

LE PASSAGE DU PRINCIPE DE LA NON INTERVENTION À CELUI DU DEVOIR D'ASSISTANCE À LA LUMIÈRE DU DROIT HUMANITAIRE

Alain CLERC*

Avant même de débiter, il convient de préciser que les réflexions qui sont ici présentées ne sont pas celles d'un théoricien du droit. C'est plutôt en ma qualité de praticien de la négociation internationale que je les ai élaborées, m'inspirant d'une série d'interventions dans le droit humanitaire pouvant servir de références pour le droit environnemental. C'est la question du passage du principe de la non-intervention à celui du devoir d'assistance, justement à la lumière de ce droit humanitaire que j'aimerais évoquer avec vous. N'y a-t-il pas aujourd'hui un nouveau devoir ou un nouveau droit qui est en train de naître, à savoir le devoir d'assistance environnementale et parfois, j'aime à dire, le devoir d'assistance écologique, parce que je trouve que le terme est plus approprié. La notion de vie humaine et la notion d'environnement sont indissolublement liées entre elles. Puisque l'Homme ne peut pas vivre dans un environnement malsain et instable, que la protection de l'environnement conditionne la vie sur terre, l'assistance humanitaire ne peut se concevoir que dans un environnement qui ne soit pas hostile.

Le devoir ou le droit d'assistance humanitaire, en dépit d'une certaine confusion sémantique qui règne sur ces termes et d'une polémique qui l'entourent, s'exprime très souvent en se référant à une notion environnementale qui est celle du patrimoine commun de l'humanité. C'est parce que l'Homme fait partie de ce patrimoine commun de l'humanité qu'il a en quelque sorte un droit à être protégé. Le principe d'assistance humanitaire doit être envisagé dans cette optique comme un sous-ensemble d'un concept plus large. Ce concept serait justement celui « d'assistance environnementale » ou « d'assistance écologique ». Il faut donc d'abord dégager les principes du droit d'assistance écologique avant d'en arriver à des conceptions d'un droit d'assistance spécifique qui peut être le droit humanitaire ou le droit à la protection du paysage, etc. Si nous nous sommes d'abord préoccupés des questions humanitaires, c'est parce que d'une manière tout à fait générale et tout à fait normale, on s'est d'abord préoccupé de l'Homme. Cela n'est pas étonnant, surtout dans une société matérialiste qui niait la nature depuis la révolution industrielle. De plus, la révolution industrielle avait tendance à nier la nature et avait surtout tendance à nier le concept de biosphère qui paraît aujourd'hui très important.

Je pense donc que d'une certaine manière, cette ingérence dans l'illogisme doit être modifiée et corrigée en tentant d'abord de déterminer les contours du droit d'assistance écologique. Nous pouvons ensuite en arriver à des conceptions plus pointues, qui sont celles du droit humanitaire. Une conception unidimensionnelle ou hâtive du droit d'assistance pourrait nous amener à envisager de donner une autre légitimité au droit d'assistance humanitaire. Je pense également qu'en dégagant les principes fondamentaux du droit d'assistance écologique, nous pourrions donner des pistes nouvelles au droit humanitaire. Aujourd'hui, les choses étant définies et déjà engagées, puisque dans le do-

maine du droit humanitaire il y a eu toute une série de décisions qui ont été prises, il nous faut bien nous inspirer du droit humanitaire pour envisager les applications du droit d'assistance ou du devoir d'assistance écologique.

Autrefois, bien sûr, le principe de souveraineté rendait absolument impensable pour un pays d'envisager un droit d'assistance dans un autre pays sans le consentement du pays concerné. C'est sous les butoirs des attitudes ou de l'émergence de toute une série d'organisations dites sans frontières, qui justement ne voulaient pas respecter le droit, lorsque celui-ci était bafoué, que l'on est aussi arrivé, dans le domaine de l'environnement, à imaginer des restrictions aux principes de la souveraineté et de la non-ingérence. En fait, je dirais, pour faire une allusion politique à ce qui se passe en France, que c'est aussi grâce au rôle important de certaines personnalités dans le domaine des organisations sans frontières et à des responsabilités gouvernementales que tout un développement nouveau peut se faire et qu'il risque de se développer assez rapidement dans le domaine du droit d'assistance écologique.

Avec la mise en place de mécanismes d'intervention dans le domaine du droit humanitaire, on peut aujourd'hui considérer qu'un pas définitif a été franchi. Ces mécanismes sont d'ailleurs repris et consacrés par la doctrine et la jurisprudence. Il y a d'abord la résolution 688 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui a permis aux puissances occidentales d'intervenir au Kurdistan¹ à l'égard du principe de souveraineté. En ce qui concerne le principe de non-ingérence, il y a l'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire des activités militaires au Nicaragua² qui précise que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, ne saurait être considérée comme une intervention illicite. Cela a été renforcé par une décision de l'Institut du droit international prise en 1989 en France; elle établit qu'à propos de la Croix Rouge, l'offre faite par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire de secours alimentaire ou sanitaire tel le C.I.C.R. à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé « ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État. »

Malheureusement, si je peux dire, les protagonistes de ce débat ont limité leurs réflexions au droit humanitaire sans penser aux applications possibles au droit environnemental. À un moment où la multiplication des interventions des risques technologiques pose un problème toujours plus préoccupant pour notre nature et pour nos ressources mêmes, notre base d'existence, cette attitude est bien sûr quelque peu regrettable. Elle méconnaît en fait une partie de la réalité dans laquelle nous vivons. Face au risque industriel dans lequel nous vivons aujourd'hui, quelles sont les dispositions normatives qui peuvent nous aider à trouver des solutions? C'est bien sûr au célèbre Principe 21 de la *Déclaration de Stockholm*³ qu'il faut se référer.

*Conseiller spécial au Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

1 C.S. Rés. 688 (1991), Doc. Off. C.S., 46^e année, p. 33, Doc N.U. S/INF/47 (1991).

2 *Affaire sur les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, Arrêt C.I.J. Recueil, 1986, p.14.

3 *Déclaration de Stockholm sur l'environnement*, Doc. N.U.A./CONF. 48/14/Rov. 1, pp. 3-6 (1972).

Ce principe est devenu la base coutumière du droit international de l'environnement, et d'une certaine manière, il limite un peu le principe de souveraineté si cher aux États en faveur d'un droit de s'abstenir de causer des dommages à l'environnement des autres États. C'est par ce devoir de veiller à ce que des dommages transfrontières ne puissent pas résulter d'activités exercées dans la limite de leur juridiction que ce Principe 21 ouvre des voies ou des espoirs nouveaux en ce qui concerne le devoir d'assistance écologique.

Il faut se demander ce qu'il faut faire et ce qu'on peut faire pour développer le Principe 21. Il y a bien entendu toute une série de conventions et d'accords. Ils lient toute une série de pays, généralement des pays dont les frontières sont proches ou contiguës, tels la France et l'Allemagne. Il y avait des accords entre l'Union soviétique et les États-Unis, mais il y a aussi beaucoup d'accords entre les pays européens qui prévoient toute une série d'assistance écologique. Sur le plan international et sur le plan multilatéral, deux accords qui ont été adoptés en toute hâte après l'accident de Tchernobyl font aujourd'hui référence. Il s'agit des deux conventions multilatérales du 26 septembre 1986 qui ont été adoptées juste quelques mois après l'accident de Tchernobyl : l'une sur la notification rapide en cas d'accident nucléaire, l'autre sur l'assistance en cas d'accident ou de situation d'urgence radiologique. Ces deux conventions sont les réponses de techniciens et de juristes à un problème qui s'est posé et pour lequel on n'avait justement pas d'instruments normatifs. Si elles ne résolvent pas les problèmes, elles posent toute une série de questions et elles ouvrent un certain nombre de voies nouvelles. Par exemple, elles réfèrent à des accords subsidiaires qui devraient intervenir entre les États eux-mêmes, voire avec l'aide du Secrétariat de l'agence pour l'énergie atomique à Vienne.

On peut donc se demander ce qu'il faut faire et quelles réponses apporter. Les Nations Unies ont donné le début d'une réponse en créant sur une base expérimentale, le Centre des Nations Unies pour « l'assistance environnementale d'urgence ». L'expression peut sembler barbare mais c'est le genre de compromis qu'on obtient dans le système des Nations Unies, compromis auquel s'ajoute la distorsion due à une mauvaise traduction de l'anglais. Alors qu'est-ce que c'est que ce Centre, comment peut-il fonctionner?

Je ne veux pas élaborer longuement sur ce Centre, mais disons qu'il s'agit d'un organe qui aura des fonctions très techniques, qui devra être neutre sur le plan politique et qui devra agir à la demande de n'importe quel État confronté à un problème particulier. Une série de résolutions ont été adoptées à l'Assemblée générale et dans le cadre du programme des Nations Unies pour l'environnement à ce sujet. Le mécanisme qu'offre le Centre doit agir dans les cas très précis où il y a risque technologique au sens large du terme, ou encore lors d'accidents et qui ont des conséquences écologiques. Dans ces cas-là, le mécanisme devrait pouvoir fonctionner, et ce, autrement que cette « Undro » qui était assez célèbre et qui était très souvent critiquée dans de nombreux rapports. Le mécanisme devra fonctionner non seulement en fournissant de l'information, mais aussi en fournissant une aide concrète, c'est-à-dire en déléguant sur place un certain nombre d'experts. C'est justement parce qu'on a imaginé des développements dans le fonctionnement de ce mécanisme en créant ce devoir d'intervention et en allant jusqu'à se référer à l'article 41 du chapitre 7 de la *Charte des Nations Unies*⁴ que l'on est arrivé à parler des casques verts. C'est par allusion à ce devoir d'intervention dans des circonstances particulières des casques bleus qu'on pourrait parallèlement faire intervenir des casques verts.

Donc, à défaut de principes bien établis, nous sommes appelés à tirer bénéfice des développements du droit humanitaire pour faire avancer le droit de l'environnement. Je crois que l'on parle dans différents milieux de la Croix Verte, et je pense que l'action de celle-ci va s'avérer très rapidement essentielle à la préservation du patrimoine commun de l'humanité. Je pense que même si le Centre n'est établi que sur une base expérimentale, il a un rôle extrêmement important à jouer compte tenu de la multiplication des risques technologiques. Non seulement ces risques se posent-ils dans les pays industrialisés, mais aussi et particulièrement dans les pays de l'Est, qui sont confrontés à des situations extrêmement dramatiques et dans les pays du Tiers-monde qui s'industrialisent très rapidement. On aura très vite besoin d'un mécanisme et j'espère qu'au terme de l'expérience qui doit aboutir à une évaluation dans le système des Nations Unies et qui devrait amener les États à se prononcer très rapidement, on aura l'occasion de disposer rapidement d'un mécanisme qui pourra jeter les prémices d'une aventure nouvelle. Je pense que ce mécanisme devra nécessairement instaurer une série d'accords avec les pays qui sont fournisseurs de l'aide et avec les pays qui sont demandeurs de l'aide. En plus de cela, et je pense que cela est absolument nécessaire, il faudra que des pays comme le Canada, qui ont une réputation déjà établie dans le domaine du droit international, développent ou stimulent cette action. Le mécanisme devra également, et c'est aussi une des tâches du Centre, jeter les bases d'une nouvelle convention internationale qui portera sur le droit d'assistance ou le devoir d'assistance en matière écologique. Je crois que si nous arrivons rapidement à des résultats dans ce domaine, nous aurons franchi un pas supplémentaire et très important pour le droit environnemental et qui pourra amener le droit humanitaire à de nouveaux développements.

⁴ *Charte des Nations Unies*, [1945] R.T. Can. n° 7.