

Document:-
A/CN.4/SR.3105

Compte rendu analytique de la 3105e 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/>)*

Paragraphe 33 et 34

Les paragraphes 33 et 34 sont adoptés.

Le commentaire relatif à la directive 1.2, ainsi modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 h 5.

3105^e SÉANCE

Jeudi 14 juillet 2011, à 10 heures

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

Présents: M. Adoke, M. Al-Marri, M. Caffisch, M. Candiotti, M. Comissário Afonso, M. Dugard, M^{me} Escobar Hernández, M. Fomba, M. Galicki, M. Hassouna, M. Hmoud, 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. M^{me} ESCOBAR HERNÁNDEZ dit que la façon dont le Rapporteur spécial traite, d'une part, la question délicate de savoir qui peut offrir de l'assistance en cas de catastrophe et quel est la nature juridique de cette offre et, d'autre part, le rôle de l'État affecté dans la recherche, l'acceptation et la fourniture de l'assistance suggère un moyen de concilier les deux aspects de l'assistance en sauvegardant l'équilibre entre la souveraineté de l'État affecté et la protection des droits fondamentaux. C'est la bonne approche puisque ce n'est qu'en préservant cet équilibre que la Commission peut contribuer à résoudre un problème auquel, comme de récents événements – tels ceux survenus au Japon – ont montré, la communauté internationale doit s'attaquer de toute urgence.

2. Dans son quatrième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, le Rapporteur spécial s'efforce de mener une analyse rigoureuse et exhaustive des différents instruments internationaux qui se rapportent au sujet et, pourtant, il lui arrive de tirer des conclusions qui ne sont pas pleinement justifiées. Premièrement, il a déduit de certains de ces instruments qu'il existait des droits et des devoirs incontestables en ce qui concerne l'offre ou l'acceptation d'assistance en cas de catastrophe. Or certains de ces instruments méritent d'être examinés de plus près étant donné que les travaux dans ce domaine du droit international tendent davantage au développement progressif qu'à la codification. Deuxièmement, les termes «responsabilité», «obligation» et «droit» appellent

des précisions et il faudrait en harmoniser l'utilisation. Troisièmement, M^{me} Escobar Hernández approuve l'angle sous lequel le Rapporteur spécial envisage les rapports entre l'État qui reçoit l'assistance et les autres États ou institutions qui s'impliquent ou souhaitent s'impliquer dans les opérations de secours. C'est à juste titre que, dans son rapport, le Rapporteur spécial s'est référé à la coopération internationale et au respect des droits de l'homme comme pierres angulaires de l'assistance, propres à constituer une bonne base pour les travaux de la Commission.

3. Le Rapporteur spécial a eu la sagesse de ne pas inclure la responsabilité de protéger parmi les motifs d'assistance. Le débat sur les aspects théoriques de cette notion a été instructif, mais la question fait l'objet d'une politisation croissante. La Commission devrait s'abstenir de se lancer dans ce débat ou dans d'autres discussions du même ordre (sur la question, par exemple, du droit ou du devoir d'intervention) dont ses travaux sur le sujet ne pourraient que souffrir.

4. Commentant les projets d'article présentés dans le quatrième rapport, M^{me} Escobar Hernández dit souscrire à l'idée sous-jacente du projet d'article 10. Alors que les mots «a l'obligation» risquent de susciter un débat général sur les éventuelles incidences négatives qu'ils pourraient avoir sur la souveraineté de l'État affecté, en réalité, le risque est inexistant, surtout si l'on considère les sauvegardes prévues dans les projets d'articles 6 à 9 et la reconnaissance, implicite dans le projet d'article 11 et explicite tout au long du rapport, de l'importance centrale du consentement de l'État affecté à recevoir l'assistance. Qui plus est, dans le contexte des secours en cas de catastrophe, la souveraineté entraîne pour l'État intéressé le devoir d'adopter les mesures voulues pour protéger les personnes sur son territoire et leur garantir l'exercice de leurs droits fondamentaux. L'emploi du terme «rechercher» au lieu de «demander» est légitime et constitue une garantie supplémentaire du respect de la souveraineté de l'État affecté. Cela dit, s'agissant de la version espagnole, il faudrait se demander lequel des verbes *recabar* ou *buscar* il vaudrait mieux employer, chacun ayant des incidences différentes.

5. À propos du projet d'article 11, M^{me} Escobar Hernández convient qu'il vaudrait peut-être mieux remplacer l'adverbe «arbitrairement» par «déraisonnablement» et, au lieu de parler d'un État affecté qui n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance dont la population a besoin, employer une formule neutre comme «ne fournit pas l'assistance». Le projet d'article 11 énonce simplement un principe sans préciser ni les conséquences de son non-respect ni les mécanismes et procédures permettant de fournir effectivement de l'assistance en cas de refus arbitraire ou déraisonnable. Quoi qu'il en soit, il faudra traiter de la question sous tous ses aspects dans le projet d'articles.

6. M^{me} Escobar Hernández souscrit aux observations faites par M. Hmoud et d'autres membres de la Commission au sujet de la référence aux ONG dans le projet d'article 12. Il est vrai que celles-ci jouent un rôle très important dans la fourniture de l'assistance humanitaire, mais il faudrait modifier la référence qui y est faite dans le texte. M^{me} Escobar Hernández doute sérieusement de l'opportunité d'employer les mots «droit d'offrir leur assistance» pour décrire le fondement sur lequel les États,

les organisations internationales et les ONG peuvent offrir leur assistance. Ces mots s'expliquent en fait par l'idée qu'il s'agit d'un acte qui n'est pas interdit par le droit international et qui ne peut être considéré en aucun cas comme hostile ou internationalement illicite. En faire un droit peut avoir des conséquences non négligeables pour les rapports entre l'État bénéficiaire et l'État donateur. Il faudrait examiner de près ces termes au Comité de rédaction.

7. En conclusion, M^{me} Escobar Hernández dit qu'elle est partisane de renvoyer les projets d'articles 10, 11 et 12 au Comité de rédaction.

8. M. WISNUMURTI dit que le quatrième rapport sur le sujet montre que le Rapporteur spécial n'a cessé de progresser dans l'accomplissement de son mandat. Pour ce qui est de la responsabilité de l'État affecté de rechercher de l'assistance lorsque sa propre capacité d'intervention est dépassée, la question clef est de savoir ce qu'il faut entendre par «responsabilité» de l'État affecté. En donnant corps à cette notion, la Commission devrait ne pas perdre de vue la nécessité d'instaurer un juste équilibre entre les principes fondamentaux mentionnés au paragraphe 31 du rapport, à savoir la souveraineté et la non-ingérence, et la nécessité du consentement de l'État affecté, et la protection des victimes de la catastrophe. Il pourrait s'avérer contre-productif que la Commission établisse des obligations juridiques strictes en matière de coopération internationale. Notant que, dans sa déclaration, M. Vasciannie a ouvert une perspective différente de celle proposée par le Rapporteur spécial, M. Wisnumurti dit que le produit des travaux de la Commission doit refléter un consensus entre les membres, d'origines et de systèmes juridiques différents, pour que le texte final soit acceptable aux États Membres de l'ONU. L'opinion qu'il a du quatrième rapport, comme celle de M. Murase, ne manquera pas d'être influencée par l'expérience vécue par son propre pays en matière de réaction aux catastrophes de grande envergure.

9. Malgré les efforts déployés par le Rapporteur spécial, les trois nouveaux projets d'article ne parviennent pas à établir l'équilibre dont M. Wisnumurti vient de parler entre les principes fondamentaux et la protection des victimes de catastrophe et il est difficile d'accepter la teneur que le Rapporteur spécial entend donner à la responsabilité de l'État affecté.

10. S'agissant du projet d'article 10, l'orateur ne voit pas de différence entre «devoir» et «obligation». Le membre de phrase «L'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance» signifie qu'il est tenu de rechercher de l'assistance. Cette obligation va à l'encontre des principes de souveraineté et de non-ingérence et de la nécessité d'obtenir le consentement de l'État affecté. Il s'oppose aussi au droit de l'État affecté de ne pas consentir à l'assistance extérieure. Les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe («Lignes directrices IDRL») de la FICR³⁰⁹,

auxquelles il est fait référence au paragraphe 42 du rapport, n'imposent nullement l'obligation à l'État affecté de rechercher de l'assistance: elles indiquent que l'État touché «devrait» demander une assistance internationale et/ou régionale³¹⁰. De même, les Directives révisées sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo) prévoient que si une assistance internationale est nécessaire, l'État affecté devrait en faire la demande ou y donner son consentement³¹¹. Les termes employés par la FICR traduiraient mieux l'idée qu'un État affecté a la responsabilité de rechercher de l'assistance lorsque celle-ci est nécessaire. Imposer l'obligation de rechercher de l'assistance à un État affecté saperait son droit légitime à décider pour lui-même s'il a besoin d'une telle assistance et à garder toutes les options ouvertes. Une telle obligation exposerait aussi l'État affecté à des pressions extérieures motivées par des considérations sans rapport avec les secours humanitaires.

11. Pour rédiger des dispositions relatives à la responsabilité de l'État affecté, au lieu de s'attarder exagérément sur des cas isolés de refus d'assistance, la Commission devrait plutôt exploiter les cas où l'État affecté, soucieux de réagir à une catastrophe majeure, s'est montré disposé à travailler avec la communauté internationale. C'est pourquoi le titre du projet d'article 10 devrait être modifié comme suit: «Nécessité de l'État affecté de rechercher de l'assistance» et le projet d'article devrait s'ouvrir par ces mots: «L'État affecté devrait rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu». De plus, le membre de phrase «si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention» risque de poser un problème d'interprétation dans la mesure où l'on ne voit pas très bien qui établira que la catastrophe dépasse la capacité nationale d'intervention de l'État affecté. Il est indispensable de souligner qu'il appartient à l'État affecté de décider quand il a atteint ce stade.

12. Le libellé du paragraphe 1 du projet d'article 11 ne pose aucune difficulté à M. Wisnumurti, pour autant qu'il soit bien entendu que l'État affecté n'a aucunement l'obligation de rechercher de l'assistance extérieure: le projet d'article ne fait que poser les paramètres de son droit discrétionnaire à donner ou refuser son consentement. L'interdiction du refus arbitraire du consentement à l'assistance extérieure se justifie par la nécessité d'empêcher un retard excessif dans la notification du consentement qui mettrait en danger la sécurité et le bien-être des personnes nécessitant une protection. L'orateur partage l'idée exprimée au paragraphe 71 du rapport que pour déterminer si l'État n'a pas la capacité ou la volonté d'assurer l'assistance, il faut considérer les circonstances particulières de chaque situation. Il souscrit également à ce qui est dit au paragraphe 72, à savoir que le caractère arbitraire de la décision d'accepter ou non l'assistance doit être établi cas par cas.

13. M. Wisnumurti se demande si le projet d'article 12, sur le droit d'offrir son assistance, est bien nécessaire. Tout État non affecté peut offrir son assistance à un État affecté, sous réserve que celui-ci y consente, à tout

³⁰⁹ FICR, *Présentation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*, Genève, 2008 (voir www.ifrc.org/fr/introduction/-droit-des-catastrophes/guidelines/).

³¹⁰ Ibid., p. 15 (Ligne directrice 3, par. 2).

³¹¹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Directives d'Oslo, Révision 1.1*, novembre 2007, p. 8, par. 21, et p. 9, par. 25 (voir www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications).

moment qu'il juge approprié. De même, des organisations intergouvernementales comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'authentiques organisations humanitaires comme le CICR peuvent offrir leur assistance à un État affecté, conformément à leur mandat statutaire et sous réserve du consentement de cet État. Instaurer un droit d'offrir son assistance est donc inutile. Si toutefois la Commission estimait qu'il fallait prévoir un type ou un autre de clause d'habilitation, elle pourrait alors scinder le projet d'article 12 en deux paragraphes. Le premier prévoirait que, sous réserve du consentement de l'État affecté, les États non affectés et les organisations intergouvernementales compétentes, conformément à leur mandat statutaire, peuvent offrir leur assistance à l'État affecté. Le second stipulerait que les organisations intergouvernementales et les ONG de bonne foi peuvent offrir leur assistance à l'État affecté, sous réserve du consentement de ce dernier.

14. M. Wisnumurti s'est abstenu d'évoquer la responsabilité de protéger parce qu'elle ne rentre pas dans le champ du sujet à l'examen.

15. M. NIEHAUS dit que, vu les problèmes causés par la multiplication et la gravité croissante des catastrophes naturelles au cours des dernières années, il est devenu urgent de traiter des dilemmes juridiques posés par les secours en cas de catastrophe. Ces catastrophes, dont beaucoup peuvent être attribuées aux changements climatiques, touchent un grand nombre de pays, d'où l'actualité de l'examen du sujet par la Commission que les excellents rapports établis par le Rapporteur spécial ne manqueront pas d'éclairer.

16. Les trois projets d'article qui figurent dans le quatrième rapport couvrent trois préoccupations centrales. Lus à la lumière des projets d'articles 6 à 9, ils visent clairement à renforcer le droit humanitaire et le respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine. De plus, les nouveaux projets d'article reconnaissent la tension entre le besoin urgent d'assistance de l'État affecté dont de nombreuses vies humaines dépendent très souvent et le potentiel d'abus de cette assistance qui se traduit par une atteinte à la souveraineté de l'État. Une analyse préliminaire de ce télescopage devrait inciter à poser les règles juridiques internationales appropriées qui, tout en défendant la souveraineté de l'État, faciliteront effectivement la fourniture de l'assistance. Dans la plupart des cas, cette assistance est offerte par esprit de solidarité internationale et par désir d'apporter un soutien et du réconfort à des êtres humains, en dehors de toute mésentente ou division géographique. Cette assistance est en général chaleureusement accueillie. Les cas où un État étranger essaie de profiter d'une situation de catastrophe pour parvenir à des fins politiques sont l'exception plutôt que la règle.

17. Aussi M. Niehaus a-t-il été surpris d'entendre plusieurs membres de la Commission insister sur le «danger» que cette assistance pouvait représenter pour la souveraineté de l'État. Il a été fait référence aux cas bien connus du Myanmar et de l'Éthiopie, dont le régime dictatorial avait refusé l'aide extérieure, non pas forcément pour défendre leur souveraineté mais pour renforcer leur prestige sur le front intérieur et préserver leur caractère totalitaire. Les

principales raisons pour lesquelles ces gouvernements ont rejeté l'assistance internationale tenaient à un manque de confiance dans la solidité de la dictature et non à des menaces pour la souveraineté de l'État.

18. Alors que le projet d'article 10 invite à juste titre l'État affecté à rechercher et à accepter l'assistance internationale, il ne met pas assez l'accent sur le devoir de la communauté internationale d'agir par sens de solidarité et de soutien mutuel, ce qui, pour M. Niehaus, va de soi. Il s'étonne que la Commission propose de créer une règle sur un devoir d'accepter mais ne dise rien de sa contrepartie logique, le devoir de fournir une assistance – l'essence même d'une solidarité internationale effective.

19. Dans la version espagnole du projet d'article 12, les mots *tendrán derecho* («ont le droit») devraient être remplacés par *deberán en la medida de su posibilidades* («doivent dans la mesure de leurs moyens»), libellé qui est plus logique pour une offre d'assistance.

20. L'impact d'une catastrophe naturelle est si énorme que la communauté internationale est en général prompte à mobiliser ses efforts. C'est bien ce qui doit se passer. Mais les souffrances et la mort subies en silence par des millions d'enfants chaque année du fait de la famine et de la malnutrition – troisième type de catastrophes mentionné par M. Huang – appellent aussi des mesures immédiates. On pourrait très bien faire valoir que la Commission est une instance juridique alors que la famine et la malnutrition relèvent d'une problématique sociopolitique. Il reste que, face à une crise humanitaire aussi grave, appeler l'attention de la communauté internationale sur son obligation de fournir une assistance aux personnes en cas de catastrophe devrait être considéré comme un aspect important du mandat de la Commission.

21. Avec ces observations, M. Niehaus convient que les projets d'article devraient être renvoyés au Comité de rédaction.

22. M. CAFLISCH dit que, comme la Cour permanente de justice internationale l'a déclaré dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1923 sur les *Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc*, la souveraineté, au sens juridique du terme, est une «question essentiellement relative» (p. 24): elle dépend du développement des rapports internationaux et en particulier du droit conventionnel. Dans l'arrêt qu'elle a rendu la même année dans l'affaire du *Vapeur «Wimbledon»*, la Cour a déclaré que la conclusion de traités réduisant la souveraineté constituait non pas un abandon de celle-ci mais précisément un attribut de la souveraineté de l'État (p. 25).

23. Un aspect important de l'évolution du droit international moderne est l'essor de la protection des individus. L'examen du présent sujet ne devrait donc pas se réduire aux rapports entre l'État assistant et l'État assisté ni à la dichotomie entre souveraineté et non-ingérence: c'est l'individu qui se trouve au centre des préoccupations. Il ne s'agissait pas non plus de mener un simple exercice de codification: comme il a été suggéré plus tôt, le sujet comporte une part importante de *lex ferenda* et c'est à bon droit que le Rapporteur spécial a choisi d'aborder le sujet sous cet angle.

24. Si M. Niehaus comprend bien l'économie générale des projets d'articles 10 à 12, trois types d'acteur sont en cause: l'État affecté, l'État dont l'assistance est en cause et les individus qui ont besoin de protection. L'État affecté qui ne maîtrise pas la situation doit demander de l'assistance. Un autre État ou une organisation internationale peut offrir son assistance mais n'a aucun devoir juridique de le faire. En revanche, l'État affecté est juridiquement tenu d'accepter une offre d'assistance, à moins d'avoir une raison valable de la refuser, parce qu'il doit protéger les individus sur son sol.

25. La solution inverse, qui consisterait à obliger les tiers à fournir l'assistance demandée mais permettrait à l'État concerné de la refuser, n'a aucun sens sous l'angle d'une protection accrue des droits de l'homme. La solution proposée par le Rapporteur spécial est, en revanche, parfaitement sensée, et M. Niehaus n'hésite pas à recommander le renvoi des projets d'articles 10 à 12 au Comité de rédaction.

26. Cela dit, il voudrait poser au Rapporteur spécial quatre questions. Premièrement, que faut-il entendre par «organisations non gouvernementales compétentes» et qui jugera de cette compétence? La question présente un certain intérêt vu le nombre et la diversité des ONG. Deuxièmement, qui sera appelé à constater que la catastrophe dépasse la capacité d'intervention de l'État affecté? La question est également intéressante car c'est l'incapacité de maîtriser la situation qui fait naître pour l'État affecté l'obligation d'appeler à l'aide. La constatation de l'incapacité à faire face à la catastrophe ne saurait être abandonnée à l'État dans la tourmente car le devoir de solliciter l'assistance pourrait être court-circuité par cet État. Aussi semblerait-il nécessaire de prévoir une procédure de contrôle.

27. Troisièmement, quels sont les critères qui permettent de déterminer le caractère arbitraire ou non du refus du consentement de l'État affecté à la fourniture d'une assistance selon les termes du paragraphe 1 du projet d'article 11? Il se pourrait que, pour empêcher la fourniture de l'assistance, l'État affecté prétende à tort qu'il contrôle la situation. D'où là encore la nécessité de prévoir un mécanisme de contrôle. M. Caffisch évoque l'hypothèse où l'État affecté refuse l'assistance offerte par un autre État en faisant valoir que dans le passé celui-ci a infiltré des forces hostiles sur son territoire. Peut-on admettre qu'en pareille circonstance le refus de l'offre d'assistance n'est pas arbitraire et se justifie? Peut-être bien. Le commentaire relatif au projet d'article 11 devrait se prononcer sur ce genre de problème.

28. Quatrièmement, l'assistance et l'obligation de l'accepter peuvent concerner des ONG. Mais comme ces organisations ne sont pas toutes des sujets à part entière du droit international, M. Caffisch se demande si on peut imposer aux États affectés un devoir d'accepter leur assistance.

29. En conclusion, M. Caffisch félicite le Rapporteur spécial pour un quatrième rapport très équilibré. Les travaux sur le sujet sont désormais bien avancés.

30. M. HASSOUNA remercie le Rapporteur spécial pour son quatrième rapport très précieux. Alors que

l'actuel quinquennat touche à sa fin et que de nouveaux membres vont rejoindre la Commission, il serait utile de connaître la feuille de route prévue pour l'examen d'un sujet qui a pris de plus en plus d'importance aux niveaux mondial et régional. Notant qu'un certain nombre d'accords régionaux sur la gestion des catastrophes sont mentionnés dans le rapport, M. Hassouna fait observer qu'en vertu d'un accord conclu entre les membres de la Ligue des États arabes un centre de protection contre les dangers des tremblements de terre et autres catastrophes naturelles a été créé en 2004³¹²; un protocole portant création d'un mécanisme de coordination et prévoyant la fourniture d'urgence de services d'experts et de matériel dans les situations de catastrophe a été conclu en 2008³¹³.

31. M. Hassouna partage l'idée que le cadre juridique présenté par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport manque de références à la pratique des États. Il aurait été utile d'inclure des informations sur les grandes catastrophes qui ont frappé dernièrement, sur la façon dont les États affectés et la communauté internationale ont réagi et le rôle joué par le Conseil de sécurité pour déterminer si une situation donnée constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales. Cela pose la question de savoir si, au titre du Chapitre VII de la Charte, le Conseil peut participer à la création d'obligations juridiques internationales, en l'occurrence l'obligation pour les États d'accepter ou de fournir de l'assistance.

32. Se référant aux trois projets d'article présentés dans le quatrième rapport, M. Hassouna dit souscrire à l'approche générale du Rapporteur spécial tendant à instaurer un équilibre entre la souveraineté de l'État et la protection des droits de l'homme, les droits et les obligations des parties et les différents intérêts en jeu et les acteurs impliqués. Il approuve aussi l'idée de ne pas traiter explicitement de la notion d'intervention humanitaire et du devoir de protéger, tout en exploitant implicitement les éléments. Cette notion, avancée il y a relativement peu de temps par l'ancien Ministre français des affaires étrangères Bernard Kouchner, continue de prêter à controverse. Les membres de la Commission sont dans l'ensemble d'accord pour ne pas la reprendre à leur compte, mais peut-être serait-il bon d'y faire allusion et d'évoquer ses incidences dans le commentaire relatif aux projets d'article.

33. Les trois projets d'article sont principalement axés sur l'État affecté, ses droits et ses obligations, mais leur champ d'application devrait être étendu aux États voisins affectés par la catastrophe ainsi qu'aux organisations internationales dont la mission est assortie de responsabilités similaires à celles des États. Ces projets d'article sont interdépendants mais énoncent des règles juridiques distinctes et, de ce fait, devraient demeurer séparés au lieu d'être fusionnés.

34. L'obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance, énoncée dans le projet d'article 10, devrait être interprétée avec souplesse. Elle devrait donner à l'État affecté une large marge d'appréciation pour déterminer sa

³¹² Voir Ligue des États arabes, «The Arab strategy for disaster risk reduction 2020», adoptée par le Conseil des ministres arabes chargés de l'environnement à sa 22^e session, 19-20 décembre 2010, p. 8 (voir www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary2011.pdf).

³¹³ Ibid., p. 9.

capacité nationale d'intervention et choisir entre les parties qui offrent leur assistance. L'État affecté devrait prendre ces mesures de sa propre initiative et de bonne foi.

35. Dans le projet d'article 11, le mot «arbitrairement» est l'élément clef et mérite d'être expliqué dans le commentaire. Le consentement peut être refusé pour toutes sortes de raisons, mais ces raisons devraient toujours être exposées. L'incapacité de l'État affecté de fournir l'assistance nécessaire à sa population ou sa réticence à le faire doit être déterminée au cas par cas, ce qui soulève la question de savoir à qui il devrait appartenir de l'apprécier – l'État donateur, l'État affecté ou le Conseil de sécurité – et quels critères devraient être utilisés pour ce faire.

36. Conformément au paragraphe 2 du projet d'article 11, l'État affecté a l'obligation de notifier à toutes les parties concernées sa décision au sujet de l'offre extérieure d'assistance. Cela lui impose un lourd fardeau, impossible à assumer en cas de catastrophe. Une meilleure solution consisterait à exiger de l'État qu'il annonce publiquement les raisons pour lesquelles il accepte ou décline une offre d'assistance. Dans le monde contemporain où la communication instantanée est reine, une telle annonce pourrait remplacer une notification formelle. Une autre question qui mérite d'être examinée est celle de savoir, lorsque, dans un premier temps, un État donne son consentement à l'assistance, puis le retire, quelle règle appliquer au retrait du consentement ou au fait qu'il est mis fin à la fourniture de l'assistance par d'autres moyens.

37. Au sujet du projet d'article 12, M. Hassouna dit que le droit d'offrir son assistance doit être considéré comme une manifestation de solidarité internationale, de coopération et d'esprit d'humanité. Bien que la plupart des instruments internationaux parlent de «droit», il y voit pour sa part davantage un devoir moral qui pourrait, avec le temps, se muer en devoir juridique.

38. M. Hassouna pense lui aussi qu'une offre d'assistance à l'État affecté devrait toujours être faite de bonne foi par toutes les personnes morales, conformément aux principes énoncés dans le projet d'articles, y compris le principe de non-discrimination. Il convient également que les ONG ne devraient pas être placées sur un pied d'égalité avec les États, l'ONU et les organisations intergouvernementales, attendu qu'un État qui ne répond pas à l'offre d'une ONG ne saurait être considéré comme engageant sa responsabilité internationale. Le rôle que les ONG et les volontaires peuvent jouer dans l'aide aux victimes de catastrophes ne devrait certes pas être sous-estimé: ils travaillent souvent plus vite et plus efficacement que les gouvernements, aux prises avec la bureaucratie; mais en même temps de nombreuses ONG ne sont pas tenues de faire preuve de transparence et de rendre des comptes. La solution pourrait donc être pour l'ONU de tenir un registre des ONG légitimes et dignes de foi dont les États pourraient accepter les offres d'assistance.

39. M. Hassouna aimerait soulever une dernière question, celle de savoir si, lorsqu'un État est soit le mieux placé pour fournir une assistance immédiate ou appropriée, soit le seul détenteur de technologies ou médicaments essentiels, la responsabilité lui incombe de fournir cette aide. En outre, l'État affecté a-t-il la responsabilité

corollaire d'accepter cette aide? Ce sont là certaines des questions d'ordre pratique que le Rapporteur spécial voudra peut-être examiner dans ses futurs rapports.

40. En conclusion, M. Hassouna dit qu'il appuie l'idée de renvoyer les trois projets d'article au Comité de rédaction.

41. M. VÁZQUEZ-BERMÚDEZ dit que, dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial a envisagé de manière équilibrée la responsabilité de l'État affecté lorsque sa capacité propre d'intervention est dépassée, le consentement à l'assistance extérieure et les offres d'assistance provenant de la communauté internationale.

42. À son avis, on ne peut pas faire valoir la responsabilité de protéger dans le contexte des catastrophes. C'est aussi l'avis que les chefs d'État et de gouvernement ont exprimé dans le Document final du Sommet mondial de 2005³¹⁴ qui décrit la responsabilité de protéger les populations comme s'appliquant uniquement à quatre domaines bien précis, le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Il n'appartient donc pas à la Commission de l'étendre aux catastrophes.

43. Les travaux de la Commission seront utiles aux États s'ils débouchent sur autre chose que des recommandations ou des directives dont il existe d'ores et déjà de nombreux exemples utiles, dont les Directives d'Oslo du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et les directives IDRL de la FICR. Il est clair que certains aspects du travail de rédaction seront *de lege ferenda*, mais la Commission ne devrait pas se laisser dissuader de proposer des textes qu'elle juge appropriés de crainte que les obligations qu'ils énoncent demeurent lettre morte. Pour que les travaux aillent dans la bonne direction, il faut tenir compte des avis et des commentaires des États. À cet égard, les commentaires cités dans l'introduction au quatrième rapport sont encourageants.

44. Abordant les projets d'article, M. Vázquez-Bermúdez relève qu'ils reposent sur des principes déjà approuvés par la Commission. Ainsi, le projet d'article 10 sur l'obligation de l'État affecté de rechercher l'assistance de la communauté internationale découle du principe énoncé dans le projet d'article 9 selon lequel l'État affecté a l'obligation d'assurer la protection des personnes et de fournir une assistance et des secours en cas de catastrophe. Le projet d'article 10 repose entre autres sur les principes directeurs annexés à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale dont le paragraphe 5 renvoie à la nécessité de faire appel à la coopération internationale lorsque l'ampleur et la durée d'une situation d'urgence dépassent la capacité d'intervention du pays touché. Le projet d'article 10 parle d'obligation de «rechercher» de l'assistance, ce qui, comme le fait observer le Rapporteur spécial au paragraphe 44 de son rapport, suppose une conception plus large que l'obligation de «demander» de l'assistance. Bien qu'il appuie le projet d'article 10, M. Vázquez-Bermúdez partage l'avis de Sir Michael et de M. Nolte selon lequel il faudrait supprimer la formule restrictive «selon

³¹⁴ Document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 138 et 139 (note 301 *supra*).

qu'il y a lieu», qui suit les mots «rechercher l'assistance». La formule similaire qui figure dans le projet d'article 5, où elle s'applique à l'obligation des États de coopérer entre eux, devrait être elle aussi supprimée.

45. M. Vázquez-Bermúdez souscrit au raisonnement qui sous-tend le projet d'article 11. Selon les principes directeurs annexés à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dans le contexte de la réaction aux catastrophes, «la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées» (par. 3). La décision dite de Quito sur la solidarité avec Haïti, adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) le 9 février 2010³¹⁵, illustre l'importance attachée par les États à ces principes. Il y est décidé entre autres de contribuer à veiller à ce que la coopération internationale en faveur d'Haïti réponde à la demande, aux besoins et aux priorités du pays dans le cadre du respect le plus absolu de la souveraineté nationale et du principe de non-intervention dans les affaires intérieures.

46. Ces principes ont pour contrepartie la nécessité pour l'État de consentir à la fourniture de l'assistance internationale. Le consentement peut être refusé si les offres d'assistance ne sont pas conformes aux principes de l'esprit d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination. Il peut être retiré si le caractère strictement humanitaire d'une opération d'assistance internationale est compromis et que l'opération constitue une ingérence dans les affaires intérieures d'un État ou porte atteinte à sa sécurité nationale.

47. Cependant, si l'État affecté n'est pas en mesure de protéger sa population et de fournir des secours et une assistance en cas de catastrophe, il ne peut rejeter arbitrairement des offres d'assistance extérieure faites de bonne foi et conformément aux principes humanitaires, puisque, ce faisant, il violerait son obligation de protéger les personnes qui ont besoin d'aide sur son territoire. À cet égard, M. Vázquez-Bermúdez cite le préambule des résolutions 43/131 et 45/100 de l'Assemblée générale où il est dit que «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 humaine».

48. Comme d'autres membres de la Commission l'ont suggéré plus tôt, le commentaire relatif au projet d'article 11 devrait exposer en détail ce qu'il faut entendre par arbitraire, puisque cette notion permettra de déterminer quand un État peut être considéré comme engageant sa responsabilité internationale. M. Vázquez-Bermúdez est partisan de supprimer la référence au fait que l'État affecté n'a pas «la volonté de fournir l'assistance nécessaire», car cela équivaldrait à accepter la possibilité que celui-ci ne s'acquitte pas de son devoir de protéger sa population. Qui plus est, le libellé actuel du projet d'article 11 implique que, si l'État affecté n'est pas disposé à fournir de l'assistance, il peut refuser son consentement à une offre d'assistance extérieure, pour autant qu'il ne le fasse pas arbitrairement.

49. En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article 11, M. Vázquez-Bermúdez partage le point de vue des membres de la Commission pour qui le devoir de l'État affecté de notifier toutes les parties concernées de sa décision au sujet d'une offre d'assistance ne devrait pas s'étendre aux offres des ONG: cela ne ferait que donner un surcroît de travail à l'État affecté dont il devrait s'acquitter dans des circonstances difficiles.

50. Pour ce qui est du projet d'article 12, M. Vázquez-Bermúdez dit qu'il faudrait insister de nouveau sur l'importance des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité qui devraient entrer en ligne de compte dans tout effort humanitaire. Le droit des États non affectés, des organisations internationales et des organisations non gouvernementales humanitaires compétentes d'offrir leur assistance à l'État affecté en cas de catastrophe devrait être reconnu, de telles offres ne devant pas être considérées comme des interventions inamicales ou des actes d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État. Il faudrait y voir des actes de solidarité et d'amitié, et dans la plupart des cas c'est bien de cela qu'il s'agit. M. Vázquez-Bermúdez cite la résolution 65/264 de l'Assemblée générale dont le seizième alinéa du préambule évoque l'aide généreuse fournie par les États Membres aux pays et aux peuples frappés par des catastrophes naturelles. Au paragraphe 8 du dispositif de cette même résolution, l'Assemblée se réjouit que les États sinistrés et la communauté internationale coopèrent efficacement pour coordonner et assurer la fourniture des secours d'urgence.

51. En conclusion, M. Vázquez-Bermúdez dit appuyer l'idée de renvoyer les trois projets d'article au Comité de rédaction.

52. M. DUGARD félicite le Rapporteur spécial pour son rapport qui a trouvé le juste équilibre entre le respect de la souveraineté des États et la nécessité de fournir une assistance humanitaire aux victimes de catastrophe.

53. Se référant aux critiques émises par certains membres de la Commission au sujet de l'expression «organisations non gouvernementales compétentes» dans les projets d'articles 10 et 12, il reconnaît que les ONG manquent parfois de transparence et ne rendent pas toujours de comptes – mais que l'on peut dire la même chose de bien des États. L'utilisation de l'expression restrictive «selon qu'il y a lieu» dans le projet d'article 10 signifie que l'État affecté a raison de refuser l'assistance d'un État ou d'une ONG hostile. À son avis, il n'est pas possible d'améliorer l'expression «organisations non gouvernementales compétentes», mais il s'agit là d'une question sur laquelle le Comité de rédaction pourrait se pencher.

54. M. Dugard n'est pas particulièrement heureux du membre de phrase «ont le droit d'offrir leur assistance» employé dans le projet d'article 12. M. Vasciannie a raison de faire observer qu'il pourrait être interprété comme donnant aux États le droit d'intervenir. Aussi serait-il plus avisé de dire simplement que les États «peuvent offrir leur assistance».

55. Pour ce qui est de la responsabilité de protéger, il s'inscrit en faux contre l'affirmation de M. Hassouna que la Commission a pris une position ferme contre ce

³¹⁵ «Solidaridad de UNASUR con Haití» (voir www.comunidadandina.org/unasur/dec_unasur_haiti.pdf).

principe. Cela n'est pas vrai du tout: la Commission a simplement décidé qu'il n'y avait pas lieu de l'invoquer dans le contexte des catastrophes³¹⁶, puisqu'il était né spécifiquement en référence au génocide, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité.

56. Les événements du Myanmar et d'Éthiopie ont dominé les débats à la Commission, encore que différents membres semblent garder un souvenir tout à fait différent des faits. Il serait utile que le Rapporteur spécial donne des informations détaillées sur ces événements dans son prochain rapport.

57. M. Dugard appuie le renvoi des projets d'articles 10, 11 et 12 proposés au Comité de rédaction.

58. M. SINGH fait observer que, d'après le paragraphe 27 du quatrième rapport, quelque 373 catastrophes naturelles ont fait près de 300 000 morts et touché environ 208 millions de personnes supplémentaires pour la seule année de 2010. Ces chiffres illustrent bien la pertinence du sujet à l'examen. Se fondant sur les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial met en lumière un certain nombre de principes, dont celui que l'assistance humanitaire devrait être fournie avec le consentement et sur la base d'un appel du pays affecté et que celui-ci a l'obligation de rechercher l'assistance internationale si sa capacité nationale est dépassée.

59. Abordant les projets d'article à l'examen, M. Singh dit qu'il pense qu'ils devraient être conservés sous la forme de trois articles distincts et non fusionnés en un seul comme il a été proposé. Pour ce qui est du projet d'article 10, il convient avec le Rapporteur spécial que le membre de phrase «l'obligation de rechercher l'assistance» est plus approprié que «l'obligation de demander l'assistance». C'est l'État affecté lui-même qui est le mieux placé pour déterminer s'il a la capacité de réagir face à une situation de catastrophe. Ce principe a été reconnu dans les principes directeurs annexés à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, qui prévoient que «l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché». L'État affecté doit apprécier avec réalisme et bonne foi sa propre capacité à réagir et, s'il décide de rechercher de l'assistance internationale, il peut aussi décider des États ou des organisations dont il acceptera l'assistance.

60. Le projet d'article 11 vise à établir un équilibre entre la notion de souveraineté et l'obligation de l'État affecté envers ses ressortissants. Cela dit, il devrait aussi refléter le principe bien établi selon lequel l'assistance internationale ne peut être fournie qu'à la demande ou avec le consentement de l'État affecté. Les événements du Myanmar et d'Éthiopie ont fait l'objet d'un long débat mais, de l'avis de M. Singh, ils ne présentent aucun intérêt du point de vue de l'examen des projets d'article par la Commission. Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité doivent être dûment pris en considération par toutes les parties intéressées dans la fourniture de l'assistance humanitaire, y compris les États, les organisations internationales et les ONG.

³¹⁶ 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*.

61. S'agissant du projet d'article 12, M. Singh approuve l'idée de renvoyer au «devoir» plutôt qu'au «droit» de fournir l'assistance. Cela va dans le sens du commentaire relatif au projet d'article 5 selon lequel l'obligation de coopérer est réciproque.

62. M. Singh appuie le renvoi des trois projets d'article au Comité de rédaction.

63. M. ADOKE remercie les membres de la Commission pour le vote de confiance qu'ils ont émis en le choisissant pour achever le mandat de M. Ojo et se dit impatient de bénéficier de leur riche expérience.

64. Le quatrième rapport du Rapporteur spécial est détaillé et équilibré et repose sur un raisonnement rigoureux. M. Adoke convient avec le Rapporteur spécial que, si la capacité nationale d'un État affecté de fournir de l'assistance est dépassée, rechercher l'assistance internationale pourrait l'aider à s'acquitter de la responsabilité première qui lui incombe au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et du droit international coutumier. La question en jeu est de savoir s'il devrait être obligatoire pour l'État affecté de rechercher de l'assistance ou si cela relève simplement de son pouvoir discrétionnaire. Vu les effets dévastateurs des catastrophes sur les conditions de vie de la population sinistrée, il serait déraisonnable de la part des États de refuser l'assistance lorsqu'il est évident qu'ils manquent de moyens pour faire face à la catastrophe. La souveraineté et la non-ingérence sont à n'en pas douter des facteurs importants dans la prise de décisions par les gouvernements et non sans raison. Cependant, il est nécessaire de concilier le besoin de fournir une assistance et l'affirmation des droits souverains.

65. S'il est primordial d'obtenir le consentement de l'État affecté aux offres d'assistance, les États affectés ne devraient pas déraisonnablement refuser leur consentement à l'aide extérieure lorsque, de toute évidence, elle est nécessaire. Les États devraient avoir le loisir d'évaluer la catastrophe et de décider de rechercher ou non de l'assistance en fonction de la situation particulière dans laquelle ils se trouvent et de la nature de la catastrophe. Lorsque l'assistance est offerte, ils devraient pouvoir décider du type d'assistance dont ils ont besoin et en faciliter la réception. En conséquence, il faudrait remanier le projet d'article 10 de façon à atténuer l'élément de contrainte qui transparait dans son libellé.

66. Le paragraphe 1 du projet d'article 11 gagnerait lui aussi à être revu. Le but est précisément de remplacer les termes contraignants «ne peut être refusé» par «ne devrait pas être refusé», ce qui laisserait à l'État affecté une plus grande marge de manœuvre pour décider d'accorder ou non son consentement.

67. Le projet d'article 12, outre qu'il reconnaît le droit des organisations internationales compétentes d'offrir leur assistance face à des catastrophes, devrait aussi réitérer les principes humanitaires clefs applicables à la fourniture de cette assistance. Cela ne manquerait pas de rassurer les États affectés qui pourraient hésiter à accepter une offre d'assistance, particulièrement venant d'une ONG ou d'une autre organisation dont ils pourraient ne pas considérer les motivations comme exclusivement altruistes.

68. M. Adoke est partisan de renvoyer les projets d'articles 10, 11 et 12 au Comité de rédaction.

69. M. VARGAS CARREÑO dit que l'approche rigoureuse d'un sujet complexe produit des projets d'article équilibrés, cohérents par rapport à la pratique contemporaine et de nature à être généralement acceptés au plan international.

70. Néanmoins, ces textes peuvent être encore affinés. Au lieu de faire des commentaires sur les trois projets d'article proposés, M. Vargas Carreño tient à traiter des travaux futurs de la Commission sur le sujet. Au paragraphe 80 de son rapport, le Rapporteur spécial écrit que la protection des personnes en cas de catastrophe est la pierre angulaire de la structure juridique fondée sur les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, par lesquels s'exprime la solidarité. Si, pour sa part, il partage pleinement ce point de vue, il pense que le projet d'articles devrait aussi établir des règles touchant à la responsabilité de la communauté internationale et des États non affectés envers les États affectés par une catastrophe, faute de quoi les travaux précieux déjà réalisés par le Rapporteur spécial resteraient incomplets. L'obligation d'aider immédiatement un État qui a subi une catastrophe semble découler très clairement du droit international en vigueur et M. Vargas Carreño espère que, grâce au développement progressif du droit, cette obligation deviendra contraignante pour les États non affectés. La Commission doit étudier les moyens par lesquels les États, en tant que membres de la communauté internationale, réagissent actuellement aux catastrophes.

71. La prévention représente un autre domaine de préoccupation. Les terribles tremblements de terre qui ont frappé le Chili en 2010 et le Japon en 2011 ont généré des lames de fond dans d'autres régions du monde dont les effets avaient heureusement été anticipés. Tel n'était pas le cas il y a une cinquantaine d'années au moment du tremblement de terre de 1960 à Valdivia au Chili – le plus puissant jamais enregistré – dont les répliques avaient causé des dommages considérables au Japon le lendemain. Il existe bien d'autres types de catastrophes, en dehors des tsunamis, pour lesquelles des efforts de prévention peuvent se révéler décisifs. De l'avis de M. Vargas Carreño, l'adjonction de règles concernant la manière dont les États non affectés devraient réagir aux catastrophes, y compris par des mesures de prévention, améliorerait l'ensemble du projet d'articles.

72. Il souscrit à l'idée de renvoyer les projets d'articles 10, 11 et 12 au Comité de rédaction.

73. Le PRÉSIDENT, s'exprimant en sa qualité de membre de la Commission, félicite le Rapporteur spécial pour l'élégance avec laquelle il concilie, dans son quatrième rapport, la nécessité pour un État touché d'assurer la protection des personnes en cas de catastrophe et le droit qui lui est reconnu en droit interne de diriger, contrôler et superviser l'assistance humanitaire sur son territoire. Le choix concerté de la Commission de s'abstenir d'invoquer la responsabilité de l'État de protéger sa population, proclamée dans le document final du Sommet mondial de 2005, se révèle judicieux.

74. Le débat sur le quatrième rapport du Rapporteur spécial s'est tenu avec pour toile de fond les décisions antérieures de la Commission de renvoyer dans le projet d'article 6 aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité et de non-discrimination, de stipuler dans le projet d'article 8 que les droits de l'homme des victimes de catastrophe doivent être respectés, et de préciser dans le commentaire relatif au projet d'article 2 que le mot «droits» est utilisé en référence à la fois aux droits de l'homme et, entre autres, aux droits acquis en vertu du droit interne. Ainsi, il n'est pas vain, comme il a été dit, de parler de respect des droits de l'homme en cas de catastrophe.

75. Une autre question dont la Commission doit se préoccuper est de savoir si le projet d'articles devrait couvrir les situations de conflit armé. Le commentaire relatif au projet d'article 4 résout bien le problème en expliquant que l'ensemble du projet d'articles peut s'appliquer aux situations de conflit armé dans la mesure où les règles de droit international en vigueur, en particulier celles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas. Il pourrait être utile que la Commission étudie les options prévues en droit international humanitaire, et plus spécialement en ce qui concerne les situations d'urgence complexes où une catastrophe se produit dans une région en proie à un conflit armé.

76. L'idée que les victimes de catastrophe sont en droit de recevoir une assistance humanitaire et que les États ont le devoir de porter assistance aux populations placées sous leur autorité ou d'autoriser les organisations humanitaires à le faire n'est pas une idée nouvelle émanant de la Commission. Ces notions découlent en revanche d'autres sources, dont l'une est la résolution 4 de la vingt-sixième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue en 1996³¹⁷.

77. Bien que le quatrième rapport du Rapporteur spécial ne foisonne pas d'exemples de la pratique des États en matière de protection des personnes en cas de catastrophe, force est de constater que cette pratique existe bel et bien. Le fait qu'il soit difficile dans certains cas de déterminer si elle reflète ou non l'*opinio juris* ne devrait pas entraver la Commission dans ses travaux sur le sujet, d'autant que la tendance est au développement des législations et réglementations nationales en vue de faciliter les secours en cas de catastrophe. Ainsi, il ressort du Rapport de progrès de 2009 sur les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe³¹⁸ que les États et les organisations intergouvernementales s'emploient à publier des lois et des règlements ou à modifier les textes existants afin de surmonter les obstacles aux secours en cas de catastrophe.

78. C'est à la lumière de ces considérations que M^{me} Jacobsson souhaiterait faire des commentaires sur les projets d'article proposés.

³¹⁷ *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 78 (1996), n° 817, p. 72.

³¹⁸ FICR, *L'aide qu'il faut, quand il la faut*, Genève, novembre 2009 (disponible à l'adresse suivante: www.ifrc.org/PageFiles/41203/IDRL-Progress-Report_fr.pdf).

79. Pour ce qui est du projet d'article 10, M^{me} Jacobsson convient que l'État affecté a l'obligation de rechercher de l'assistance si la catastrophe dépasse sa capacité nationale d'intervention. Cependant, elle est partisane de supprimer les mots «selon qu'il y a lieu», qui sont trompeurs parce qu'ils laissent penser que l'État affecté pourrait s'abstenir de rechercher de l'assistance même dans les situations où la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. Bien que le verbe «rechercher» implique une réaction dynamique de l'État affecté, la Commission devrait insister sur ce point dans le commentaire. Le fait que le projet d'article précise les sources auprès desquelles l'État affecté devrait rechercher de l'assistance revêt moins d'importance sur le plan pratique, pour autant qu'il tente de s'acquitter de sa responsabilité d'assurer la protection des personnes sur son territoire.

80. M^{me} Jacobsson pense elle aussi que le projet d'article 12 devrait précéder le projet d'article 11. Peut-être, comme on l'a fait observer, le projet d'article 12 énonçait-il quelque chose d'évident, à savoir que les organisations intergouvernementales compétentes, les ONG compétentes, voire, a-t-elle envie d'ajouter, des particuliers, ont le droit d'offrir leur assistance. La vraie question est de savoir si la Commission devrait ou non préciser le devoir des États non affectés d'offrir leur assistance. Personnellement, elle n'y serait pas opposée. Une règle à cet effet ne serait pas sans précédent: on peut même en trouver des exemples dans les statuts des organisations internationales. Elle fait sien le premier paragraphe de la proposition de M. Nolte, faite à la 3103^e séance, de fusionner les projets d'articles 10 à 12 pour en faire le texte suivant: «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 affecté et sont encouragés à le faire dans l'esprit des principes de coopération, de solidarité internationale et des droits de l'homme.» Elle préférerait toutefois remplacer les mots «dans l'esprit des» par «conformément aux».

81. En réponse à la question de savoir quelles incidences juridiques aurait une offre d'assistance, le Président dit que, de toute évidence, l'État affecté a le droit de rejeter cette assistance, à condition qu'il puisse répondre aux besoins des personnes affectées par la catastrophe. Cependant, il va aussi de soi, comme l'a déclaré le Rapporteur spécial au paragraphe 52 de son rapport, que le droit de refuser une offre n'est pas illimité.

82. Pour ce qui est du projet d'article 11, M^{me} Jacobsson dit que l'idée contenue au paragraphe 1 devrait être exprimée très clairement et elle n'est pas tout à fait satisfaite de l'utilisation du mot «arbitrairement». Elle n'est pas sûre non plus que la proposition de Sir Michael tendant à remplacer «arbitrairement» par «déraisonnablement» apporte un plus. Indépendamment du mot qui sera finalement retenu, dans le commentaire, la Commission doit exposer exactement les situations qu'elle a en vue.

83. À supposer que la souveraineté entraîne le devoir de l'État affecté de protéger les personnes sur son territoire, il s'ensuit alors qu'un État qui n'a pas la capacité d'assurer cette protection et n'a pas la volonté d'accepter une offre d'assistance a l'obligation de notifier non

seulement les parties intéressées de sa décision, mais aussi de leur donner les raisons qui la motivent. Cependant, il est vrai que, dans certains cas, l'assistance n'est pas offerte de bonne foi. Afin de bien préciser que le projet d'article ne s'applique que dans le cas contraire, à savoir l'assistance offerte conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité et sur la base de la non-discrimination, le Président propose de modifier le premier paragraphe du projet d'article 11 comme suit: «Le consentement à l'assistance extérieure offerte conformément à l'article 6 ne peut être refusé [arbitrairement] si l'État affecté n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance nécessaire.»

84. Par ailleurs, si un État affecté rejette ou s'abstient d'examiner l'offre d'assistance d'une ONG, l'obligation qui lui est faite de notifier toutes les parties intéressées de sa décision ou, pire encore, de leur donner les raisons motivant sa décision lui imposerait une trop lourde charge. L'un des problèmes les plus difficiles rencontrés dans les situations de catastrophe est celui de la coordination de l'aide et de l'assistance humanitaires, raison pour laquelle des directives internationales ont précisément été adoptées en la matière. En conséquence, toute obligation faite aux États affectés de donner les raisons pour lesquelles ils rejettent arbitrairement une offre d'assistance devrait être compensée par un effort tendant à éviter de leur imposer des obligations administratives déraisonnables. Le Président n'est pas convaincu de l'intérêt pratique de dresser une liste des organisations compétentes comme l'ont suggéré M. Murase et M. Hassouna, car la flexibilité est d'une importance cruciale. Peut-être effectivement n'appartient-il pas à la Commission d'établir cette liste. M. Hmoud a évoqué une solution possible, exclure les ONG de la liste des organisations habilitées à offrir leur assistance. Le but est simple: empêcher un État affecté de circonvenir sa responsabilité première d'assurer la protection des personnes sur son territoire. Cela dit, il est aussi nécessaire de prévoir le cas où un État affecté qui n'a pas la capacité ou la volonté de fournir l'assistance nécessaire a consenti à l'assistance avant de retirer son consentement. Ce cas pourrait poser des problèmes pratiques considérables.

85. En conclusion, le Président dit être favorable au renvoi des projets d'articles 10, 11 et 12 au Comité de rédaction.

Organisation des travaux de la session (suite*)

[Point 1 de l'ordre du jour]

86. M. MELESCANU (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction sur la protection des personnes en cas de catastrophe se compose de M. Valencia-Ospina (Rapporteur spécial), M. Dugard, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. McRae, M. Murase, M. Nolte, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Vargas Carreño, M. Vasciannie, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti et Sir Michael Wood, M. Perera siégeant de droit.

La séance est levée à 13 heures.

* Reprise des débats de la 3097^e séance.