

Provisoire

Réservé aux participants

6 juin 2016

Original : français

Commission du droit international
Soixante-huitième session (Première partie)

Compte rendu analytique provisoire de la 3292^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 3 mai 2016, à 10 heures

Sommaire

Organisation des travaux de la session

Protection des personnes en cas de catastrophe (*suite*)

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *deux semaines au plus tard à compter de la date du présent document*, à la Section française de traduction, bureau E.5059, Palais des Nations, Genève (trad_sec_fra@unog.ch).

GE.16-07555 (F) 100516 060616



* 1 6 0 7 5 5 5 *

Merci de recycler



Présents :

Président : M. Comissário Afonso
Membres : M. Caflisch
M. Candioti
M. El-Murtadi
M^{me} Escobar Hernández
M. Forteau
M. Hassouna
M. Hmoud
M. Huang
M^{me} Jacobsson
M. Kamto
M. Kittichaisaree
M. Kolodkin
M. Laraba
M. McRae
M. Murase
M. Murphy
M. Niehaus
M. Nolte
M. Park
M. Peter
M. Petrič
M. Saboia
M. Singh
M. Šturma
M. Valencia-Ospina
M. Vázquez-Bermúdez
M. Wako
M. Wisnumurti
Sir Michael Wood

Secrétariat :

M. Llewellyn Secrétaire de la Commission

La séance est ouverte à 10 h 5.

Organisation des travaux de la session (point 1 de l'ordre du jour)

Le Président invite M. Vázquez-Bermúdez à donner lecture de la composition du Groupe de travail sur la détermination du droit international coutumier.

M. Vázquez-Bermúdez (Président du Groupe de travail sur la détermination du droit international coutumier) dit que le Groupe de travail sera constitué des membres suivants : M. Forteau, M. Hmoud, M. Murase, M. Kittichaisaree, M. Commissário Afonso, M. Kolodkin, M. Murphy, Sir Michael Wood et M. Park (membre de droit).

Protection des personnes en cas de catastrophe (point 2 de l'ordre du jour) (A/CN.4/697) *(suite)*

Le Président invite la Commission à reprendre l'examen du huitième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/697).

M. Forteau remercie le Rapporteur spécial du soin méticuleux qu'il a apporté à l'établissement de son rapport. Il dit que, suivant le plan du rapport, il fera quelques remarques générales avant de présenter des observations sur certains des projets d'articles, en se limitant aux questions de principe et en laissant au Comité de rédaction le soin de se pencher sur la question, plus technique, de la formulation des projets, y compris le projet de préambule qui n'appelle pas à ce stade de commentaire particulier, si ce n'est qu'il conviendra d'y faire référence aux besoins des personnes touchées par les catastrophes. Le Comité devra peut-être aussi proposer de renuméroter les projets d'article. À cet égard, M. Forteau approuve la proposition de placer le projet d'article 16 avant les projets d'articles 14 et 15, formulée au paragraphe 273 du rapport du Rapporteur spécial.

Sur un plan général, M. Forteau note avec satisfaction que les États ont soutenu le texte adopté en première lecture, ce qui devrait permettre à la Commission d'adopter le projet d'articles en seconde lecture sans trop de difficultés à la session en cours. Si quelques ajustements sont nécessaires, le subtil équilibre entre droits des personnes et intérêts des États auquel la Commission est parvenue en 2014 pourra néanmoins être maintenu.

M. Forteau est favorable à donner corps au concept de la responsabilité de protéger dans le projet d'articles, mais note que, dans l'ensemble, les États ne sont pas de cet avis. Cette idée figure toutefois implicitement dans le projet, en particulier à travers la combinaison des articles 2, 6, 7 et 12 à 16.

Comme certains membres de la Commission le rappelleront certainement, l'hypothèse selon laquelle un État refuserait arbitrairement d'accepter une assistance extérieure étant peu probable, il importe de mettre l'accent sur les mesures d'encouragement, d'incitation ou de promotion de la prévention plutôt que sur les droits et les obligations des États. On ne saurait toutefois se désintéresser totalement des obligations qui incombent à ceux-ci en cas de catastrophe, lesquelles sont d'ailleurs mentionnées dans le Cadre d'action de Sendai, notamment au paragraphe 6.

La principale question générale à examiner est celle du but du projet d'articles, car c'est ce qui déterminera la forme finale que le projet revêtira. Certaines institutions internationales ont demandé si ce projet était suffisamment opérationnel, et donc suffisamment détaillé, et s'il ne convenait pas de le compléter par des annexes plus détaillées. La Commission pourrait se saisir de cette question dans les années à venir mais pour l'heure, elle a atteint son objectif, à savoir adopter un ensemble de règles-cadres que les États auront ensuite la possibilité de concrétiser, notamment en adoptant des dispositions de droit interne ou des accords opérationnels. Il n'y a donc pas lieu à ce stade de réorienter les travaux de la Commission tels qu'ils résultent du projet adopté en première lecture.

En ce qui concerne les ajustements à apporter à certains projets d'article, plusieurs États et organisations internationales ont d'abord relevé qu'il faudrait faire référence à la notion de résilience. De fait, celle-ci revient régulièrement dans le Cadre d'action de Sendai et, quoique dans une moindre mesure, dans la résolution 70/107 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans ces textes, le renforcement de la résilience est presque systématiquement associé à la prévention des risques de catastrophe, le Cadre d'action de Sendai en faisant même une de ses quatre priorités. Il serait bon que le Rapporteur spécial donne son avis quant à l'opportunité de faire figurer cette notion dans le projet d'articles et qu'il indique à quelles dispositions elle devrait se rattacher, s'il y a lieu.

Au sujet du projet d'article 2, si certains États ont souhaité que, dans un souci d'équilibre, les droits des États soient mentionnés parallèlement aux droits des personnes, M. Forteau estime quant à lui que ce ne serait pas opportun. En effet, dans sa relation aux personnes, l'État n'a pas, à proprement parler, de « droits »; étant une personne morale, il a une fonction à remplir, celle de servir l'intérêt général. En l'occurrence, la fonction de l'État est de protéger les personnes frappées par une catastrophe. Il est donc tout à fait justifié de mettre l'accent, dans l'article 2, sur les droits des personnes et leurs besoins essentiels, sans mentionner les « droits » des États.

Le projet d'article 3, qui a fait l'objet de nombreux commentaires, devrait être fusionné avec le projet d'article 4. Il faudrait aussi préciser que la définition des catastrophes, ainsi que toutes les définitions contenues dans le projet d'article 4, ne valent qu'aux fins du projet d'articles à l'examen. M. Forteau n'est pas convaincu par l'argument du Rapporteur spécial, selon qui la définition des catastrophes mériterait une disposition à part entière, car cela donnerait trop d'importance à cette définition alors que dans la pratique, il pourrait se révéler nécessaire ou opportun de se référer au projet d'articles dans des situations limites où, même s'il n'existe pas véritablement de catastrophe au sens du projet d'articles, celui-ci pourrait néanmoins s'avérer un guide utile. Le cœur du projet d'articles n'est pas la définition des catastrophes, mais plutôt l'existence de principes et de règles-cadres devant guider l'action à mener en cas de catastrophe. Cela milite en faveur de l'insertion du contenu du projet d'article 3 dans le projet d'article 4.

S'agissant du projet d'article 4, M. Forteau s'accorde avec l'Union européenne et la Suisse pour dire que la référence au personnel militaire figurant à l'alinéa *e* devrait être assortie de la précision apportée dans les Directives d'Oslo et les Directives RMPC, aux termes desquelles les moyens militaires internationaux ne doivent être utilisés qu'en dernier recours, lorsque les possibilités civiles ont été épuisées, ce que rappelle le préambule de la résolution 70/107 de l'Assemblée générale. Contrairement au Rapporteur spécial, toutefois, il estime que, puisqu'il s'agit d'une précision d'ordre substantiel et non d'un élément de définition, il ne convient pas de l'insérer dans le projet d'article 4 mais plutôt dans les projets d'articles 15 ou 16, voire d'en faire l'objet d'une nouvelle disposition.

M. Forteau ne partage pas non plus l'avis du Rapporteur spécial, selon qui la référence à la prévention des risques devrait être supprimée des alinéas *d*, *e* et *f* du projet d'article 4. Dans la mesure où la prévention fait l'objet de deux projets d'article au moins (les projets d'articles 10 et 11), il y a lieu de maintenir cette référence.

Comme plusieurs États l'ont relevé, le projet d'article 6 est sans doute trop général et trop vague, en particulier en ce qui concerne la possibilité de déroger à certains droits de l'homme en vertu de clauses conventionnelles. L'ajout des termes « protection » et « exercice » proposé par le Rapporteur spécial est une amélioration. On pourrait aussi préciser que les personnes ont droit au respect, à la protection et à l'exercice non de « leurs droits de l'homme », formule assez floue, mais de « leurs droits en vertu du droit international des droits de l'homme », ce qui exprimerait plus clairement le fait que, dans certains cas, les clauses conventionnelles permettant certaines dérogations peuvent trouver à s'appliquer, aux conditions et dans les limites qu'elles prévoient.

Comme plusieurs États et organisations internationales l'ont fait observer, l'articulation des projets d'articles 8, 9 et 10 sur la coopération mériterait d'être revue. Il faudrait en outre préciser l'objet de ces dispositions. Tout en étant convaincu que, comme le Rapporteur spécial le souligne dans son rapport, elles suivent un ordre logique, M. Forteau estime en effet que leur formulation ne permet pas vraiment de saisir cet ordre. Dans un souci de précision, on pourrait notamment reformuler l'intitulé du projet d'article 9 de sorte qu'il se lise « Coopération en matière de secours et d'assistance en cas de catastrophe », et incorporer cette précision dans le corps de l'article en insérant, après « coopération », le membre de phrase « en matière de secours et d'assistance ». Cela permettrait de mieux faire ressortir que l'article 8 emporte une obligation générale de coopérer à deux égards : d'une part, en ce qui concerne les secours et l'assistance (objet du projet d'article 9); d'autre part, en ce qui concerne la prévention des risques de catastrophe (objet du projet d'article 10).

Le projet d'article 11 est une des dispositions fondamentales du projet. Seule la prévention, en effet, peut protéger efficacement les personnes contre les catastrophes. Il serait donc bon de conserver dans l'intitulé la référence à une obligation de prévention, ce qui relève peut-être davantage du développement progressif du droit que de la codification, mais paraît bienvenu, voire nécessaire. Il en va autrement de la précision selon laquelle la prévention viserait à « prévenir l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants », que le Rapporteur spécial a apportée. En effet, cette formule complique la compréhension de l'obligation de prévention des risques de catastrophe. Après tout, on peut penser qu'il existe une obligation non seulement de réduire les risques existants, mais aussi de les prévenir. Le projet d'article 11, y compris son intitulé, ne devrait donc pas être modifié.

Pour ce qui est du projet d'article 12, certains États ont estimé préférable de parler de « responsabilité » plutôt que de « rôle » ou de « devoir » de l'État. Le terme « rôle » n'étant de fait pas très parlant sur le plan juridique, il serait opportun de le remplacer systématiquement, dans le projet d'article 12, par le terme « responsabilité », ainsi que de remplacer, au paragraphe 1, le terme « devoir » par le terme « responsabilité ». Cela permettrait de mieux faire ressortir le double principe qui sous-tend le projet d'article : l'État, en vertu de sa souveraineté, a pour fonction de protéger les personnes ; il doit du même coup être le maître d'œuvre de cette protection. Ce double principe est parfaitement traduit par le terme « responsabilité », qui désigne à la fois un devoir et un privilège. C'est d'ailleurs le terme retenu dans le Cadre d'action de Sendai, ainsi que dans la résolution n° 6 adoptée à la Troisième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en décembre 2015.

Eu égard aux observations formulées par les États, le Rapporteur spécial propose de transformer le projet d'article 13 en une disposition « *self-judging* » en précisant que c'est à l'État touché qu'il appartient de déterminer, subjectivement, si une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. Cette proposition est excessive. Entre la formulation purement objective du projet d'article 13 adopté en première lecture et celle, entièrement subjective, proposée par le Rapporteur spécial, il est sans doute possible de trouver un juste milieu en ménageant « une certaine marge d'appréciation », pour reprendre la formule de l'Union européenne. On pourrait par exemple écrire « Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité d'intervention », ce qui signifierait que l'État touché n'est pas seul juge mais que l'obligation prévue au projet d'article 13 se déclenche uniquement s'il ne peut manifestement pas, quoi qu'il en dise, faire face seul à la catastrophe.

Concernant le projet d'article 14, il est inutile de préciser au paragraphe 2 que le consentement ne peut pas être retiré arbitrairement, car le régime du retrait du consentement relève du projet d'article 19, non du projet d'article 14. Une phrase pourrait

être ajoutée à cet effet à la fin du projet d'article 19. On pourrait aussi, pour rassurer les États qui estiment que le paragraphe 2 du projet d'article 14 est trop flou, dire que seul le consentement à l'assistance extérieure « offerte en application du présent projet d'articles » ne peut pas être refusé arbitrairement. Cela répondrait, en particulier, aux préoccupations légitimement exprimées par la Thaïlande et par d'autres États, qui s'inquiètent du risque d'offres d'assistance non sollicitées ou inopportunes.

Le projet d'article 16 a suscité des réactions contrastées. M. Forteau rappelle qu'il trouve surprenant d'imposer à l'État touché l'obligation de rechercher une assistance extérieure, comme le fait le projet d'article 13, sans imposer parallèlement aux autres États la moindre obligation de fournir une telle assistance. Outre qu'elle constitue à certains égards une régression par rapport au droit international en vigueur, cette approche crée une incohérence dans la mesure où le projet d'article 13 contraint l'État touché à rechercher une assistance extérieure sans pour autant que le projet d'article 16 ne fasse à quiconque obligation de la lui offrir. Cette incohérence est d'autant plus frappante que dans le projet d'articles, l'offre d'assistance extérieure est censée intervenir dans des circonstances très particulières et particulièrement exceptionnelles, à savoir lorsque l'État touché ne peut faire face seul à une catastrophe, définie, dans le projet d'article 3, comme « provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur ». Dans une telle situation, la solidarité internationale s'impose, à la hauteur, bien entendu, des capacités respectives de chacun.

Il y a quelques années, lorsque la Commission leur avait posé la question, certains États avaient affirmé qu'il n'existait pas d'obligation de fournir une assistance extérieure. Le compromis trouvé en première lecture a consisté à admettre qu'il existait, à tout le moins, le droit de fournir une telle assistance. Le Rapporteur spécial propose à présent de reculer d'un pas supplémentaire, sous couvert de pragmatisme, et de dire que les États et autres acteurs « peuvent offrir leur assistance ». Cette formulation déséquilibre un peu plus encore le projet d'articles dans son ensemble.

Un autre compromis possible, et peut-être plus satisfaisant, pourrait consister à retenir dans un paragraphe 1 la formulation proposée par le Rapporteur spécial et à ajouter un paragraphe 2 disposant que « dans la mesure où une catastrophe dépasse la capacité d'intervention de l'État touché au sens de l'article 13, les autres États devraient offrir (ou bien : sont encouragés à offrir) à cet État toute assistance nécessaire, dans la mesure de leurs capacités respectives ».

M. Forteau prend bonne note de la proposition du Rapporteur spécial consistant à indiquer, dans le projet d'article 19, qu'il existe un droit de cesser l'assistance extérieure, mais il estime que ce droit doit être qualifié. Aux termes du paragraphe 2 du projet d'article 14, le consentement de l'État à l'assistance ne peut pas être refusé arbitrairement, et une limite semblable devrait s'appliquer au droit de mettre un terme à l'assistance.

Pour ce qui est des projets d'articles 20 et 21, s'il est en effet nécessaire de préciser le projet d'article 20 dans le sens voulu par le Rapporteur spécial, la formulation proposée paraît quelque peu complexe, en particulier parce qu'elle semble limiter le droit spécial et régional aux seules règles conventionnelles. Il suffirait sans doute de dire que le projet d'articles est « sans préjudice des autres règles de droit international applicables en cas de catastrophe, sur le plan universel, régional ou bilatéral ». Quant à savoir quel sort il convient de réserver aux situations de conflits armés dans le projet d'article 21, il existe de toute évidence deux opinions diamétralement opposées. L'amendement proposé par le Rapporteur spécial est bienvenu en ce qu'il permettra de concilier les points de vue des États.

La forme finale que devrait revêtir le projet d'articles et les recommandations que la Commission devrait adresser à l'Assemblée générale dépendront bien entendu de la teneur définitive des projets d'article telle qu'elle aura été déterminée à l'issue des débats en plénière, des travaux du Comité de rédaction et des discussions consacrées aux commentaires. Cela étant, M. Forteau estime que le projet d'articles ne se prête pas vraiment à la transformation en un instrument conventionnel. Il est en particulier sensible à l'observation faite par la Fédération internationale de la Croix-Rouge, qui craint que « les efforts en vue d'élaborer un traité ne détournent l'attention de la nécessité d'élaborer des règles au niveau national ». Il serait plutôt enclin à recommander à l'Assemblée générale d'adopter une « déclaration-cadre » reprenant, après modifications éventuelles, le projet d'articles de la Commission, car un tel instrument correspondrait davantage au contenu et à l'objectif du présent projet d'articles. Cela permettrait en outre d'établir une étroite collaboration entre la CDI et la Sixième Commission sur un sujet donné et de montrer qu'entre prendre simplement note des projets de la Commission et adopter un traité, il existe des options intermédiaires qui méritent d'être explorées.

M. Kittichaisaree voudrait que M. Forteau précise ce qu'il entend lorsqu'il dit que la responsabilité de protéger est implicite dans certains des projets d'article car cette notion, dont plusieurs États s'opposent à l'introduction dans le projet d'articles, fait débat à la Sixième Commission. Ainsi qu'il ressort du Document final du Sommet mondial de 2005 et du rapport établi par le Secrétaire général en 2009, la responsabilité de protéger repose sur trois piliers : c'est à l'État qu'il incombe au premier chef de protéger la population contre le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique, ainsi que contre l'incitation à commettre de tels actes ; la communauté internationale est tenue d'aider et d'encourager les États à s'acquitter de cette responsabilité ; la communauté internationale doit mettre en œuvre tous moyens appropriés, diplomatiques, humanitaires et autres, pour protéger les populations contre de tels crimes. Si un État ne protège manifestement pas sa population, la communauté internationale doit être prête à agir de concert pour fournir la protection nécessaire, conformément à la Charte des Nations Unies. Or, la Sixième Commission a maintes fois souligné que l'absence de protection en situation de catastrophe nationale ne saurait être assimilée à l'absence de protection contre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide et le nettoyage ethnique. Par le passé, la Conseillère juridique de l'Organisation des Nations Unies a d'ailleurs dit à la Commission que la notion de responsabilité de protéger avait été utilisée pour la première fois dans le contexte de la Libye. M. Kittichaisaree craint que la Sixième Commission ne soit amenée à penser que cette notion fait partie du champ d'application de certains projets d'article, même si le Rapporteur spécial a indiqué que ce n'était pas le cas.

M. Forteau précise qu'il ne propose pas que l'on incorpore expressément la notion de responsabilité de protéger dans le projet d'articles, mais que rien n'empêche la Commission d'étendre le principe qui sous-tend cette notion au domaine des catastrophes. Il lui semble d'ailleurs que le principe qui est au cœur de la responsabilité de protéger se retrouve également dans le projet d'articles, comme plusieurs membres de la Commission l'ont fait observer depuis le début des débats consacrés à ce sujet.

Sir Michael Wood remercie le Rapporteur spécial pour son huitième rapport et la présentation qu'il en a faite. Ce rapport montre que les membres de la Commission sont dans la bonne voie et devraient adopter le projet d'articles en seconde lecture à la session en cours, et les nombreux commentaires et propositions reçus témoignent de l'intérêt que suscite le sujet à l'examen. De manière générale, les recommandations du Rapporteur spécial semblent mesurées et judicieuses. Sir Michael Wood souscrit en particulier à l'approche qu'a le Rapporteur spécial des commentaires et observations reçus d'États et d'organisations internationales. Si la plupart des modifications proposées par le Rapporteur spécial sont adoptées, le projet d'articles en sera nettement amélioré. Bien que certains commentaires aient malheureusement été reçus très tard, il conviendrait d'en tenir compte

autant que possible dans le cadre du projet d'articles ou des commentaires car plusieurs sont très détaillés et soulèvent des points intéressants.

Sir Michael Wood dit qu'il se bornera à mentionner les recommandations du Rapporteur spécial au sujet desquelles il a des questions. Il se réjouit de prendre part aux travaux du Comité de rédaction visant à établir une version finale du texte que la Commission pourra adopter, et de participer à la rédaction des commentaires à laquelle il espère que la Commission pourra consacrer suffisamment de temps, étant entendu qu'il s'agit de la dernière lecture.

Commençant par une observation générale qui concerne peut-être davantage les commentaires que les projets d'article, Sir Michael Wood fait observer que, étant donné que la Commission s'est largement inspirée d'instruments juridiques non contraignants, il conviendra peut-être de préciser, au début des commentaires, que le projet d'articles relève pour une bonne part du développement progressif du droit plutôt que de sa codification.

Sir Michael Wood serait favorable à la fusion des projets d'articles 3 et 4 qu'ont proposée plusieurs États, car il semble en effet étrange de séparer la définition du terme « catastrophe » des autres définitions. À défaut, il faudrait, comme l'a proposé la France, préciser que le terme « catastrophe » est défini aux fins du projet d'articles, ce qui éviterait tout argument a contrario tiré de la présence de ces termes dans le projet d'article 4.

L'ajout, dans le projet d'article 4, du membre de phrase « les ressources militaires ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire » n'est guère convaincant. En effet, une règle de fond n'a pas à figurer dans un article consacré aux définitions et, s'il est décidé de la conserver, il faudra la déplacer, par exemple dans le commentaire. De plus, les termes « ne doivent être utilisées que lorsque » semblent trop forts pour un texte qui pourrait aboutir à une convention juridiquement contraignante. Les Directives d'Oslo ne vont pas aussi loin et traitent cette question dans un contexte précis. Ce sont des déclarations à caractère politique non contraignantes destinées en premier lieu aux organismes humanitaires des Nations Unies et à leurs partenaires. Est-il vraiment juste de laisser entendre que les États enfreindraient une règle de droit international s'ils utilisaient des ressources militaires avec le consentement de l'État touché uniquement parce que des ressources civiles étaient également disponibles ? Cette règle favoriserait-elle les secours en cas de catastrophe ? Enfin, même s'il s'agissait d'une simple déclaration à caractère politique, les États peuvent très bien avoir des ressources militaires formées et destinées aux secours en cas de catastrophe – et dans ce cas, pourquoi ne pas les utiliser ? Comme pour les secours nationaux, de nombreux facteurs doivent être pris en considération pour déterminer s'il convient d'utiliser des ressources militaires ou civiles : rapidité, disponibilité, compétences, efficacité, coût, etc. Si la Commission décide tout de même de conserver une règle de ce type, que ce soit dans le projet d'article ou dans le commentaire, elle devra en atténuer le libellé en disant par exemple « devraient uniquement être utilisées » ou « peuvent être utilisées en particulier », et expliquer dans le commentaire les raisons d'être de cette règle ainsi que le sens de l'expression « lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable ».

En ce qui concerne le projet d'article 5 sur la dignité humaine, Sir Michael Wood estime lui aussi que cette notion est vraiment essentielle et qu'il conviendrait de la déplacer pour la faire figurer dans le préambule.

Pour ce qui est du projet d'article 6, l'expression « ont droit au respect, à la protection et à l'exercice » ne semble guère appropriée et il serait préférable de conserver le libellé original. Même si, selon le Rapporteur spécial, il s'agit de « la formule consacrée », cette expression n'est pas souvent utilisée par les États et dans la version anglaise, les termes « fulfilling human right » sont étranges.

En ce qui concerne le projet d'article 7, les modifications proposées ne constituent pas des améliorations. Si le nouveau titre n'est pas aussi simple et clair que celui retenu initialement, il est néanmoins peu probable qu'il prête à confusion avec le droit international humanitaire, comme l'a craint un État, car il ne fait nul doute que le projet d'articles traite des catastrophes et non du droit international humanitaire. Cela étant, l'introduction d'une nouvelle expression (« intervention humanitaire ») dans le texte peut à elle seule être source de confusion. De plus, Sir Michael Wood n'est pas certain de ce que signifierait le principe de non-malfaisance dans la pratique, et il doute que celui-ci puisse être réellement considéré comme un principe humanitaire au même titre que les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. Comme l'ont indiqué les États nordiques, ce terme semble recouvrir des aspects disparates, et on ne voit pas bien ce qu'il apporterait dans la pratique. S'il est retenu, il devra être expliqué très précisément dans le commentaire. Sir Michael Wood ne voit pas non plus dans quel sens il convient d'entendre le mot « indépendance » au paragraphe 140 du rapport. Rien, du moins dans le rapport, n'explique pourquoi le Rapporteur spécial propose d'ajouter ce terme. Enfin, ajouter « en particulier » après le mot « impartialité » n'améliore en rien le libellé original, qui traite la non-discrimination distinctement de l'impartialité, alors que la nouvelle rédaction semble réduire l'impartialité essentiellement à la non-discrimination. Si un lien logique est nécessaire, il serait peut-être préférable d'employer « notamment » plutôt que « en particulier ».

S'agissant du projet d'article 8, Sir Michael Wood estime peu judicieux de mentionner expressément le Coordonnateur des secours d'urgence de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Que se passera-t-il en cas de réorganisation ou de changement de nom de ce poste ? Il serait suffisant et plus prudent de rester plus général ou de réserver au commentaire cette référence particulière.

En ce qui concerne le projet d'article 13, la modification proposée par le Rapporteur spécial pose deux problèmes assez importants. Premièrement, mentionner le jugement de l'État touché plutôt qu'une norme objective risque de rendre illusoire toute obligation énoncée dans ce projet d'article qui deviendrait une disposition discrétionnaire, comme l'a relevé M. Forteau. Deuxièmement, dans le libellé modifié, les termes « Dans la mesure où » ont été supprimés alors que de toute évidence, selon le paragraphe 3) du commentaire, la Commission y avait attaché de l'importance en première lecture. Le Comité de rédaction gagnerait donc à examiner le libellé proposé par M. Forteau, qui rétablit ces termes.

Sir Michael Wood ne croit pas qu'ajouter l'expression « de bonne foi » dans le paragraphe 3 de l'article 14 soit une bonne idée. Il va de soi que toute offre d'assistance doit être faite de bonne foi et non à des fins malhonnêtes. Cela reflète un principe de base du droit international et il n'y a pas de raison particulière d'inclure cette expression à cet endroit précis.

Le projet d'article 21 soulève une question très importante qu'il convient d'éclaircir, à savoir la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. Or, il y a entre ce projet d'article et le commentaire qui s'y rapporte une rupture à laquelle il faudra remédier. Sir Michael Wood n'est pas convaincu que les modifications proposées par le Rapporteur spécial constituent une amélioration et estime qu'il serait utile de les soumettre au Comité de rédaction.

En ce qui concerne le projet de préambule proposé par le Rapporteur spécial, le cinquième alinéa, du moins sa première partie, ne semble pas approprié. Il est peut-être juste de réaffirmer la responsabilité première de l'État touché, mais il semble inopportun d'accorder une telle importance au principe de non-intervention dans ce qui n'est qu'un bref préambule concernant les secours en cas de catastrophe. Ces points ont été traités de façon prudente et mesurée tout au long du projet d'articles, en particulier dans le projet d'article 14, et l'alinéa en question risquerait de rompre cet équilibre. À la fin du

préambule, on pourrait ajouter une disposition inspirée de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui pourrait se lire comme suit : « les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions [des présents articles] ».

En ce qui concerne la forme finale que devrait prendre le projet d'articles, Sir Michael Wood note que le Rapporteur spécial recommande la conclusion d'une convention internationale et explique que cela serait conforme à la pratique suivie par la Commission depuis 2001 à l'égard de plusieurs textes concernant différents sujets. Dans la plupart de ces cas, si ce n'est dans tous, la Commission a recommandé à l'Assemblée générale de procéder en deux étapes, à savoir approuver le projet d'articles en l'annexant à une résolution, puis examiner la question de l'adoption d'une convention. En l'espèce, tout dépendra, comme l'a dit M. Forteau, du texte qui sera établi à l'issue de l'examen du projet d'articles par le Comité de rédaction. Sir Michael Wood propose au Rapporteur spécial de se pencher sur la question de façon informelle en vue de faire une recommandation précise à la Commission pour adoption, probablement vers la fin de la session.

En conclusion, Sir Michael Wood est favorable au renvoi des projets d'article et du projet de préambule au Comité de rédaction, conformément à la recommandation du Rapporteur spécial.

M. Park remercie le Rapporteur spécial pour son rapport, qui résume et reproduit bien les commentaires et observations faits par des États, des organisations internationales et des ONG. Il fera quelques observations générales sur des points qu'il juge importants et fera part de ses propositions spécifiques au sein du Comité de rédaction.

M. Park, rappelant que le projet d'articles vise à prendre en considération l'ensemble du cycle de la catastrophe, dit que les projets d'articles 1 et 2 ne reflètent pas clairement cette idée, notamment le fait que le projet d'articles couvre aussi la phase de prévention. Même si le Rapporteur spécial explique que la définition du terme « catastrophe » est formulée de manière très générale et qu'il est inutile de mentionner expressément la « prévention des risques de catastrophe » dans le texte, M. Park estime préférable de clarifier le champ d'application et l'objet du projet d'articles.

S'il sait que certains États ne sont pas favorables au projet d'article 11, M. Park, pour sa part, se demande seulement si, en vertu du premier paragraphe de l'article, un État tiers pourrait invoquer le non-respect par l'État de « l'obligation de réduire les risques de catastrophe » pour faire valoir une violation d'une obligation internationale. Dans l'affirmative, il faudrait réexaminer la structure du projet d'article car, dans ce domaine, il n'existe pas de mesures ou d'obligations internationales identiques et uniformes pour tous les États.

M. Park convient avec le Rapporteur spécial que certaines dispositions ne doivent pas être débattues davantage. Selon lui, aucune modification de fond ne devrait être apportée aux projets d'articles 13 et 14, qui sont le résultat de débats approfondis et qui ne visent pas à transformer le cœur des relations internationales contemporaines. Ces projets d'article reflètent l'équilibre délicat trouvé entre, d'un côté, les principes de souveraineté et de non-intervention et, de l'autre, la protection des droits de l'homme. Si l'on rouvrait le débat, l'adoption du projet en seconde lecture en serait sans doute compliquée.

M. Park souhaite néanmoins profiter de l'occasion pour clarifier sa position concernant ces dispositions importantes. D'une part, il considère que le projet d'article 13 relève de la *lex ferenda* et qu'il ne reflète pas le droit international coutumier. Malheureusement, rechercher une assistance extérieure dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention n'est, au début du XXI^e siècle, toujours pas une obligation mais plutôt une recommandation adressée à l'État touché. Dans ce contexte, on ne peut pas accepter que le refus de rechercher une assistance engage la responsabilité de

l'État. Et, d'autre part, même si le Rapporteur spécial a modifié le libellé des paragraphes 2 et 3 du projet d'article 14, celui-ci n'apporte toujours pas de réponse claire dans tous les cas de figure : qu'advient-il par exemple s'il n'y a pas de gouvernement opérationnel qui peut donner son consentement ou encore si le consentement est refusé arbitrairement ? En outre, étant donné que l'expression « de bonne foi » qui a été ajoutée dans le paragraphe 3 risque, du fait de la subjectivité de cette notion, d'être source de conflit entre l'État touché et l'État qui prête assistance, il serait préférable de la supprimer.

Pour M. Park, le projet d'article 21 est l'un de ceux qui prêtent le plus à controverse. Certains États ne voient pas clairement la relation ou la ligne de démarcation entre les champs d'application du projet d'articles et du droit international humanitaire. En modifiant le texte du projet d'article, le Rapporteur spécial a sans doute voulu remédier aux incohérences qui existaient entre le libellé original de l'article (« Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables. ») et le commentaire correspondant (« [Le présent projet d'articles] peut néanmoins s'appliquer dans des situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas. »). M. Park croit comprendre que, dans le texte modifié par le Rapporteur spécial, l'application préférentielle des règles du droit international humanitaire en cas de conflit armé est maintenue, et que le projet d'article 21 est applicable dans les situations complexes de conflit armé et de catastrophe naturelle ou environnementale lorsque les règles du droit international humanitaire ne traitent pas expressément des problèmes liés à la catastrophe. Par conséquent, en cas de conflit entre plusieurs règles, les règles du droit international humanitaire priment toujours le projet d'articles. M. Park n'est pas certain que cette hiérarchie des normes juridiques soit toujours acceptable ou utile pour protéger efficacement les victimes de crise humanitaire.

Dans les projets d'articles 5, 8, 13, 16 et 19, le Rapporteur spécial a remplacé « les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales pertinentes » par « les autres acteurs prêtant assistance », qui apparaît dans le paragraphe c) du projet d'article 4. Cette modification a le mérite de la concision, mais le libellé original avait été établi au terme de débats approfondis au sein du Comité de rédaction et l'expression « autres acteurs prêtant assistance » englobe non seulement les organisations internationales et les ONG, mais aussi toute autre entité ou personne extérieure à l'État touché. Cette dernière catégorie d'acteurs n'étant pas mentionnée dans les projets d'articles 8 (obligation de coopérer) et 16 (offres d'assistance extérieure), il conviendra d'examiner ce point plus en détail avant d'entériner ces changements en bloc.

En ce qui concerne la forme finale du projet d'articles, M. Park dit qu'il préférerait un instrument juridiquement contraignant. Des directives pourraient évidemment fournir des indications utiles aux États, mais il ne faut pas oublier qu'il n'existe pour l'heure aucune convention universelle et juridiquement contraignante sur ce sujet. Selon M. Park, le projet d'articles énonce clairement les droits et les obligations de tous et instaure un équilibre satisfaisant pour l'État touché, les États prêtant assistance et les organisations internationales concernées. Le droit international s'enrichit donc d'un nouveau domaine, celui du « droit des catastrophes ».

M. Murphy dit qu'il ressort des commentaires et observations que les travaux de la Commission sur le sujet suscitent un intérêt considérable, mais aussi beaucoup d'inquiétude due aux libellés de nombre des projets d'article. De manière générale, la définition des « droits » et « obligations » des États continue d'être jugée préoccupante car il y a assez peu de conventions, de pratique des États et de jurisprudence établissant le droit en l'espèce. C'est peut-être le signe que la Commission n'est pas encore parvenue à l'équilibre requis, même si elle en est très proche. La résistance de certains États est sans nul doute due au fait que la Commission ne dit pas clairement dans le commentaire, du moins à ce stade, que la

plupart des projets d'article relèvent du développement progressif du droit et que la pratique des États, sans même parler du droit conventionnel, n'est pas suffisante pour étayer plusieurs des règles qu'elle énonce. C'est pourquoi M. Murphy souscrit à la recommandation du Rapporteur spécial tendant à envisager le projet d'articles à l'examen comme un projet de traité comportant un préambule et peut-être des articles conclusifs, comme la Commission l'a déjà fait pour certains de ses projets. Il prend néanmoins note de la proposition de M. Forteau visant à présenter à l'Assemblée générale une déclaration-cadre et précise que si les membres de la Commission décident de suivre cette direction, ils devront peut-être revoir en partie la formulation du projet d'articles et la présentation du sujet.

La Commission devrait aussi insérer dans le projet d'articles un commentaire introductif, semblable à celui qu'elle avait retenu en 2014 pour le projet relatif à l'expulsion des étrangers – « le présent projet d'articles relève à la fois de la codification et du développement progressif des règles de base » –, qui justifie que l'on s'emploie à élaborer un traité international dans ce domaine.

M. Murphy est favorable au renvoi des projets d'article et du projet de préambule au Comité de rédaction pour que celui-ci les révise à la lumière des observations reçues par la Commission, même s'il estime que d'autres modifications que celles proposées par le Rapporteur spécial devraient être envisagées. Comme l'a dit le Rapporteur spécial dans sa déclaration liminaire, nombre de gouvernements et d'organisations internationales demandent aussi que les commentaires soient modifiés.

En ce qui concerne le projet d'article 3, quelques États se sont dits préoccupés par la définition du terme « catastrophe » figurant dans le projet mais le libellé du projet d'article est déjà assez large en l'état pour dissiper ces préoccupations. Cela étant, le Rapporteur spécial a recommandé d'inclure dans la définition du terme catastrophe toute calamité provoquant des dommages « économiques » de grande ampleur et perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société. Or, pour M. Murphy, l'adjectif « économique » élargit trop le champ d'application du projet d'articles, qui pourrait dès lors couvrir des événements tels qu'une forte hausse des taux d'intérêt, une récession économique ou encore une chute du prix d'une matière première, par exemple du pétrole ou d'un métal précieux. Que signifierait alors l'obligation de réduire le risque d'une récession économique ? Il serait en outre bon de fusionner les projets d'articles 3 et 4, comme l'ont proposé M. Forteau et Sir Michael.

S'agissant du projet d'article 4, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a estimé que la définition de l'« État touché » figurant à l'alinéa *a* était trop large. Dans le libellé actuel du projet d'article, ce terme s'applique en effet à tout État dont un ressortissant se trouve dans une zone sinistrée, parce que la personne en question relève de la juridiction de l'État concerné. La Commission n'avait certainement pas l'intention de donner à ce terme une acception aussi large, et elle pourrait reformuler la définition comme suit : « un État est dit "touché" lorsque sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou placé sous son contrôle, des personnes, des biens ou l'environnement sont touchés par une catastrophe ».

Pour ce qui est de la proposition du Rapporteur spécial tendant à ajouter à la fin de l'alinéa *e* une disposition invitant à préférer l'utilisation de ressources civiles à celle de ressources militaires, mieux vaudrait insérer une formule de ce type dans le projet d'article 9 ou le projet d'article 13, plutôt que dans celui consacré aux termes employés. En outre, si cette proposition avait pour objet de refléter l'esprit des Directives d'Oslo, il faut en revoir complètement le libellé car ces directives reconnaissent l'intérêt des ressources militaires considérées comme complément aux ressources civiles, emploient le terme « ressources militaires et de la protection civile (RMPC) », n'envisagent une telle préférence que dans le contexte des opérations des Nations Unies et disposent que ces

ressources devraient être « sollicitées », et non qu'elles « doivent être utilisées », selon la formule retenue par le Rapporteur spécial, laquelle ne restitue pas toutes ces nuances, pourtant capitales aux yeux des participants à la Conférence internationale d'Oslo, et ne rend pas davantage l'esprit d'autres instruments, notamment de certaines résolutions de l'Assemblée générale. Peut-être conviendrait-il d'ajouter au projet d'article 13 un second paragraphe libellé comme suit : « les ressources militaires et de la protection civile étrangères devraient être sollicitées uniquement lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire ». En tout état de cause, il importe avant tout de veiller à ne pas faire obstacle à l'aide en cas de catastrophe en imposant des règles d'ordre administratif. On voit mal en quoi il serait utile, par exemple, d'imposer aux États-Unis de ne pas se servir de ses avions militaires dans le cadre de l'aide humanitaire – alors même que l'État bénéficiaire le lui a demandé – avant de s'être assurés qu'aucun avion de transport civil ne peut être utilisé.

Pour ce qui est du projet d'article 5, si le Rapporteur spécial y voit un « résultat significatif obtenu par la Commission », M. Murphy partage l'opinion des représentants de l'Irlande, qui estiment que le principe supérieur de la dignité humaine aurait davantage sa place dans un préambule, à l'instar de ce qui a été décidé lors de la rédaction du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le préambule du Pacte reconnaît la « dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine », qui est le fil conducteur des règles énoncées dans le Pacte, mais celui-ci n'impose pas l'obligation générale de protéger la « dignité inhérente à la personne humaine », cette notion étant trop vague et trop incertaine pour faire l'objet de règles concrètes. Il conviendrait donc d'intégrer l'article 5 dans le préambule, où l'on pourra également faire référence aux personnes touchées par les catastrophes, comme l'a proposé M. Forteau, et de conserver l'article 6, qui reconnaît la nécessité de respecter les droits de l'homme des personnes touchées par des catastrophes.

S'agissant du projet d'article 6, M. Murphy n'est pas favorable à l'introduction, dans le libellé du projet, des termes « à la protection et à l'exercice ». Le Rapporteur spécial affirme que cette modification permettrait d'assurer la pleine conformité du projet avec le droit international des droits de l'homme, mais ces termes ne figurent dans aucun des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte susmentionné, sans compter que dans les travaux récents de la Commission, notamment le projet d'articles sur l'expulsion des étrangers, il est uniquement question de « respect [des] droits de l'homme ». Il pourrait être utile, cela étant, de remplacer l'expression « leurs droits de l'homme » par « leurs droits en vertu du droit international des droits de l'homme », comme l'a proposé M. Forteau.

En ce qui concerne le projet d'article 7, un grand nombre d'États, ainsi que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ont émis des réserves au sujet de certains des principes qui y sont inscrits, notamment la « neutralité » et la « non-discrimination ». Si le Rapporteur spécial fait état de ces réserves dans son rapport, il ne propose pas de supprimer les principes en question, mais au contraire d'en ajouter de nouveaux, plus précisément les principes de « non-malfaisance » et « d'indépendance », dont l'introduction a été proposée respectivement par les États nordiques et l'Union européenne. Or M. Murphy ignore complètement à quoi se rapportent ces « principes » dans un tel contexte, car le Rapporteur spécial n'a pas apporté de précisions à ce sujet, notamment en renvoyant à des instruments, à la pratique des États ou à la jurisprudence. Qu'entend-on par « non-malfaisance » ? De qui et de quoi s'agit-il ? Dans le cadre des opérations de secours, on imagine bien qu'il faille démolir des structures instables au lendemain d'un séisme ou tuer du bétail infecté après le passage d'un cyclone, de sorte qu'en un sens, des « dommages » sont causés à des biens, voire à des vies. Quant au principe d'indépendance, à quoi renvoie-t-il ? Là encore, qui est concerné ? Et comment défendre ce principe alors même que plusieurs projets d'article font référence à la notion de

« coopération »? Introduire de tels principes, du moins sans les expliciter, ne ferait que semer la confusion, et M. Murphy n'y est donc pas favorable à ce stade.

S'agissant du projet d'article 8, M. Murphy souscrit à la proposition du Rapporteur spécial tendant à modifier la manière dont il est fait référence à différents acteurs dans le libellé de l'article. Il note que de nombreux États ont émis des objections à propos de l'intitulé du projet d'article, arguant que « l'obligation » de coopérer n'existe pas en droit international. La délégation grecque a notamment fait observer que l'emploi de termes ayant un caractère impératif, tels que « shall », dénotait l'existence d'une obligation qui n'était pas étayée par la pratique des États, ce dont les États nordiques et l'Autriche se sont aussi inquiétés. La délégation russe a estimé que l'obligation de coopérer n'avait pas été établie en tant que principe du droit international. Quant à la délégation du Royaume-Uni, elle a relevé que l'emploi du terme « obligation » ne correspondait pas au caractère essentiellement volontaire du principe de la coopération. Le Rapporteur spécial relaie les objections de ces États, mais il considère que la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies constitue un fondement juridique suffisant pour justifier l'introduction d'une telle obligation. Il ne recommande donc pas de modification. Or, si l'on peut considérer que cet instrument traite de l'obligation qu'ont les États de coopérer entre eux, on ne saurait en inférer qu'il fait obligation aux États de coopérer avec des organisations internationales ou avec des acteurs non étatiques, comme c'est le cas du projet d'article 8. On pourrait régler en partie le problème en remplaçant, dans la version anglaise, « shall » par « should », ou, si l'on souhaite conserver le terme « shall », en indiquant dans les commentaires qu'il s'agit de développement progressif du droit. Il faudrait en outre modifier l'intitulé du projet d'article, qui deviendrait « Coopération en cas de catastrophe », et envisager d'incorporer le projet d'article 10 au projet d'article 8.

S'agissant du projet d'article 11, le terme « obligation » a, là encore, suscité des réactions négatives de la part de nombreux États, qui contestent que le droit international prévoit l'obligation de prévenir les risques de catastrophe. La France, la République islamique d'Iran, la République de Corée et les États-Unis ont ainsi fait valoir qu'il n'existait pas en droit international d'obligation générale de prendre des mesures pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer, tandis que l'Autriche a estimé que cette question outrepassait le mandat initial de protection des personnes en cas de catastrophe. D'autres États, notamment l'Australie et l'Afrique du Sud, se sont demandé si les États avaient les ressources ou les moyens voulus pour prendre de telles mesures, la Fédération de Russie proposant alors d'ajouter la mention « dans la mesure de leurs moyens » et de formuler l'intégralité de cette disposition sous forme de recommandation, proposition que M. Murphy juge non dénuée de fondement. On pourrait à cette fin remplacer le terme « shall » par « should » ou bien reformuler le premier paragraphe pour qu'il se lise simplement comme suit : « chaque État doit prendre, selon qu'il convient, des mesures de prévention des risques de catastrophe ». Pas plus que M. Forteau, M. Murphy ne souscrit à la proposition du Rapporteur spécial visant à introduire la formule « l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants », qui semble inutile et pourrait prêter à confusion.

En ce qui concerne le projet d'article 12, certains États ont contesté l'existence d'une « obligation » d'accepter l'assistance. La délégation iranienne a notamment estimé que le refus d'un État d'accepter l'aide internationale ne pouvait être qualifié de « fait internationalement illicite ». La délégation russe a considéré que l'État avait la responsabilité de prendre les mesures voulues pour assurer la protection des personnes se trouvant sur son territoire, mais que cela ne constituait pas une obligation juridique. Pour M. Murphy, il serait bon, là aussi, d'introduire le terme « should », ou le terme « shall » en indiquant dans le commentaire qu'il s'agit de développement progressif du droit. Mais il ne semble guère judicieux de remplacer « rôle » par « responsabilité », comme l'a proposé

M. Forteau, car le terme « rôle » a été soigneusement choisi et correspond précisément au sens que l'on a voulu donner au projet d'article.

S'agissant du projet d'article 13, un grand nombre d'États, notamment l'Autriche, la France, l'Indonésie, la Malaisie, la Fédération de Russie et le Royaume-Uni, ont fait valoir qu'il n'existait pas, en droit international, d'obligation d'accepter l'assistance. Certains, notamment l'Autriche, la Fédération de Russie et la Pologne, se sont enquis des conséquences du non-respect d'une telle obligation. La Chine a estimé qu'il serait préférable d'éviter le terme « obligation » et la République islamique d'Iran a proposé de reformuler le projet d'article en utilisant le conditionnel. Pour contourner cette difficulté, le Rapporteur spécial propose de préciser au début du projet d'article que cette obligation s'applique uniquement « lorsque l'État touché juge qu'une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention ». Pour M. Murphy, ajouter ce membre de phrase ne change rien au fait qu'il n'y a probablement pas d'obligation de cette nature en droit international, sans compter que la proposition du Rapporteur spécial risque d'avoir pour effet pervers de dissuader les États touchés de solliciter une aide, de crainte de tomber sous le coup de « l'obligation » susdite. Peut-être pourrait-on se contenter de remplacer l'expression « a l'obligation de » par « devrait », ou « doit », en précisant bien dans le commentaire qu'il s'agit de développement progressif du droit. M. Murphy prend note, à ce propos, de l'observation de M. Park, qui estime que cette disposition relève de la *lex ferenda*. Il propose en outre de modifier l'intitulé du projet d'article pour qu'il se lise comme suit : « Recours à l'assistance extérieure par l'État touché ».

Pour ce qui est du projet d'article 14, de nombreux États se sont interrogés sur le point de savoir ce que suppose la notion de « consentement », au paragraphe 1, et sur le sens de l'adverbe « arbitrairement », au paragraphe 2.

S'agissant du paragraphe 1, il est entendu que la notion de consentement ne suppose pas que le gouvernement d'un État doive expressément donner son consentement par écrit chaque fois que d'autres acteurs (notamment des ONG) participent à des opérations de secours en cas de catastrophe. Le simple fait, par exemple, de délivrer des visas au personnel médical de Médecins sans frontières tient sans doute lieu de consentement au sens du paragraphe 1. Peut-être serait-il utile de le préciser dans le commentaire.

Concernant le paragraphe 2, plusieurs États ont rejeté l'idée qu'il existerait, en droit international coutumier, une obligation de ne pas refuser arbitrairement l'assistance. D'autres ont demandé des précisions sur cette notion d'arbitraire et ont souhaité savoir qui jugerait du caractère arbitraire d'un refus. D'autres encore craignaient qu'en cas de refus arbitraire de la part de l'État, le projet d'article ne soit interprété comme autorisant d'autres États à agir en l'absence de consentement, ou du moins à porter un jugement sur le comportement de l'État touché. On pourrait aussi considérer qu'il existe un conflit avec le nouveau libellé du projet d'article 19 proposé par le Rapporteur spécial, puisqu'il y serait fait référence au droit des États touchés de « mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment », sans qu'il soit question d'arbitraire. C'est pourquoi certains États ont suggéré de remplacer « ne peut pas » par « ne devrait pas » dans le libellé du paragraphe, tandis que d'autres souhaitent que le paragraphe soit reformulé sous forme de recommandation politique ou morale. Il serait bon que le Comité de rédaction examine ces différentes propositions ou, à tout le moins, qu'il traite cette question dans le commentaire.

Pour ce qui est du projet d'article 16, M. Murphy souscrit aux modifications proposées par le Rapporteur spécial, précisément parce qu'en abandonnant la terminologie des « droits » et des « devoirs », l'on est plus susceptible d'encourager des comportements souhaitables. Le Comité de rédaction déterminera s'il convient de substituer, dans la version anglaise, « may offer assistance » à « may address an offer of assistance ».

En ce qui concerne le projet d'article 21, un grand nombre d'États et d'organisations, dont la Mongolie, l'Autriche, la Suisse, l'Union européenne et le CICR, ont relevé qu'il semblait y avoir un conflit entre le texte du projet d'article et le commentaire s'y rapportant. L'article, dans son libellé actuel, exclut entièrement les conflits armés du champ d'application du projet d'articles, alors que le commentaire fait état de certaines « situations complexes » dans lesquelles peuvent s'appliquer à la fois le projet d'articles et le droit international humanitaire. Le Rapporteur spécial propose de reformuler le libellé du projet d'article sous forme de clause « sans préjudice », mais le projet d'article perdrait alors toute utilité, puisqu'il ferait double emploi avec le projet d'article 20. Qui plus est, on aurait tort de se contenter d'indiquer que le projet d'articles est « sans préjudice » du droit international humanitaire. Que les belligérants aient tantôt moins de droits et d'obligations au titre du droit international humanitaire qu'à celui du projet d'articles, et tantôt plus, il existe indéniablement un recoupement et parfois des conflits entre les deux corpus de règles. Or, en cas de conflit, la formule « sans préjudice » ne permet pas de désigner précisément le corpus de règles qu'il faut privilégier, car elle n'instaure pas de hiérarchie. Si l'on souhaite que le projet d'articles ne s'applique pas en cas de recoupement ou de conflit entre les deux corpus, sans doute conviendrait-il de conserver l'article 21 dans sa formulation actuelle. Un grand nombre d'États (Autriche, Colombie, Cuba, Espagne, États nordiques, États-Unis, Fédération de Russie, Grèce, Inde, Israël, Mongolie, Pays-Bas, Pologne, Sri Lanka et Thaïlande) y sont favorables. Le Comité international de la Croix-Rouge a lui aussi estimé que la formulation actuelle de l'article était satisfaisante et qu'il ne fallait pas que le projet d'articles fasse double emploi avec les règles du droit international humanitaire. De même, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a considéré que le projet d'articles ne devait pas s'appliquer en période de conflits armés car cela risquerait d'affaiblir involontairement la protection garantie par le droit international humanitaire.

Si l'on souhaite, malgré tout, que le projet d'articles puisse primer le droit international humanitaire en cas de chevauchement ou de conflit, il faut envisager les conséquences que cela risque d'avoir. Les instruments relatifs au droit des conflits armés comportent en effet de nombreuses dispositions qui énoncent dans le détail les droits et les obligations des belligérants, en particulier dans le cadre des opérations de secours et notamment pour ce qui est de l'approvisionnement en vivres, en médicaments et en vêtements, de la coopération avec la Société nationale de la Croix-Rouge et d'autres entités et du traitement du personnel chargé d'apporter les secours. Ces règles de droit international humanitaire sont bien plus précises et détaillées que le projet d'articles. Est-il judicieux de privilégier, par exemple, l'application de l'article 7, alors que l'article 70 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève est bien plus complet et détaillé ? L'un fait uniquement référence au principe de « non-discrimination » dans la réaction en cas de catastrophe, tandis que l'autre précise que « lors de la distribution [des] envois de secours, priorité sera donnée aux [...] enfants, [aux] femmes enceintes ou en couches et [aux] mères qui allaitent ». Et quels aspects des articles 23, 55, 59 à 63 et 109 à 111 de la Quatrième Convention de Genève, ou des articles 69 à 71 du Protocole additionnel I, ou encore de l'article 18 du Protocole additionnel II le projet d'articles devrait-il primer ?

De nombreux États n'apprécieraient guère que la Commission entreprenne de récrire les règles du droit international humanitaire applicables aux conflits armés. L'Autriche n'y est pas favorable. La Suisse a fait observer qu'ajouter un corpus de règles permettrait aux belligérants de choisir le corpus qui leur convient le mieux. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a estimé qu'il fallait indiquer clairement que le projet d'articles s'appliquait uniquement lorsque les règles du droit international humanitaire ne réglaient pas un point particulier lié aux catastrophes. L'Union européenne s'est également exprimée dans ce sens, tout en précisant que cette question pouvait être traitée dans le commentaire.

M. Murphy estime pour sa part qu'il s'agit d'un point d'une importance capitale, qui ne devrait pas être relégué aux commentaires.

Étant donné que la Commission ne s'emploie pas à modifier les règles du droit international humanitaire, il suffirait peut-être de conserver le libellé actuel du projet d'article ou de le reformuler comme suit : « Le présent projet d'articles n'influe en rien sur les droits et obligations des États dans les situations de conflit armé ». De nombreux États et organisations sont favorables à une telle approche, qui est en adéquation avec les dispositions d'autres instruments adoptés dans des domaines tels que le droit de l'aviation et le droit de la mer. En outre, si l'on convient que le droit international humanitaire tient lieu de *lex specialis* dans ce contexte, il importe de l'indiquer clairement dans le commentaire, faute de quoi on ne ferait que semer la confusion, au préjudice des personnes que l'on entend aider.

M. Kittichaisaree rappelle qu'au cours des débats du Comité de rédaction sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés, il a été décidé de remplacer « droit international humanitaire » par « droit des conflits armés » pour refléter la pratique de la Commission sur la question de l'incidence des conflits armés sur les traités. Dans ce cas, la Commission a établi qu'il existait une distinction entre le droit des conflits armés et le droit international humanitaire, et a considéré que le droit international humanitaire était un domaine du droit des conflits armés, ce pourquoi il était préférable d'employer « droit des conflits armés » dans l'ensemble de ses travaux. Or, c'est le terme « droit international humanitaire » qui est employé dans le rapport du Rapporteur spécial, sans que nul ne s'en émeuve. Il faudrait donc apporter des précisions sur ce point et, dans la mesure du possible, veiller à assurer une certaine cohérence dans les travaux de la Commission.

La séance est levée à 11 h 50.