus de faire tout leur possible pour le satisfaire. Ainsi, si une catastrophe se produit et que le droit à l'alimentation est compromis, l'État touché a le devoir de rechercher de l'assistance pour réaliser ce droit.

18. Cependant, cette approche n'est pas sans poser quelques problèmes. Pour commencer, la disposition du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à une nourriture suffisante est considérée par plusieurs États comme étant essentiellement programmatique ou relevant de la recommandation. Elle indique que les États prendront «des mesures appropriées» pour assurer la réalisation du droit à l'alimentation mais elle est limitée par la référence faite à «une coopération internationale librement consentie». Les termes vagues dans lesquels le Pacte est rédigé ne peuvent se traduire par un engagement exprès de la part de l'État affecté à «rechercher [de] l'assistance» en temps de catastrophe si sa capacité nationale l'exige. Les questions suivantes mettent en lumière cette distinction subtile mais importante.

²⁹⁹ W. N. Hohfeld, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning and Other Legal Essays*, New Haven, Yale University Press, 1920, p. 36.

19. Pourquoi le droit à une nourriture suffisante prévu par le Pacte impose-t-il à l'État affecté l'obligation de rechercher de l'assistance mais n'impose-t-il pas aux États non affectés d'obligation de fournir une assistance? Comment la disposition pertinente du Pacte peut-elle imposer un engagement exprès à l'État affecté mais non aux autres États parties au Pacte? Si la réponse tient à ce que les États non affectés sont libres de donner leur consentement à la fourniture d'une assistance, alors logiquement, les États affectés sont libres de donner leur consentement à la recherche de l'assistance. Le droit à une nourriture suffisante énoncé dans le Pacte n'a apparemment pas été conçu par les États comme devant constituer la base d'un devoir de rechercher de l'assistance en temps de catastrophe. L'extension de ce droit est difficile à justifier sur le plan de l'interprétation juridique: on pourrait reprocher au projet d'article 10 d'exploiter, par une extrapolation problématique, des règles qui n'ont pas été conçues pour les secours en cas de catastrophe.

20. Qui plus est, l'approche du Rapporteur spécial dans le projet d'article 10 pourrait soulever un problème de classification, c'est-à-dire la question de savoir si la règle proposée s'inscrit dans la codification ou le développement progressif du droit international. Dans le premier cas, il aurait fallu l'étayer par des exemples plus nombreux et sans ambiguïté de traités et de la pratique des États. Le Rapporteur spécial a insisté sur le nombre et l'intérêt des cas récents de catastrophe dans son introduction au rapport. Mais avant d'accepter qu'il existe une règle exigeant des États qu'ils recherchent de l'assistance, la Commission devrait se demander si ces exemples récents plaident ou non en faveur de la reconnaissance d'une telle règle *de lege lata*. À cet égard, les critiques formulées par M. Pellet au sujet des méthodes et de l'utilisation des sources dans le rapport sont convaincantes.

21. Pour être juste, l'orateur reconnaît que le Rapporteur spécial a bien pris en considération certains éléments de la pratique des États, mais ces éléments sont limités et n'atteignent pas le niveau de généralité requis pour qu'on puisse en déduire l'existence d'une règle de droit coutumier. Pour les mêmes raisons, certaines notions d'aide assez vagues comme le principe d'humanité, la coopération et l'aspect «interne» de la souveraineté ne sont pas suffisamment bien définies pour fonder une règle de droit contraignante.

22. Par contre, peut-être la formulation de l'obligation de rechercher de l'assistance pourrait-elle constituer un cas de développement progressif qui mériterait d'être appuyé pour des raisons d'ordre politique. La règle énoncée dans le projet d'article 10 possède l'avantage d'insister sur la protection des droits de l'homme dans des situations difficiles et offre la certitude aux États touchés qu'ils ont l'obligation a priori de rechercher de l'assistance.

23. Il reste que le fait de considérer le projet d'article 10 comme un cas de développement progressif présente aussi des inconvénients. Premièrement, il semble contraire à la souveraineté des États d'exiger d'un État qu'il sollicite de l'aide ou de le lui imposer s'il ne le veut pas. L'idée a été émise que le terme «devoir» (*duty*) n'était pas aussi fort que le terme «obligation» (*obligation*), mais cette interprétation est contestable: ces termes indiquent l'un comme l'autre

que le titulaire du devoir ou de l'obligation est contraint, en droit, de rechercher de l'assistance. Ce type de contrainte ne semble pas cohérent avec la volonté des États au stade actuel du développement du droit international: il est peu probable que la majorité des États acceptent que des limites soient ainsi imposées à leurs libertés.

24. Deuxièmement, en présence d'une exigence juridique telle celle énoncée dans le projet d'article 10, l'État affecté aurait non seulement la charge de s'attaquer à la catastrophe, mais aussi le devoir de décider s'il doit rechercher de l'assistance. S'il ne recherche pas d'assistance, en fonction d'une «marge d'appréciation» plutôt floue – notion qui ne s'est pas encore fait jour dans le droit des catastrophes – l'État pourrait engager sa responsabilité. Ainsi, en pleine catastrophe, un État devrait se soucier d'une éventuelle violation du droit en choisissant de ne pas recevoir l'assistance de certains pays. Les pays en développement se plaignent depuis longtemps de l'aide «liée»; le projet d'article 10 introduirait la notion nouvelle d'aide juridiquement «requise», qui pourrait être contre-productive.

25. C'est pourquoi M. Vasciannie n'est pas favorable au projet d'article 10 sous son libellé actuel et suggérerait que le membre de phrase au caractère impératif «a l'obligation de rechercher l'assistance» soit remplacé par les mots «devrait rechercher l'assistance». Ce faisant, la Commission mettrait en lumière le fait qu'il est souhaitable que les États affectés sollicitent de l'aide et supprimerait l'obligation qui prête à controverse.

26. Le paragraphe 1 du projet d'article 11 pose au moins trois grands problèmes. Premièrement, il semble contraire au droit en vigueur, en vertu duquel les États peuvent refuser leur consentement à l'assistance extérieure. Deuxièmement, le caractère impératif de la disposition va à l'encontre des notions établies de souveraineté de l'État. Troisièmement, même en tant que *lex ferenda*, la règle pourrait créer des difficultés pour les États qui pourraient vouloir refuser l'assistance d'États ou d'autres entités qu'ils considèrent avec mépris, que leurs raisons soient ou non valables. L'État touché pourrait percevoir l'assistance extérieure comme une sorte de cheval de Troie qui l'exposerait à des pressions indésirables.

27. Dans ces conditions, et pour assurer un équilibre entre la protection des droits de l'homme et la souveraineté des États, l'orateur suggérerait là encore de supprimer l'élément impératif en remplaçant les mots «ne peut être refusé» par les mots «ne devrait pas être refusé», de sorte que la disposition se lise comme suit: «Le consentement à l'assistance extérieure ne devrait pas être refusé arbitrairement si l'État touché n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance nécessaire.»

28. Le paragraphe 2 du projet d'article 11 peut demeurer tel que l'a proposé le Rapporteur spécial parce que l'obligation faite à un État affecté de notifier sa décision sans retard est raisonnable et contribue à souligner l'urgence associée aux secours en cas de catastrophe sans compromettre sensiblement les droits que l'État exerce sur son territoire.

29. Dans la plupart des cas, les États affectés agiront raisonnablement et rechercheront de l'assistance face à une

catastrophe. De même, les pays donateurs et autres entités fourniront une assistance sans arrière-pensées. Peut-être les divergences d'opinion sur les questions qui se posent dans ce domaine du droit tiennent-elles en fait aux cas où des États ont agi d'une manière qui pouvait manquer de logique. M. Vasciannie aurait tendance à prendre parti pour le droit en vigueur, quitte à y apporter quelques ajustements mineurs, essentiellement parce que le droit en vigueur protège les pays plus faibles du risque d'abus. Si les États souhaitent que le droit évolue à la lumière des nouvelles réalités, il leur appartient de promouvoir cette évolution que ce soit par la notion de responsabilité de protéger ou par d'autres moyens.

30. M. NOLTE demande à M. Vasciannie de préciser ce qu'il entend par le terme «contrainte»: il a cru comprendre qu'il disait que l'obligation de rechercher de l'assistance impliquait une contrainte. C'est là une question importante vu son souci sous-jacent de protéger les États plus faibles contre les abus. Si par «contrainte», M. Vasciannie entend le recours à la force, il y a alors manifestement un malentendu, parce que le Rapporteur spécial n'a pas conçu la notion d'obligation de rechercher de l'assistance comme l'autorisation d'imposer de l'aide à un État récalcitrant.

31. M. VASCIANNIE dit qu'il n'a jamais voulu donner à penser que la contrainte impliquait le recours à la force. Il pensait à la contrainte au sens juridique, c'est-à-dire que le fait de ne pas s'acquitter de l'obligation de rechercher de l'assistance engagerait la responsabilité de l'État aux termes du projet d'article 10 tel qu'il est actuellement libellé.

32. M. PETRIČ dit que la déclaration de M. Vasciannie a alerté la Commission sur un grave problème. La principale question en jeu est celle de la protection des victimes de catastrophe, non celle de la souveraineté des États. La Commission semble dans l'ensemble convenir qu'une réglementation, peut-être une codification, voire un développement progressif, est souhaitable, de sorte qu'une assistance puisse être fournie aux personnes en situation de catastrophe. Dans des circonstances normales, les États coopéreront, demanderont ou offriront de l'aide. Néanmoins, comme M. Vasciannie l'a fait observer, il surviendra aussi des situations qui sortent de l'ordinaire dans lesquelles, indifférents au besoin de protéger la vie humaine, des États ne prennent aucune mesure, ignorant ou refusant l'aide. Tel est précisément l'objectif du droit, de réglementer des situations qui sortent de l'ordinaire et c'est sur cet aspect du sujet que la Commission devrait se concentrer.

33. M. VASCIANNIE, rappelant l'observation faite à la séance précédente par M. Petrič au sujet de l'Éthiopie des années 1980, dit que, même si la Commission avait formulé des articles qui auraient exigé de l'Éthiopie qu'elle sollicite de l'aide, le Gouvernement éthiopien n'aurait fait aucun cas de ces dispositions. L'existence d'une disposition stipulant qu'un État doit rechercher de l'assistance n'aurait donc revêtu aucune importance pratique immédiate. Une disposition en ce sens aurait eu malgré tout une valeur juridique et c'est là que réside le problème. Si l'Éthiopie ne recherche pas d'assistance lorsque la catastrophe s'abat, et que cinq mois plus tard un État puissant l'accuse d'avoir violé le droit international et suggère

des mesures propres à remédier à la situation, c'est alors que la perspective de contrainte apparaît sous la forme de recours à la force. En suivant ce cheminement, la Commission pourrait aboutir à une situation où un État, qui a décidé de ne pas rechercher d'assistance parce que l'État qui la lui offre est connu pour avoir des arrière-pensées, pourrait se retrouver menacé pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les secours en cas de catastrophe. L'emploi du membre de phrase «devrait rechercher l'assistance» indiquerait que la Commission juge souhaitable que l'État affecté recherche de l'aide, mais sans causer le risque qu'un État qui a choisi de ne pas accepter l'assistance offerte engage sa responsabilité juridique.

34. M. MELESCANU dit que le projet d'article 9 a déjà établi l'obligation de l'État, en vertu de sa souveraineté, d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours en cas de catastrophe sur son territoire. Cela veut dire que si l'État a épuisé ses ressources nationales, il devrait rechercher un soutien extérieur. Ce postulat logique n'a rien à voir avec un droit ou un devoir d'ingérence, mais repose sur le principe qu'un État est tenu de prendre soin de ses ressortissants. Ainsi, dès lors qu'il n'a pas les moyens de le faire, il est habilité à rechercher de l'assistance, laquelle peut être refusée, mais pas arbitrairement. M. Melescanu invite instamment la Commission à ne pas revenir sur les principes fondamentaux à la base du projet d'articles.

35. M. DUGARD partage le point de vue de M. Vasciannie selon lequel, même si la Commission avait produit un texte sur la protection des personnes en cas de catastrophe avant la catastrophe survenue en Éthiopie, le Gouvernement éthiopien l'aurait ignoré. La possibilité qu'un gouvernement ne respecte pas un instrument qu'elle a rédigé ne devrait toutefois pas dissuader la Commission de faire ce qu'il convient. Comme elle a pour mission d'assurer la codification et le développement progressif du droit international, elle peut énoncer des directives décrivant le comportement attendu des États. Certains des projets de la Commission ont de toute évidence eu un certain impact sur la conduite des États; les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³⁰⁰, bien qu'ils n'aient pas encore pris la forme d'un traité, en témoignent.

36. M. HMOUD dit que le projet d'articles agira comme moyen de dissuasion dans la mesure où il incitera un État à y réfléchir à deux fois avant de rejeter une offre d'assistance. Les dispositions juridiques rédigées par la Commission entraînent des conséquences, parce qu'elles sont habituellement rédigées en des termes contraignants. M. Hmoud n'aurait pas accepté la rédaction du projet d'articles à l'examen s'il avait pensé qu'il laisserait la porte ouverte au recours à la force; mais, comme M. Wisnumurti l'a dit à la séance précédente, la responsabilité de protéger pourrait être invoquée uniquement en cas de violation du droit international humanitaire. Il pourrait être néanmoins conseillé de donner dans le projet d'articles des assurances que les principes de la souveraineté des États et de la non-ingérence seront respectés.

³⁰⁰ Résolution 56/83 de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 2001, annexe. Le projet d'articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 26 et suiv., par. 76 et 77.

37. M. VASCIANNIE dit que l'idée de M. Melescanu selon laquelle le projet d'article 10 est la suite logique du projet d'article 9, parce que le devoir d'assurer la protection suppose l'obligation de rechercher de l'assistance, reflète une approche en quelque sorte téléologique. Les États ont effectivement l'obligation de protéger le droit à la vie, mais une violation du droit à la vie n'entraîne pas automatiquement l'obligation de rechercher l'assistance d'un autre pays. Bien que les deux droits soient liés, ils sont séparés et distincts. Le fait que M. Vasciannie accepte le devoir d'assurer la protection des personnes ne signifie pas nécessairement qu'il accepte l'obligation de rechercher une assistance extérieure.

38. En réponse à M. Dugard, M. Vasciannie explique qu'il ne veut pas donner à penser que le simple fait que l'Éthiopie aurait pu faire fi d'une disposition signifie que la Commission ne devrait pas adopter cette disposition. En reprenant la difficile question soulevée par M. Petrič, il dit que sa propre réponse réside dans le fait que, en acceptant la règle actuellement à l'examen, la Commission pourrait soulever la perspective de sa violation. Non seulement l'obligation de rechercher de l'assistance pourrait être négligée, mais elle pourrait aussi donner lieu à d'autres problèmes en droit international. M. Petrič semble essayer de minimiser cette difficulté en disant que la Commission s'intéresse non pas à la souveraineté de l'État mais à la protection des êtres humains. Ce qui est vrai malgré tout, c'est que les deux notions vont de pair ou sont perçues comme interdépendantes par les États. La Commission ne saurait donc faire complètement l'impasse sur ce lien. Il est question, à plusieurs reprises dans le rapport, de la nécessité du consentement, du principe de non-ingérence et de la souveraineté de l'État; ces différents points ont davantage leur place dans le texte du projet d'articles que dans le commentaire.

39. M. Vasciannie convient avec M. Hmoud que les règles posées par la Commission pourraient servir de moyens de dissuasion, mais il demeure convaincu qu'elles pourraient faire l'objet d'abus. L'Assemblée générale et le Secrétaire général de l'ONU ont été d'avis que la responsabilité de protéger ne justifiait pas le droit d'intervenir dans le contexte des secours en cas de catastrophe. Le projet d'articles devrait en tenir compte.

40. M. GALICKI dit que les projets d'articles 9 et 10 traitent d'un point très délicat. En conséquence, le commentaire devrait bien préciser qu'ils s'inscrivent dans le développement progressif plutôt que la codification du droit international et représentent la tentative de concilier deux tendances opposées. Énoncer un devoir juridique sans condition dans le projet d'article 10 pourrait avoir pour conséquence que ce projet d'article reste lettre morte, alors que l'assouplir pourrait s'avérer bénéfique pour l'ensemble de l'exercice de codification. La Commission ne doit pas oublier que le projet d'articles devra s'appliquer dans la pratique et devra être utile aux États.

41. M. WISNUMURTI dit qu'il partage l'observation faite par M. Murase à une séance précédente que la Commission ne devrait pas rédiger des articles établissant des obligations juridiques universelles, qui ne sont pas étayées par la pratique internationale. Il pense aussi, comme M. Melescanu, que le projet d'article 9 est très

important parce qu'il consacre le principe de la responsabilité de l'État affecté et établit un équilibre entre la souveraineté de l'État et la protection des droits de l'homme. Cependant, il n'y a pas lieu de citer cette disposition à l'appui de l'emploi du terme «devoir» ou «obligation» dans les projets d'articles 10 et 11. En suggérant de remplacer les mots «ne peut être refusé» par «ne devrait pas être refusé», M. Vasciannie a proposé un compromis qui pourrait offrir un terrain d'entente pour régler un point très sensible.

42. M. SABOIA dit que, s'il souscrit au point de vue exprimé par M. Petrič, il partage aussi la crainte de M. Vasciannie qu'une règle exigeant des États qu'ils acceptent de l'assistance ne se prête à des abus, surtout dans le cas des pays plus faibles. Dans son introduction au quatrième rapport et dans le rapport lui-même, le Rapporteur spécial insiste sur le fait que les États affectés conservent une large gamme d'options pour ce qui est de la source de l'assistance et peuvent choisir une source fiable. On pourrait introduire une restriction indiquant que l'offre d'assistance doit être faite «conformément aux principes du présent projet d'articles», ce qui renforcerait l'idée que l'assistance doit être impartiale et neutre.

43. Un autre argument en faveur de l'approche du Rapporteur spécial tient à ce que, si l'État affecté n'est pas en mesure de fournir des secours et refuse d'accepter l'assistance extérieure, l'étendue de la catastrophe et ses effets en termes de pertes en vies humaines pourraient atteindre des proportions telles que l'ONU pourrait invoquer les principes relatifs aux droits de l'homme et d'autres arguments de poids. Après les inondations au Myanmar, par exemple, il a fallu une visite du Secrétaire général pour convaincre le Gouvernement d'accepter des secours de l'extérieur.

44. M. NOLTE fait observer que M. Vasciannie a critiqué le Rapporteur spécial pour n'avoir pas présenté suffisamment de pratique à l'appui de l'obligation de rechercher de l'assistance. Il est convaincu que le Rapporteur spécial pourrait signaler de nombreux cas où un État qui a été dépassé par une catastrophe a demandé une assistance et où cette demande découlait de toute évidence d'une obligation juridique. En revanche, on pourrait demander à M. Vasciannie de donner des exemples de la pratique des États montrant que le prétexte de la fourniture de secours à l'occasion d'une catastrophe naturelle a été exploité à des fins illicites.

45. M. VASCIANNIE dit qu'il y a de nombreux cas de pays qui ont recherché de l'assistance mais non par souci de respecter une obligation juridique: les États savaient tout simplement qu'ils avaient le droit et non l'obligation de rechercher de l'assistance. Le Japon et le Myanmar en sont des exemples.

46. M. FOMBA dit que, comme M. Pellet l'a fait observer à une séance précédente, le quatrième rapport ne mentionne pas la responsabilité de protéger. Cela dit, cette responsabilité mérite de retenir l'attention même si une telle approche impliquerait un développement progressif d'un genre quelque peu audacieux. La philosophie qui sous-tend le sujet est à n'en pas douter celle de la responsabilité de protéger. Il faut chercher à la fois de

lege lata et de *lege ferenda* des réponses appropriées aux questions de savoir qui devrait protéger les victimes en cas de catastrophe, sur quelles bases juridiques et sous réserve de quelles conditions et limites. La responsabilité de protéger comporte deux obligations: d'une part, celle de l'État affecté de protéger et d'assister la population frappée par la catastrophe et, de l'autre, celle de la communauté internationale d'assister l'État affecté affaibli ou, si nécessaire, de l'obliger à accepter de l'aide. On peut envisager les scénarios suivants: l'État affecté peut agir et est disposé à le faire, auquel cas les problèmes et les incidences juridiques sont minimales; l'État affecté est disposé à agir mais n'est pas en mesure de le faire, auquel cas le principal problème juridique consiste à déterminer les fondements sur lesquels doit reposer la fourniture de l'assistance et les moyens de fournir cette assistance à l'État affecté; l'État affecté peut agir mais n'est pas disposé à le faire, auquel cas il faut décider comment définir cette situation au regard du droit. Existe-t-il un fondement en droit international à l'idée de refuser une assistance à une population en danger et, dans l'affirmative, quelles en sont les conséquences juridiques? L'État peut-il être contraint à accepter cette assistance, directement ou par un intermédiaire? La porte reste large ouverte en l'espèce au développement progressif du droit international, l'idée étant de faire la distinction entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable. M. Fomba est sûr que le Rapporteur spécial n'a pas perdu de vue ces questions complexes. Il s'en tient à juste titre à une approche réaliste, objective, en proposant un ensemble de projets d'article équilibré acceptable et, pour sa part, M. Fomba est partisan de les renvoyer au Comité de rédaction.

47. M. Fomba tient à appeler l'attention sur un texte dont il n'est pas question dans le quatrième rapport, à savoir la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, du 22 octobre 2009 (Convention de Kampala), dont l'article 1 *k* définit l'expression «personnes déplacées» comme les personnes ayant été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leurs habitations ou lieux habituels de résidence, en particulier après des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Au paragraphe 1 de l'article 5, il est question du devoir et de la responsabilité première des États d'apporter protection et assistance humanitaire aux personnes déplacées, au sein de leur territoire. Aux termes du paragraphe 4 de cet article, les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer protection et assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines, y compris du changement climatique. Le paragraphe 2 de ce même article énonce l'obligation des États parties de coopérer, à l'initiative de l'État concerné. Le paragraphe 12 de l'article 5 sauvegarde les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale des États. Quant au paragraphe 3 de l'article 12, il rend les États parties responsables de réparer les dommages causés aux personnes déplacées, lorsque ces États se sont abstenus de protéger et d'assister les personnes déplacées en cas de catastrophes naturelles.

48. M. HUANG dit que l'expérience qu'il a faite lui-même des catastrophes dans son propre pays lui permet de bien comprendre les problèmes en jeu. À cet égard, il peut recommander un film chinois, *Aftershock* («Réplique»),

qui explique tout ce qui s'est passé lors de deux grands séismes survenus en Chine et ouvre de nouvelles perspectives sur les catastrophes, l'assistance à l'occasion de catastrophes et la protection des personnes affectées. Ce film montre que, face à une catastrophe majeure, des valeurs comme les principes moraux, l'amour et la tradition sont plus puissantes que les discours abstraits sur les devoirs, les droits et les responsabilités.

49. S'agissant du rapport quant au fond, M. Huang dit qu'il est important de préciser les questions clefs en jeu. À son avis, il faut s'intéresser à trois questions fondamentales: la définition des catastrophes, la fourniture de l'assistance et la question des droits, des devoirs et des responsabilités.

50. En premier lieu, eu égard à la définition des catastrophes, il existe trois sortes de catastrophes tout à fait différentes: celles qui sont imprévisibles, soudaines et à grande échelle, comme les séismes, les tsunamis et les inondations; celles qui sont dues aux changements climatiques, à la désertification et à la dégradation de l'environnement, comme les sécheresses et la famine; et, enfin, celles qui sont causées par des troubles sociaux, comme la famine et l'afflux de réfugiés. C'est du premier type de catastrophe que la Commission devrait se préoccuper. Les catastrophes de cette nature peuvent frapper n'importe quel pays, indépendamment de sa richesse ou de ses ressources, alors que le deuxième type ne se produit que dans les pays pauvres et sous-développés et qu'il s'agit d'une question de développement que la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement devrait régler. Le troisième type, qui a davantage trait aux questions de paix et de sécurité, appelle des solutions politiques.

51. Manifestement, à catastrophes différentes, réponses différentes. Les catastrophes soudaines impliquent une intervention en trois temps. Au début, lorsque le plus urgent est de sauver des vies, il est vain de parler de droits de l'homme. Dans un deuxième temps, la priorité est de réinstaller les victimes, effort qui nécessite d'énormes volumes d'assistance matérielle extérieure. La troisième étape est axée sur la reconstruction postcatastrophe, c'est une question de développement qui suppose une contribution à long terme.

52. En deuxième lieu, pour ce qui est de la fourniture de l'assistance, M. Huang tient à mentionner deux modèles chinois qui ont fait leurs preuves. Le premier, fondé sur l'autosuffisance, est illustré par le tremblement de terre dévastateur qui a frappé la ville de Tangshan en 1976. Les secours et la reconstruction ont été pris en charge avec la seule aide des ressources locales et, en trente ans, une nouvelle ville prospère a vu le jour. Le deuxième modèle repose sur une combinaison d'auto-assistance et d'assistance internationale et est illustré par la réaction au grand séisme qui a frappé la ville de Wenchuan en 2008. À l'époque, le Gouvernement chinois a déclenché immédiatement son mécanisme d'intervention d'urgence, engagé de fortes sommes pour les opérations de secours et mobilisé l'ensemble du pays. Dans le cadre de ses efforts de secours et de reconstruction, il a aussi accepté l'assistance de sources internationales. Le travail de reconstruction a été achevé plus tôt que prévu et le développement économique a surpassé les niveaux atteints avant le séisme.

Néanmoins, la responsabilité première des secours incombe aux États affectés et le facteur critique du succès des efforts de secours réside dans l'assistance fournie par l'État affecté, non dans l'assistance internationale.

53. La troisième question à examiner est celle des devoirs, droits et responsabilités. M. Huang note que, selon le projet d'article 10, l'État affecté a le devoir de rechercher de l'assistance extérieure si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, alors que, selon le projet d'article 12, la communauté internationale a le droit d'offrir son assistance à l'État affecté. Pour lui cependant, la relation entre l'État affecté et la communauté internationale ne devrait pas être définie en termes de droits et de devoirs, mais devrait être envisagée sous l'angle de la coopération internationale. L'assistance fournie par un grand nombre de pays au Japon à la suite du récent tremblement de terre était une manifestation de l'esprit humanitaire et non le signe que la catastrophe dépassait la capacité d'intervention du Japon. En même temps, un État affecté a le droit de choisir de ne dépendre que de lui-même; le rejet de l'assistance extérieure ne devrait pas être considéré comme une erreur ou comme contraire aux droits de l'homme. Les offres d'assistance aux États affectés devraient d'ailleurs tenir compte de la capacité des États de recevoir et d'utiliser cette assistance. Un certain nombre d'États se sont dits prêts à fournir une assistance au lendemain du séisme de Wenchuan, mais les conditions sur place étaient telles qu'il n'avait pas été possible d'accepter toute l'assistance internationale offerte. Il ne faudrait adresser aucun reproche aux États affectés à ce titre.

54. Fournir de l'assistance devrait être considéré comme une responsabilité plutôt que comme un droit. En réalité, bon nombre des problèmes auxquels se heurtent les pays africains ne viennent pas du fait qu'ils n'ont pas recherché de l'assistance mais du fait que les pays développés ne fournissent pas l'assistance voulue. En même temps, certains pays ont imposé des conditions politiques à la fourniture de secours en vue de renverser le gouvernement des pays touchés. Un tel comportement revient à s'ingérer dans les affaires intérieures de ces États et va à l'encontre de l'esprit humanitaire. C'est pour cette raison que le Myanmar et l'Éthiopie ont rejeté l'assistance.

55. De l'avis de M. Huang, les États affectés ont le droit mais non le devoir de rechercher de l'assistance. D'autres États ou la communauté internationale dans son ensemble devraient avoir la responsabilité morale ou le devoir moral de fournir une assistance. Cela étant entendu, il propose de modifier les projets d'articles 10 à 12 pour indiquer que les pays affectés ont le droit de rechercher l'assistance de la communauté internationale si la catastrophe dépasse leur propre capacité d'intervention et que les autres États et la communauté internationale ont la responsabilité d'aider les pays affectés mais ne devraient pas tenter de s'ingérer dans les affaires intérieures de ces derniers.

56. M. DUGARD dit que M. Huang a soulevé un certain nombre de points intéressants. Pour sa part, il pense que la simple mention du principe consacré au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies – à savoir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États – revient à semer la discorde. Sous le régime

d'apartheid en Afrique du Sud, cet article était au cœur de la politique étrangère du Gouvernement et a servi à soutenir l'argument selon lequel aucun État ne devrait être autorisé à intervenir dans sa politique raciale. M. Dugard avait l'impression que la mention du paragraphe 7 de l'Article 2 n'était plus à la mode, mais il s'est trompé. Il aimerait entendre M. Huang en dire plus sur la politisation des famines qui ont sévi au Myanmar et en Éthiopie. S'il se souvient bien, dans les deux cas, l'assistance offerte par la communauté internationale a été rejetée sans autre forme de procès. Il faut faire la lumière sur les événements de cette époque: on ne saurait avancer que ces catastrophes ont été politisées sans en produire la preuve.

57. M. VASCIANNIE se demande si, à la lumière des observations de M. Dugard au sujet du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte, M. Huang ou M. Dugard pourrait développer le point de savoir si les États non affectés ont l'obligation d'offrir leur assistance en cas de catastrophe.

58. M. DUGARD dit que M. Vasciannie a soulevé une question intéressante qui exige d'être étudiée plus avant. Il espère que le Rapporteur spécial s'en saisira.

59. M. NOLTE dit que le corollaire de l'obligation de rechercher de l'assistance est l'obligation d'étudier une telle requête, non celle de fournir une assistance.

60. M. PETRIČ espère que tôt ou tard les États non affectés auront l'obligation de fournir une assistance et pas simplement le droit de le faire. Mais pour l'instant, la question à l'examen est le devoir de l'État affecté de ne pas rejeter l'assistance arbitrairement. C'est un modeste premier pas dans la bonne direction.

61. M. HMOUD remercie le Rapporteur spécial pour son quatrième rapport, bien documenté, qui aborde plusieurs des principales questions à traiter. Certaines entités ont pour mission de s'occuper des aspects opérationnels des secours, la Commission quant à elle est l'organe compétent pour fixer les normes à appliquer lorsque la protection juridique des personnes est menacée par les positions prises par certains acteurs. Il faut trouver un équilibre entre les droits et les obligations des différents acteurs afin d'améliorer la protection, mais, par équilibre, il faut entendre qu'il n'existe aucun droit absolu et que les acteurs ne peuvent faire valoir des droits pour échapper à leurs obligations envers autrui. La tâche de la Commission a pour principal objectif d'assurer la protection juridique des personnes affectées dans une situation de catastrophe; la Commission doit concilier droits et obligations à la lumière de cet objectif.

62. Une deuxième question de caractère général que la Commission ne doit pas perdre de vue tient à ce que la violation des obligations énoncées dans un instrument juridique déclenche la responsabilité juridique de certains acteurs. De telles violations du droit international ne devraient pas être passées sous silence dans une situation de catastrophe. Dès lors qu'un État ou une organisation internationale se rend compte qu'il ou elle risque d'engager sa responsabilité internationale en commettant ce type de violation et ne saurait bénéficier d'un flou juridique, cette prise de conscience devrait le ou la dissuader de passer à l'acte et l'inciter à adhérer au droit.

63. Une troisième considération tient à ce que les principes de souveraineté des États et de non-ingérence sont bien établis en droit international et que le présent exercice ne devrait pas être considéré comme y dérogeant. La souveraineté entraîne pour les États non seulement des droits, mais aussi des obligations, notamment dans le contexte des situations de catastrophe. Comme il est affirmé dans le projet d'article 9, un État affecté, en vertu de sa souveraineté, a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire. Qui plus est, les principes de neutralité et d'impartialité énoncés dans le projet d'article 6 protègent l'État affecté de l'intervention non seulement d'acteurs qui risquent d'engager leur responsabilité internationale, mais aussi d'acteurs non étatiques. Un État affecté peut limiter les droits de tel ou tel acteur si ce dernier viole le principe de non-ingérence ou tout principe d'ordre humanitaire. En fait, le rapport accorde trop de poids aux assurances données à l'État affecté contre d'éventuelles atteintes à sa souveraineté ou au principe de non-ingérence d'autres acteurs.

64. Il existe de bonnes bases pour développer dans le projet d'articles une règle relative à l'obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance. Le cadre du droit international existant semble aller dans le sens de la création d'une telle obligation, et c'est simplement un fait que si l'État ne peut pas s'acquitter de sa responsabilité première de protection des individus sur son territoire en cas de catastrophe, il doit rechercher une assistance extérieure. S'abstenir d'instaurer cette obligation entraînerait un vide juridique, ce qui irait à l'encontre du but du projet d'articles, qui est d'assurer une protection juridique. Si l'on peut faire valoir que le devoir de coopérer recouvre l'obligation de rechercher de l'assistance, ce premier devoir, qui vise le fonctionnement et la gestion de l'intervention de l'État affecté, relève davantage des relations mutuelles entre États, que l'obligation précise de rechercher de l'assistance, qui relève, elle, de l'entreprise individuelle.

65. M. Hmoud convient avec le Rapporteur spécial que l'État affecté dispose d'une marge d'appréciation pour déterminer la nature et la teneur de l'assistance qu'il recherche, ce qui implique que l'État affecté a le droit de choisir les acteurs auprès desquels il recherche de l'assistance. Comme dans le cas de n'importe quel autre droit souverain, il l'exerce à la condition de ne pas en abuser.

66. Pour ce qui est du texte du projet d'article 10, M. Hmoud partage la préférence du Rapporteur spécial pour le verbe «rechercher» car «demander» de l'assistance donne à penser que l'État affecté pourrait être enclin à accepter toute offre d'assistance qui lui serait faite, alors que «rechercher» sous-entend une approche plus dynamique.

67. S'agissant du projet d'article 11, M. Hmoud approuve l'idée que l'État affecté a le droit, lorsqu'une assistance lui est offerte, de déterminer le type d'assistance auquel il consentirait, indépendamment de l'épuisement de sa capacité à fournir des secours. Quoi qu'il en soit, ce droit n'est pas absolu et il existe de bonnes bases juridiques pour développer le devoir de l'État affecté de consentir à l'assistance quand il n'a pas de bonnes raisons, des raisons de sécurité nationale par exemple, d'y opposer son refus. Il faudrait toutefois faire observer que

l'intérêt de la communauté internationale dans la protection des personnes en cas de catastrophe ne s'est pas encore développé au point de faire du devoir visé dans le projet d'article 12 une obligation *erga omnes*.

68. Il semble y avoir une certaine confusion dans le rapport entre la réticence de l'État affecté à aider les personnes qui se trouvent sur son territoire lorsqu'une catastrophe se produit et la réticence de l'État affecté à accepter une assistance extérieure. Le projet d'article 11 stipule qu'un État ne peut refuser arbitrairement son consentement à l'assistance extérieure s'il n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance nécessaire. L'État affecté qui n'est pas disposé à fournir une assistance sur son territoire aux personnes affectées pourrait, en vertu de ses obligations au regard des droits de l'homme, engager sa responsabilité internationale pour fait illicite. Aux termes du projet d'article 11, il engage un peu plus sa responsabilité internationale, s'il rejette arbitrairement une offre d'assistance.

69. Dans ce cas également, l'État jouit d'un pouvoir de discrétion souverain pour apprécier la nature de l'offre d'assistance à laquelle il consentira et déterminer les acteurs dont il acceptera une telle offre. C'est là une question d'importance pratique puisque, dans certaines situations, les États peuvent rejeter une offre d'assistance provenant d'acteurs dont les motifs ne sont pas de nature purement humanitaire.

70. Se référant au projet d'article 12, M. Hmoud note que, s'il n'y a pas de bases suffisantes en droit international pour imposer l'obligation générale aux donateurs de fournir une assistance, l'obligation de coopérer consacrée dans le projet d'article 5 peut servir de fondement à la création d'une telle obligation. Mais tel n'est pas l'objet du projet d'article 12, qui semble avoir été rédigé en vue d'imposer une obligation à l'État touché découlant de l'instauration d'un droit en faveur d'acteurs tiers. M. Hmoud ne pense pas que tous les acteurs tiers doivent être traités sur un pied d'égalité à cet égard. Traiter, dans le projet d'article 12, les ONG en tant que sujets de droit international ayant des droits directs vis-à-vis des États susciterait des difficultés juridiques et causerait des problèmes pratiques majeurs pour la mise en œuvre du projet d'articles. Un tel traitement pourrait par exemple déclencher la responsabilité de l'État affecté qui rejette l'offre d'assistance d'une ONG. Or il n'existe aucune règle de droit international – pas même émergente – qui irait dans cette direction. Dans les situations d'urgence, quand les interventions, y compris les offres d'assistance, doivent être rapides et qu'un grand nombre d'ONG «compétentes» sont sur place pour intervenir, cette règle placerait l'État affecté dans une situation délicate. En pareil cas, l'État affecté devrait d'abord s'assurer que l'offre d'assistance de l'ONG est véritablement de caractère humanitaire, ce qu'il n'a pas le loisir d'apprécier; puis, dans l'hypothèse où il déclinerait l'offre, il risquerait de commettre un fait internationalement illicite. Tel qu'il est actuellement libellé, le projet d'article 12 saperait l'aptitude de l'État à protéger les individus sur son territoire, au détriment de l'objectif poursuivi par le projet d'articles. Par conséquent, l'orateur ne soutient pas l'idée d'étendre aux ONG le droit d'offrir une assistance. En revanche, il suggère de modifier le texte du projet d'article 12 pour éliminer

complètement la notion de droit et de prévoir à sa place que des acteurs tiers «peuvent» offrir leur assistance, ce qui constituerait une autorisation plutôt qu'un droit.

71. En conclusion, M. Hmoud recommande de renvoyer les projets d'articles 10, 11 et 12 au Comité de rédaction.

Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixante-troisième session (suite*)

CHAPITRE IV. *Les réserves aux traités* (suite*) [A/CN.4/L.783 et Add.1 à 8]

F. Texte du Guide de la pratique sur les réserves aux traités, adopté par la Commission à sa soixante-troisième session (suite*)

2. TEXTE DU GUIDE DE LA PRATIQUE COMPRENANT UNE INTRODUCTION, LES DIRECTIVES ET LES COMMENTAIRES Y AFFÉRENTS, UNE ANNEXE SUR LE DIALOGUE RÉSERVATAIRE ET UNE BIBLIOGRAPHIE (suite*)

b) *Texte des directives et des commentaires y afférents* (suite*)

72. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du chapitre IV du projet de rapport et appelle l'attention sur la partie du chapitre figurant dans le document publié sous la cote A/CN.4/L.783/Add.3.

1.1.1 *Déclarations visant à limiter les obligations de leur auteur* (fin*) [A/CN.4/L.783/Add.3]

Commentaire (suite*)

Paragraphes 10 à 12

Les paragraphes 10 à 12 sont adoptés.

Le commentaire relatif à la directive 1.1.1, dans son ensemble, ainsi modifié, est adopté.

1.1.2 *Déclarations visant à s'acquitter d'une obligation par équivalence*

73. M. CANDIOTI propose de remplacer le pronom «il» par «l'auteur» pour éviter toute confusion.

74. M. PELLET (Rapporteur spécial) suggère que, dans ce cas, le texte modifié se lise comme suit: «l'auteur de la déclaration» plutôt que simplement «l'auteur». Le problème du choix en français entre les pronoms «il» et «il ou elle», lorsqu'ils renvoient aux États et aux organisations internationales, s'est aussi posé dans le cas d'autres directives. Il n'a pas semblé approprié d'employer la formule politiquement correcte «il ou elle» pour parler d'un État ou d'une organisation internationale.

La directive 1.1.2, ainsi modifiée, est adoptée.

Commentaire

Paragraphes 1 et 2

Les paragraphes 1 et 2 sont adoptés.

Paragraphe 3

75. M. NOLTE propose de supprimer les mots «Sans doute» qu'il juge redondants.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 4

76. Sir Michael WOOD propose de remplacer, dans la dernière phrase de la version anglaise, le verbe *must* par *may* ou *should*, suivant le sens que le Rapporteur spécial entend donner à ce texte.

77. M. PELLET (Rapporteur spécial) dit que, comme les États ont l'obligation de régler leurs différends pacifiquement, il ne voit pas pourquoi le verbe *must* soulèverait un problème en anglais. Pour éviter toute confusion, il suggère de remplacer le membre de phrase «devront recourir à un mode de règlement pacifique» par «devront régler leurs différends conformément au droit international général».

78. Sir Michael WOOD dit que, dans la version anglaise, il suffirait de remplacer *must* par *should*.

79. M. CAFLISCH dit que *should* ne rend pas correctement le verbe français «devront». Le texte français devrait rester libellé tel qu'il l'est actuellement. La traduction anglaise en revanche n'est pas limitée au terme *must*; on pourrait traduire «devront» par *may* ou *shall*, mais certainement pas par *should*.

80. Sir Michael WOOD dit que certes les États ont peut-être l'obligation de régler les différends susceptibles de constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales, mais qu'il est difficile de penser qu'ils ont aussi l'obligation de régler toute divergence d'opinion qu'ils pourraient avoir au sujet d'une réserve à un traité. C'est pourquoi il préférerait le terme *should* qui va très bien dans ce contexte.

81. M. CAFLISCH dit que si l'on suit ce raisonnement, il faudrait employer «devraient» dans le texte français. Quel que soit le terme retenu, les deux versions linguistiques ne devraient pas trop s'écarter l'une de l'autre.

82. M. PELLET (Rapporteur spécial) suggère de remanier la dernière phrase de la manière suivante: «En cas de divergences d'appréciation, les règles habituelles de recours à des modes de règlement pacifiques s'appliquent.»

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 est adopté.

Le commentaire relatif à la directive 1.1.2, ainsi modifié, est adopté.

1.1.3 *Réserves concernant l'application territoriale du traité*

La directive 1.1.3 est adoptée.

Commentaire

Paragraphe 1

83. M. PELLET (Rapporteur spécial) suggère de modifier le paragraphe 1 comme suit: «Comme son titre l'indique, cette directive concerne les déclarations unilatérales par lesquelles un État vise à exclure l'application de certaines dispositions d'un traité *ratione loci*: l'État

* Reprise des débats de la 3101^e séance.

consent à l'application de certaines dispositions *ratione materiae* sauf en ce qui concerne un ou plusieurs territoires auxquels les dispositions exclues du traité seraient autrement applicables en vertu de l'article 29 des Conventions de Vienne.»

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 2

84. M. PELLET (Rapporteur spécial) suggère de remplacer, dans la première phrase du texte français, le verbe «seront» par «seraient».

Le paragraphe 2 est adopté avec une modification d'ordre rédactionnel mineure du texte français.

Paragraphe 3 et 4

Les paragraphes 3 et 4 sont adoptés.

Paragraphe 5

85. M. KEMICHA propose de remplacer, dans la version française, le pronom relatif «lequel» par «laquelle».

Le paragraphe 5 est adopté avec une modification d'ordre rédactionnel mineure du texte français.

Paragraphe 6 à 10

Les paragraphes 6 à 10 sont adoptés.

Paragraphe 11

86. Le PRÉSIDENT dit que le paragraphe 11 qui a déjà été supprimé d'une version antérieure du projet de rapport est demeuré par inadvertance dans la version française. Il faudrait donc supprimer ce paragraphe pour aligner le texte français sur la version anglaise.

Le paragraphe 11 qui figurait dans le texte français est supprimé.

Le commentaire relatif à la directive 1.1.3, ainsi modifié, est adopté.

1.1.4 *Réserves formulées à l'occasion de l'extension de l'application territoriale d'un traité*

La directive 1.1.4 est adoptée.

Commentaire

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

87. Sir Michael WOOD propose de supprimer le mot «définitif» dans la première phrase puisque la Commission parle habituellement de «consentement à être lié» sans y ajouter de qualificatif.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3 et 4

Les paragraphes 3 et 4 sont adoptés.

Paragraphe 5

88. M. PELLET (Rapporteur spécial) propose de remplacer, dans la version française, l'expression «compte tenu d'» soit par «moyennant», soit par «avec» pour l'aligner sur la version anglaise.

Le paragraphe 5 est adopté avec une modification d'ordre rédactionnel mineure du texte français.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 est adopté.

Le commentaire relatif à la directive 1.1.4, ainsi modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 heures.

3104^e SÉANCE

Mercredi 13 juillet 2011, à 10 heures

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

Présents: M. Adoke, M. Al-Marri, M. Cafilisch, M. Candioti, 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.

Protection des personnes en cas de catastrophe (suite) [A/CN.4/638, sect. D, A/CN.4/643 et A/CN.4/L.794]

[Point 7 de l'ordre du jour]

QUATRIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à reprendre l'examen du quatrième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

2. Sir Michael WOOD partage l'avis des membres qui ont souligné que le rapport à l'examen, concis mais riche en informations, établit un équilibre approprié entre les différents intérêts en jeu. Il n'était guère facile d'y parvenir compte tenu du caractère délicat des questions soulevées, comme on l'a vu à la séance précédente. Le Rapporteur spécial a, une fois de plus, montré ses talents diplomatiques autant que juridiques. Les trois projets d'article qu'il propose à présent sont au cœur de l'ensemble du projet et complètent ceux qui ont été adoptés l'année précédente.

3. M. Vasciannie a émis à l'égard des projets d'articles 10 et 11 des objections solidement argumentées qui donnent matière à réflexion. Sir Michael comprend ses préoccupations et approuve l'idée que la Commission