

Document:-
A/CN.4/SR.3200

Compte rendu analytique de la 3200e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2014, vol. I

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

34. Il est également donné lecture de la composition du Groupe de planification: M. Murase (Président), M. Cafilisch, M. Comissário Afonso, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. Forteau, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kamto, M. Kittichaisaree, M. Laraba, M. McRae, M. Murphy, M. Nolte, M. Park, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Šturma, M. Valencia-Ospina, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood et M. Tladi (membre de droit).

La séance est levée à 13 h 5.

3200^e SÉANCE

Mercredi 7 mai 2014, à 10 h 5

Président: M. Kirill GEVORGIAN

Présents: M. Al-Marri, M. Cafilisch, M. Candioti, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. Forteau, M. Hassouna, M. Hmoud, M. Kamto, M. Kittichaisaree, M. Laraba, M. Murase, M. Murphy, M. Niehaus, M. Nolte, M. Park, M. Peter, M. Petrič, M. Saboia, M. Singh, M. Šturma, M. Tladi, M. Valencia-Ospina, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wisnumurti.

Protection des personnes en cas de catastrophe (suite) [A/CN.4/666, partie II, sect. C, A/CN.4/668 et Add.1, A/CN.4/L.831]

[Point 4 de l'ordre du jour]

SEPTIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du septième rapport du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/668 et Add.1).

2. M. MURPHY dit que la question de la protection du personnel de secours, ainsi que de son équipement et de ses biens, n'est pas bien ancrée dans les droits nationaux. Les législations qui traitent des situations de catastrophe sont axées sur l'admission du personnel et des biens et ne s'intéressent généralement pas à leur protection. C'est dans les accords internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, pertinents que l'on trouve des dispositions protectrices du personnel et des biens de secours déployés par un État dans un autre. Il est donc logique de se tourner vers ces accords et instruments internationaux, comme l'a fait le Rapporteur spécial, pour y chercher des orientations.

3. Ces instruments témoignent de la conviction, établie de longue date, que les États recevant une assistance dans des opérations de secours dans le cadre desquelles du personnel étranger est déployé sont débiteurs d'une obligation comportant trois éléments: l'obligation juridique d'assurer une protection, ou du moins de prendre

des mesures raisonnables à cet effet, l'imposition de cette obligation à l'État recevant l'assistance, et l'inclusion dans le champ de cette obligation du personnel de secours comme de ses biens et de son équipement. Il ne semble pas exister de pratique contraire notable par laquelle des États recevant une assistance auraient nié être tenus de prendre des mesures appropriées pour assurer la protection du personnel ou des biens concernés. M. Murphy estime donc que cette obligation fait maintenant partie du droit international coutumier et qu'elle trouve logiquement sa place dans le projet d'article 14.

4. Il est toutefois permis de se demander si le libellé du projet d'article 14 *bis* exprime correctement cette obligation. Cet article est en effet formulé en termes plutôt impératifs – «L'État affecté prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours» – et pourrait être interprété comme imposant une obligation de résultat. En conséquence, le fait qu'un État ne prenne pas les mesures nécessaires pour assurer la protection requise constituerait une violation de cette obligation.

5. Or il ressort clairement du septième rapport du Rapporteur spécial que deux types d'obligations sont en jeu: une obligation de résultat et une obligation de comportement. Pour ce qui est des éléments qu'il contrôle directement, l'État touché est soumis à une obligation de résultat, qui lui impose par exemple d'empêcher que ses propres organes se trouvent directement impliqués dans des activités préjudiciables au personnel de secours, alors que, pour ce qui concerne les activités des acteurs non étatiques, il est débiteur d'une obligation de comportement, qui lui impose seulement d'exercer la diligence voulue pour s'efforcer d'assurer leur protection.

6. Cette distinction est, dans une certaine mesure, confirmée par la pratique conventionnelle. Dans les traités qui portent sur des situations où le comportement de l'État bénéficiaire lui-même est la source principale des risques auxquels le personnel étranger est exposé, les dispositions pertinentes sont libellées sous la forme d'une obligation de résultat: l'État doit assurer la protection dudit personnel. En revanche, dans les traités portant sur des situations de catastrophe dans lesquelles ces risques émanent d'acteurs non étatiques, l'approche adoptée est plus prudente en ce que l'on se contente, par exemple, d'exiger des États qu'ils fassent tout leur possible pour assurer cette protection.

7. Quoiqu'il en soit, cette distinction entre obligation de résultat et obligation de comportement n'est pas reflétée dans le projet d'article 14 *bis*. Le texte proposé – qui mentionne l'obligation de «prend[re] toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection du personnel [...] de secours» – peut être interprété comme énonçant une obligation de résultat, alors qu'il semble que le Rapporteur spécial ait eu l'intention de combiner les deux types d'obligations. Afin de dissiper toute ambiguïté, ce texte pourrait donc être remanié de façon à énoncer deux normes distinctes: l'une imposant une obligation de résultat en ce qui concerne le traitement accordé au personnel et à l'équipement de secours par l'État touché lui-même, et l'autre imposant une obligation de comportement en ce qui concerne les risques émanant d'acteurs

non étatiques. Le libellé actuel du projet d'article 14 *bis* pourrait suffire à exprimer la première obligation, et l'une des formules proposées par M. Park pourrait convenir pour la seconde.

8. Pour ce qui est des projets d'articles 17, 18 et 19, M. Murphy partage l'opinion de M. Murase selon qui on devrait envisager de les regrouper en un article unique car leur contenu se recoupe.

9. À supposer que le projet d'articles de la Commission ne donne finalement pas lieu à un traité, le projet d'article 17 ne sera probablement pas nécessaire car, même si l'on estime que tous les projets d'article, ou certains d'entre eux, relèvent du droit international coutumier, les États pourront conclure des traités prévalant sur leurs dispositions. Dans le cas contraire, si l'on part du principe que le projet de la Commission donnera lieu à un traité et que l'on souhaite que les accords antérieurs prévalent sur les nouvelles règles adoptées, il conviendra de conserver ce projet d'article. Le Comité de rédaction pourrait dans ce cas envisager de remplacer l'expression « règles spéciales du droit international » par le mot « traité » afin d'éviter tout chevauchement avec le projet d'article 18.

10. Pour ce qui est du projet d'article 18, M. Murphy est favorable à l'insertion de l'adjectif « coutumier » après les mots « droit international » afin de signifier clairement que le projet d'articles relève de la *lex specialis* et n'a pas pour objet de se substituer entièrement à d'autres règles du droit international coutumier. Le projet d'article 19 paraît quant à lui inutile étant donné que la Charte des Nations Unies prévaut sur le droit coutumier et d'autres traités comportant des dispositions contraires.

11. Les projets d'articles 3 *bis*, 14 *bis*, 17, 18 et 19 devraient tous être renvoyés au Comité de rédaction.

12. M. AL-MARRI dit que l'ordre juridique interne de l'État touché doit, certes, permettre la fourniture d'une assistance internationale en cas de catastrophe, mais qu'il est plus important encore que cet État prenne des mesures pour assurer la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire déployé sur son territoire pendant la durée des opérations de secours.

13. La fourniture d'une assistance extérieure est subordonnée au consentement de l'État hôte. Cette exigence figure dans différents instruments définissant le cadre juridique de l'assistance internationale et des opérations de secours dans les États touchés, cadre qui prévoit l'obligation pour les acteurs non étatiques d'obtenir le consentement de l'État touché à recevoir une assistance, définit le rôle de cet État en ce qui concerne la coordination des activités d'assistance avec les acteurs des secours et lui impose l'obligation de protéger le personnel de secours, ainsi que son équipement et ses biens. À cet égard, le Rapporteur spécial a établi une distinction entre une obligation de résultat et une obligation de comportement. Une obligation de protéger peut être assimilée à une obligation d'agir. Au-delà des efforts qu'il déploie pour protéger le personnel de secours, son équipement et ses biens, l'État concerné est donc aussi tenu de poursuivre les auteurs d'actes illégaux.

14. De façon générale, les dispositions du projet d'articles doivent refléter les normes pertinentes figurant dans les instruments internationaux, de manière à éviter toute discordance. De même, elles doivent faire écho aux normes du droit international coutumier.

15. Le septième rapport du Rapporteur spécial se caractérise par sa clarté, son équilibre et son exhaustivité. Les nouveaux projets d'article sont satisfaisants et compatibles avec l'ensemble des projets d'article déjà adoptés par la Commission.

16. M. HMOUD dit que, dans l'ensemble, il souscrit au texte des nouveaux projets d'article proposés par le Rapporteur spécial et recommande leur renvoi au Comité de rédaction.

17. En ce qui concerne le projet d'article 14 *bis*, M. Hmoud estime que la capacité de mener des opérations de secours est fortement compromise si des menaces pèsent sur la sécurité du personnel de secours, de son équipement et de ses biens. Il importe donc que le projet d'articles offre à ce personnel une protection juridique suffisante sans toutefois imposer à l'État touché un fardeau excessif, alors qu'il se trouve dans une situation vulnérable et que sa capacité de faire face à ses obligations juridiques peut être amoindrie. M. Hmoud partage l'avis du Rapporteur spécial selon qui l'obligation de l'État touché dans ce contexte est une obligation de comportement et non de résultat. Cette obligation est centrée sur les mesures positives que cet État doit prendre en vue de prévenir les atteintes à la sûreté et à la sécurité des travailleurs humanitaires et d'en atténuer les risques, y compris tout risque susceptible de résulter de l'action de ses propres organes ou agents.

18. Toutefois, la proposition énoncée au paragraphe 36 du septième rapport du Rapporteur spécial va plus loin que ces mesures de sûreté et de sécurité car elle porte à croire que l'État touché devrait étendre l'immunité de juridiction au personnel de secours. Cette idée n'a aucun fondement en droit international général et plusieurs des instruments cités dans le septième rapport indiquent clairement que l'obligation de protéger est distincte de la question de l'immunité. Il est donc important de préciser dans le commentaire du projet d'article 14 *bis* que sa portée se limite aux mesures visant à garantir la sûreté et la sécurité du personnel de secours, de son équipement et de ses biens, et ne couvre pas l'immunité. Il convient de laisser à l'État touché et aux acteurs du secours concernés le soin de régler la question de l'immunité dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux. Cette démarche est conforme au principe sur lequel repose l'ensemble du projet d'articles, qui a trouvé un bon équilibre entre les droits et les obligations des différents acteurs concernés.

19. M. Hmoud convient avec le Rapporteur spécial que le but du projet d'article 14 *bis* est d'établir une obligation de comportement, en laissant à l'État touché une certaine marge d'appréciation quant aux mesures à adopter pour assurer la sécurité des travailleurs humanitaires, pour autant qu'il fasse preuve de la diligence requise dans des circonstances difficiles et imprévisibles. Il serait bon que les termes du projet traduisent ces différentes considérations.

20. Passant aux autres nouveaux projets d'article, M. Hmoud souscrit à l'idée que les règles spéciales figurant dans des instruments bilatéraux et multilatéraux doivent prévaloir sur toute règle générale énoncée dans le projet d'articles qui serait incompatible avec elles. Or le projet d'article 17 se contente d'énoncer ce principe de la *lex specialis*, et M. Hmoud est donc prêt à faire preuve de souplesse quant à la question de savoir s'il doit ou non être inséré dans le projet d'articles. Le projet d'article 18 paraît utile en ce qu'il indique que les règles figurant dans le projet de la Commission ont vocation à être générales et obligatoires. S'il n'est pas strictement indispensable, le projet d'article 19 pourrait avoir des effets positifs sur le plan politique en ce qui concerne la primauté des principes juridiques énoncés dans la Charte.

21. Concernant l'article 3 *bis*, la définition de l'«État touché» ne devrait pas se contenter de mentionner le territoire dudit État, mais viser également tout territoire placé sous son contrôle. Cette solution serait d'autant plus opportune que la protection offerte par d'autres régimes juridiques pourrait être insuffisante dans une situation de catastrophe.

22. M. WISNUMURTI dit qu'il est favorable à l'insertion du projet d'article 14 *bis* dans le projet, tout en estimant que son libellé devrait avoir un caractère moins prescriptif afin de traduire plus fidèlement le principe selon lequel l'obligation de protéger le personnel, l'équipement et les biens de secours est une obligation de comportement et non de résultat. Une solution pour y parvenir serait de remplacer les mots «mesures nécessaires» par «mesures appropriées» et de faire figurer dans le commentaire une description plus précise de la nature de l'obligation en question.

23. M. Wisnumurti estime comme le Rapporteur spécial qu'afin de réduire au minimum les risques de sécurité pour le personnel de secours, il devrait être exigé de l'État touché qu'il fasse preuve de la diligence requise en prenant les mesures préventives nécessaires. De même, avant d'envoyer du personnel de secours dans l'État touché, l'État prêtant assistance devrait prendre des mesures aux fins de réduire le risque que ce personnel, profitant du chaos causé par la catastrophe, ne se livre à des activités illégales préjudiciables aux intérêts de sécurité de l'État touché.

24. M. Wisnumurti partage en outre l'avis du Rapporteur spécial, selon qui le libellé actuel de l'article 17 doit être préféré à une clause «sans préjudice». Le projet d'article 18 lui paraît essentiel en ce qu'il contribue à clarifier la portée du projet d'articles et à le compléter, et le projet d'article 19 représente selon lui une disposition générale importante visant à garantir que le projet de la Commission ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux consacrés dans la Charte des Nations Unies. Sous réserve des commentaires et observations qui précèdent, M. Wisnumurti est favorable au renvoi des cinq projets d'article proposés au Comité de rédaction.

25. M^{me} ESCOBAR HERNÁNDEZ propose, compte tenu de la relation étroite existant entre le projet d'article 14 sur la facilitation de l'assistance extérieure et le nouveau projet d'article 14 *bis*, que ces deux dispositions

soient regroupées pour former les deux paragraphes d'un même projet d'article. Cette solution aurait l'avantage d'offrir une vision complète des obligations imposées à l'État touché en ce qui concerne l'assistance extérieure sur son territoire. M^{me} Escobar Hernández souscrit pleinement à l'idée que l'obligation énoncée au projet d'article 14 *bis* est une obligation de comportement, tout en estimant que cela n'empêche pas de prendre en considération les aspects de cette obligation clairement liés aux résultats attendus, à savoir assurer la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours. Enfin, en ce qui concerne le libellé du projet, elle partage la préférence exprimée par d'autres membres de la Commission qui souhaiteraient que l'on emploie l'expression «mesures appropriées» plutôt que «mesures nécessaires».

26. Les projets d'articles 17, 18 et 19 visent tous trois à définir les relations existant entre le projet d'articles et d'autres règles internationales susceptibles de s'appliquer aux catastrophes et à la protection des personnes en cas de catastrophe. Bien que le Rapporteur spécial ait fait un effort louable pour dresser le catalogue de toutes les combinaisons possibles de ces relations en proposant une formule différente pour chaque cas, M^{me} Escobar Hernández doute de l'opportunité ou de l'utilité de cette entreprise. Elle tient le projet d'article 19 pour superflu, car la primauté des obligations découlant de la Charte des Nations Unies résulte de l'application directe de son Article 103 et n'est pas tributaire de l'édiction de règles de droit international supplémentaires. En outre, étant donné que la Commission est un organe de l'Organisation des Nations Unies, toute mention de la compatibilité de la Charte avec les projets d'article qu'elle élabore est tout à fait inutile.

27. On ne voit pas bien pourquoi les projets d'articles 17 et 18 proposés sont basés sur des modèles différents et les arguments avancés par le Rapporteur spécial à l'appui de ce choix ne sont pas totalement convaincants. La distinction entre les deux possibilités qu'ils envisagent aurait été justifiée si chacune de ces dispositions avait visé une catégorie de règles différente, comme les règles du droit international coutumier et le droit conventionnel, mais cela ne semble pas être le cas. M^{me} Escobar Hernández ne voit donc pas l'utilité du projet d'article 18. Le Comité de rédaction pourrait peut-être trouver une formule qui permettrait d'englober les deux hypothèses dans un même projet d'article qui serait pour l'essentiel basé sur le projet d'article 17, ou encore répondre à la préoccupation du Rapporteur spécial en formulant une observation à ce sujet dans le commentaire du projet d'article 17. Sous réserve de cette proposition, M^{me} Escobar Hernández n'est pas opposée au renvoi des trois projets d'article au Comité de rédaction, si la majorité des membres de la Commission s'accorde sur ce point.

28. Si elle partage de manière générale le point de vue du Rapporteur spécial en ce qui concerne le projet d'article 3 *bis*, M^{me} Escobar Hernández souhaite néanmoins faire plusieurs observations. Premièrement, elle propose d'insérer dans la définition de l'«État touché» un membre de phrase mentionnant le «territoire sous la juridiction» dudit État ou le «territoire sous sa juridiction ou son contrôle» [*territorio sometido a su jurisdicción* ou *territorio sometido a su jurisdicción o control*]. L'objectif assigné au projet d'articles confirme pleinement qu'il vise tous les

territoires susceptibles de se trouver sous la juridiction ou le contrôle de l'État touché, lesquels ne se limitent pas toujours exclusivement à son territoire proprement dit.

29. Deuxièmement, il y a dans le projet d'article 3 *bis* une contradiction entre le sens donné à l'expression « toute autre entité ou personne » dans son alinéa *c* et celui assigné à l'expression « toute entité privée ou constituée en société » dans son alinéa *f*. Il ressort de l'alinéa *c* que les entités concernées sont distinctes des organisations non gouvernementales, alors que dans le second cas elles sont citées comme exemple d'organisation non gouvernementale pertinente. Bien que le Rapporteur spécial explique les raisons de cette distinction, M^{me} Escobar Hernández ne trouve pas ses arguments suffisamment convaincants. Si l'objectif était de viser toute entité privée se livrant à des opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe, indépendamment de sa forme, il aurait suffi d'employer le terme « organisation non gouvernementale » sans précision ni qualificatif supplémentaires. En outre, l'alinéa *f* n'apporte rien de nouveau à la notion générique d'organisation non gouvernementale déjà définie à l'alinéa *c*. Au contraire, l'ajout de l'adjectif « pertinente » semble risqué et peu utile eu égard à la grande diversité des organisations non gouvernementales prenant part au dispositif de secours en cas de catastrophe, sans même mentionner les problèmes pratiques que pourrait poser la détermination de la « pertinence » d'une organisation donnée. Peut-être pourrait-on traiter dans le commentaire du projet d'article 3 *bis* les préoccupations qui ont poussé le Rapporteur spécial à faire figurer cette définition dans le projet d'article ainsi qu'à établir une distinction entre les alinéas *c* et *f*.

30. Troisièmement, M^{me} Escobar Hernández estime elle aussi que le projet d'article 3 et le projet d'article 3 *bis* devraient être réunis en un même article. Conserver un projet d'article 3 séparé ne se justifierait que si cette disposition visait à définir le champ d'application du projet d'articles. Or il ne semble pas que tel soit le but du Rapporteur spécial. Ainsi, si la Commission entend adopter un article général sur les termes employés, comme il est proposé avec le projet d'article 3 *bis*, la définition du terme « catastrophe » devrait figurer parmi les autres définitions et, compte tenu de son importance, être placée en tête de ces définitions.

31. M. ŠTURMA dit qu'il partage le point de vue du Rapporteur spécial, selon qui l'obligation de protection est une obligation de comportement. Il préférerait donc que l'obligation imposée à l'État touché soit celle de prendre « toutes les mesures appropriées » plutôt que « toutes les mesures nécessaires ». Cela étant, la différence entre obligation de comportement et obligation de résultat mentionnée par M. Murphy mérite d'être retenue par le Comité de rédaction, auquel M. Šturma recommande que le projet d'article 14 *bis* soit renvoyé.

32. Pour ce qui est des dispositions générales des projets d'articles 17, 18 et 19, M. Šturma ne juge pas nécessaire qu'il y ait deux dispositions distinctes, portant l'une sur la *lex specialis* (projet d'article 17) et l'autre sur les autres règles applicables du droit international (projet d'article 18). Si la première se justifie pleinement et se trouve étayée par des exemples probants tirés de la

pratique conventionnelle, la seconde paraît superflue et obscure. Certes, on trouve des dispositions semblables à l'article 56 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite³⁸, mais les deux situations sont en réalité bien différentes : la responsabilité de l'État représente un vaste corpus de normes internationales coutumières, alors que le présent sujet est principalement fondé sur le droit des traités, ainsi que sur des instruments non contraignants, et relève donc dans une large mesure du développement progressif du droit international. Il serait préférable que le résultat des travaux de la Commission prenne la forme d'une convention-cadre énonçant des règles générales.

33. Pour ce qui est du projet d'article 19, M. Šturma est favorable à son maintien même s'il peut paraître inutile de rappeler expressément que le projet d'articles est sans préjudice de la Charte des Nations Unies. En effet, si la protection des personnes et les opérations de secours interviennent dans la plupart des cas sur la base d'une offre volontaire d'assistance extérieure acceptée par l'État touché, leur cadre juridique pourrait aussi être tout autre. Il se peut par exemple qu'une catastrophe ait une telle ampleur que le Conseil de sécurité adopte une résolution contraignante prévoyant une opération internationale d'assistance humanitaire en faveur de ses victimes. Dans un tel cas, la résolution du Conseil de sécurité prévaudrait sur les règles générales énoncées dans le projet d'articles et même sur les accords spéciaux bilatéraux ou multilatéraux. M. Šturma est donc favorable au renvoi des projets d'articles 17 et 19 au Comité de rédaction.

34. M. Šturma recommande également de renvoyer le projet d'article 3 *bis* au Comité de rédaction, étant entendu qu'il serait bon de lui apporter différentes améliorations rédactionnelles, notamment d'insérer à l'alinéa *a* le membre de phrase « ou sous la juridiction duquel » et le mot « environnement ».

35. M. TLADI dit que la situation juridique décrite par M. Šturma prévaudrait même si le projet d'article 19 ne figurait pas dans le projet de la Commission, car en vertu de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, une résolution du Conseil de sécurité du type de celle qui est décrite prévaudrait toujours sur le projet d'articles.

36. M. ŠTURMA dit qu'il considère le projet d'article 19 comme utile mais non indispensable. Il convient que la valeur juridique des obligations découlant de la Charte est la même indépendamment du fait qu'une disposition expresse comme celle énoncée au projet d'article 19 soit ou non prévue.

37. M. HASSOUNA dit qu'une disposition distincte consacrée à la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours, comme celle qui est proposée au projet d'article 14 *bis*, vient opportunément compléter le projet de la Commission et correspond à l'esprit des principaux traités universels et régionaux traitant des situations de catastrophe. Bien que le Rapporteur spécial ait expliqué dans son septième rapport que les mesures

³⁸ 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.

adoptées par les États touchés pour offrir la protection requise peuvent varier sur le plan du contenu, le texte proposé est plutôt laconique puisqu'il se contente de prévoir que l'État touché « prend toutes les mesures nécessaires ». M. Hassouna souscrit à la proposition visant à remplacer les termes « mesures nécessaires » par « mesures appropriées » et propose d'indiquer clairement dans le commentaire le type de mesures visé. Il propose en outre de mentionner expressément dans ce projet d'article que l'État touché doit avoir donné son consentement à la présence de tout personnel, de tout équipement et de tous les biens de secours sur son territoire.

38. La question de savoir si, et dans quelles circonstances, la protection du personnel de secours devrait relever uniquement des forces armées et des forces de police de l'État touché gagnerait à être précisée dans le commentaire, voire dans le corps du projet d'article. En outre, le projet d'article 14 *bis* devrait indiquer que les mesures nécessaires visées répondent à des préoccupations concernant la sécurité, en réservant au commentaire les explications sur leur contexte. L'idée du Rapporteur spécial selon qui les acteurs humanitaires internationaux peuvent contribuer à atténuer les risques de sécurité en prenant des mesures aux fins de réduire leur propre vulnérabilité pourrait également être mise en avant dans le commentaire.

39. L'obligation internationale faite à l'État touché, en vertu de l'article 14 *bis*, d'« assurer la protection » des organisations de secours devrait être limitée compte tenu des capacités dudit État pendant la catastrophe. Dans certaines situations de catastrophes majeures, en effet, la capacité de l'État de s'acquitter de ses obligations fondamentales à l'égard de ses citoyens se révèle dans le meilleur des cas discutable. Si les termes employés dans le septième rapport du Rapporteur spécial sont souples et tendent à indiquer qu'au centre des obligations énoncées à l'article 14 *bis* se trouve l'idée que les États sont incités à « mettre tout en œuvre » et à recourir à la « coopération », de manière générale les formules utilisées semblent créer un cadre plus contraignant.

40. Dans son septième rapport, le Rapporteur spécial ne propose pas de solution au problème de l'absence de volonté ou de capacité de l'État d'envoyer l'aide ou de fournir la protection de l'assistance qu'il fournit. Dans ce cas, cet État pourrait devoir négocier un accord bilatéral avec l'État touché ou envoyer l'aide par l'intermédiaire d'une organisation neutre, comme l'Organisation des Nations Unies, par exemple.

41. Étant donné que les projets d'articles 17 et 18 traitent de questions étroitement liées entre elles, ils pourraient être fusionnés. En outre, il y aurait lieu de préciser dans le projet d'article 18 quelles sont les règles « applicables » visées, à savoir s'il s'agit des règles du droit international général ou d'autres sources du droit international telles que la coutume.

42. M. Hassouna doute qu'il soit nécessaire d'insérer une disposition distincte telle que celle figurant au projet d'article 19, tout en reconnaissant qu'elle serait propre à renforcer le rôle de chef de file joué par l'Organisation des Nations Unies dans la gestion des catastrophes. Il est universellement admis que les obligations découlant de la

Charte prévalent sur d'autres obligations. Si le projet d'articles devait faire l'objet d'une convention, une référence à la Charte pourrait toutefois figurer dans son préambule.

43. Tout en estimant que la méthode employée pour établir les définitions figurant au projet d'article 3 *bis* est louable, M. Hassouna souscrit à l'idée que l'on devrait faire mention de l'environnement à l'alinéa *a* de cet article et que le terme « territoire » devrait y être défini comme le territoire placé sous la juridiction effective de l'État. La mention du critère de la juridiction effective, en remplacement de celui du territoire, permettrait de renvoyer à l'obligation de protection des personnes incombant à l'État telle qu'elle est reconnue dans la jurisprudence, ainsi qu'au paragraphe 89 du septième rapport du Rapporteur spécial. Si l'on peut comprendre la volonté du Rapporteur spécial d'éviter un débat sur la juridiction extraterritoriale, qui est davantage l'exception que la règle, M. Hassouna estime souhaitable de donner aux obligations incombant à l'État la portée la plus large et la plus claire possible. L'alinéa *f* du même projet d'article, auquel est définie l'expression d'« organisation non gouvernementale pertinente », soulève des questions délicates et gagnerait à être amélioré. D'autres termes qui reviennent fréquemment dans le projet d'articles, comme « victimes de catastrophe », pourraient venir compléter la liste des définitions. En conclusion, M. Hassouna appuie le renvoi de tous les projets d'article au Comité de rédaction.

44. M. SABOIA dit que le Rapporteur spécial a donné dans son septième rapport des exemples concrets et des précédents juridiques convaincants démontrant l'utilité d'une disposition distincte sur la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours, face aux risques de sécurité auxquels ils sont susceptibles d'être exposés au lendemain d'une catastrophe majeure. Il souscrit à l'observation formulée précédemment selon laquelle seuls les acteurs étatiques et non étatiques dont l'État touché a consenti à la présence sur son territoire ont droit à une telle protection. Il souscrit également à la proposition tendant à remplacer l'expression « toutes les mesures nécessaires » par la formule « toutes les mesures appropriées » qui est plus souple. Il estime toutefois difficile, et peut-être inutile, d'établir une distinction entre les éléments relevant d'une obligation de comportement et ceux relevant d'une obligation de résultat. Au paragraphe 36 de son septième rapport, le Rapporteur spécial mentionne les obligations négatives assumées par l'État touché en ce qui concerne le comportement de ses propres agents, par opposition aux obligations positives applicables au contrôle d'autres agents. M. Saboia croit comprendre que les premières sont plus strictes et supposent un degré de diligence plus élevé que les secondes. Toutefois, ce qui est déterminant finalement c'est la situation sur le terrain ainsi que la capacité et la volonté de l'État touché d'exercer son autorité.

45. Les projets d'articles 17 à 19 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction, ainsi que le projet d'article 3 *bis*. À l'instar d'autres membres de la Commission, M. Saboia estime qu'il serait judicieux d'insérer dans ce dernier projet d'article une référence au territoire sur lequel l'État exerce sa juridiction, afin de le compléter et de le rendre plus conforme aux autres instruments relatifs à la protection de la personne humaine.

46. M. EL-MURTADI SULEIMAN GOUIDER fait observer qu'une grande partie du débat a porté sur le projet d'article 14 *bis* et sur la manière de définir une obligation de comportement par rapport à une obligation de résultat. Le libellé du projet d'article 17, qui est inspiré de celui figurant dans les articles sur la protection diplomatique³⁹, ne lui semble pas poser de problème particulier. Il ne voit pas la nécessité de discuter plus avant du projet d'article 19, car la primauté des obligations découlant de la Charte des Nations Unies sur les obligations découlant d'autres accords internationaux va de soi. La question terminologique soulevée à propos de l'article 3 *bis* devrait être examinée en Comité de rédaction. Pour conclure, M. El-Murtadi Suleiman Gouider se dit favorable au renvoi de tous les projets d'article au Comité de rédaction.

47. M. CANDIOTI dit que la Commission s'apprête à conclure ses travaux sur un sujet de la plus grande actualité, comme le montre un récent rapport du Gouvernement américain sur la multiplication des catastrophes naturelles liées aux changements climatiques. Il convient de l'utilité du projet d'article 14 *bis* et accueille avec satisfaction l'observation de M. Murase sur l'importance de distinguer entre le personnel de secours militaire et le personnel de secours civil, ainsi que la remarque de M. Murphy sur les caractéristiques des agents de l'État, par rapport aux agents non étatiques. Pour ce qui est du libellé du projet d'article 14 *bis*, le remplacement de l'expression « toutes les mesures nécessaires » par « toutes les mesures appropriées » donnerait au texte une plus grande souplesse et devrait être envisagé par le Comité de rédaction, qui devrait aussi examiner la possibilité d'assortir le terme « territoire » de certaines précisions.

48. M. Candiotti partage le point de vue selon lequel les projets d'articles 17 à 19, en ce qu'ils constituent des dispositions générales, ne sont peut-être pas indispensables mais sont utiles. S'ils devaient figurer dans le projet d'articles, il préférerait que ce soit en tant qu'articles séparés.

49. Le projet d'article 3 *bis* est essentiel mais il gagnerait à être amélioré par le Comité de rédaction. Dans le cadre du présent sujet, le terme « personne » vise exclusivement des êtres humains, tandis que dans le domaine de la protection diplomatique une distinction a été établie entre les personnes physiques et les personnes morales. Ce point mériterait peut-être d'être précisé dans le commentaire. En outre, étant donné que le projet comportera finalement plus de 20 projets d'article, le Comité de rédaction souhaitera peut-être les réorganiser et envisager de leur adjoindre un préambule à des fins de clarification.

50. M. SINGH dit qu'il est en principe favorable à l'insertion du projet d'article 14 *bis* dans le projet d'articles. Dans son septième rapport, le Rapporteur spécial décrit en détail le fondement juridique de l'obligation faite à l'État touché de protéger le personnel, l'équipement et les biens de l'État ou de l'entité prêtant assistance. Les projets d'article adoptés à ce jour reconnaissent un principe fondamental de l'assistance humanitaire, à savoir, que

l'assistance extérieure dans une situation de catastrophe requiert le consentement de l'État touché, qui joue également le rôle essentiel dans le contrôle, la supervision et la coordination des activités de secours. Il est en outre dit au paragraphe 32 du rapport qu'une fois que l'État touché a accepté les offres d'assistance faites par des acteurs extérieurs pertinents, il doit s'efforcer d'assurer la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours concernés. M. Singh souscrit à l'affirmation figurant au paragraphe 38 du rapport, où il est indiqué que l'obligation de protéger le personnel, les biens et l'équipement de secours est une obligation de comportement et non de résultat, en vertu de laquelle les États requérant une assistance sont tenus d'agir avec précaution et diligence pour assurer cette protection, en s'efforçant d'éviter les comportements préjudiciables.

51. M. Singh est favorable au renvoi du projet d'article 14 *bis* au Comité de rédaction, sous réserve du réexamen de la clause visant « toutes les mesures nécessaires ». Il approuve le projet d'article 17, appuie son renvoi au Comité de rédaction et souscrit à la proposition de M. Murase de le fusionner avec les projets d'articles 18 et 19. Enfin, il convient que l'article 3 *bis* devrait également être renvoyé au Comité de rédaction.

52. M. KITTICHAISAREE dit que les projets d'article figurant dans le septième rapport doivent être interprétés à la lumière de ceux qui ont été adoptés à ce jour par la Commission à titre provisoire, notamment en ce qui concerne la souveraineté et le consentement de l'État touché. Il souscrit au point de vue exprimé par M. Park au sujet des projets d'articles 17 et 18 et partage les doutes de M. Hassouna et d'autres membres de la Commission concernant l'utilité du projet d'article 19.

Organisation des travaux de la session (suite)

[Point 1 de l'ordre du jour]

53. M. SABOIA (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction sur le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe est composé de M. Forteau, M. Hmoud, M. Kittichaisaree, M^{me} Jacobsson, M. Murase, M. Murphy, M. Park, M. Petrič, M. Singh et M. Vázquez-Bermúdez, Sir Michael Wood, ainsi que de M. Valencia-Ospina (Rapporteur spécial) et de M. Tladi (Rapporteur), membres de droit.

La séance est levée à 12 h 55.

3201^e SÉANCE

Jeudi 8 mai 2014, à 10 h 5

Président : M. Kirill GEVORGIAN

Présents : M. Al-Marri, M. Candiotti, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. Forteau, M. Hassouna, M. Hmoud, M. Kamto, M. Kittichaisaree, M. Laraba, M. Murase, M. Murphy, M. Niehaus, M. Nolte,

³⁹ Résolution 62/67 de l'Assemblée générale, en date du 6 décembre 2007, annexe. Le projet d'articles adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 22 et suiv., par. 49 et 50.