

Document:-
A/CN.4/SR.3294

Compte rendu analytique de la 3294e séance

sujet:
Protection des personnes en cas de catastrophe

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
2016, vol. I

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

3294^e SÉANCE

Vendredi 6 mai 2016, à 10 heures

Président : M. Pedro COMISSÁRIO AFONSO

Présents : M. Candiotti, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, 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.

Protection des personnes en cas de catastrophe (suite)
[A/CN.4/696 et Add.1, A/CN.4/697, A/CN.4/L.871]

[Point 2 de l'ordre du jour]

HUITIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

1. M. KITTICHAISAREE dit qu'il commencera par faire des observations d'ordre général. Relevant que le projet d'articles a pour objectif de trouver le meilleur équilibre possible entre les droits et les intérêts des États, ceux des personnes et ceux de la communauté internationale, il rappelle que les déplacements de personnes vers des États non touchés sont l'une des principales conséquences des catastrophes et que c'est notamment pour cette raison que les États s'intéressent tout particulièrement à la prévention de ces catastrophes et à la protection des victimes. En ce qui concerne la notion de responsabilité de protéger, les réactions des États à la Sixième Commission ont été sans équivoque : elle n'est pas applicable aux situations couvertes par le projet d'articles. Enfin, des membres de la Commission ont fait observer que plusieurs dispositions du projet d'articles relevaient du développement progressif plutôt que de la codification du droit international, ce dont M. Kittichaisaree convient et qui devra ressortir clairement dans le commentaire.

2. Venant au projet d'article 3, M. Kittichaisaree souscrit aux observations faites par certains membres au sujet de l'ajout de l'adjectif « économiques » dans la définition du terme « catastrophe ». Cet adjectif étant vague et ambigu dans le contexte du projet d'articles, des explications sur son emploi sont nécessaires.

3. Comme bien d'autres membres, M. Kittichaisaree considère qu'il faudrait réunir les projets d'articles 3 et 4 en un projet d'article unique. En ce qui concerne l'alinéa a du projet d'article 4, il estime, comme M. Nolte, que la définition d'État touché est pertinente. Ainsi que la Cour internationale de Justice l'a affirmé au paragraphe 109 de l'avis consultatif qu'elle a rendu en l'affaire des *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, « si la compétence des États est avant tout territoriale, elle peut parfois s'exercer hors du territoire national. Compte tenu de l'objet et du but du [P]acte international relatif aux droits civils et politiques, il apparaîtrait naturel

que, même dans cette dernière hypothèse, les États parties au [P]acte soient tenus d'en respecter les dispositions ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques comporte en effet des dispositions qui intéressent directement la protection des droits de l'homme des victimes de catastrophes, notamment. De plus, dans un mémorandum interne du Bureau du Conseiller juridique du Département d'État des États-Unis, en date du 19 octobre 2010, le Conseiller juridique affirme qu'un État s'oblige à respecter les droits énoncés dans le Pacte, en d'autres termes, il a lui-même l'obligation de ne pas violer ces droits, par ses actes ou les actes de ses agents, lorsqu'il exerce une autorité ou un contrôle effectif sur les personnes ou la situation en question³⁶. Et la Cour européenne des droits de l'homme, dans le cadre de son interprétation du champ d'application territorial de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a pour sa part toujours estimé, notamment en l'affaire *Loizidou c. Turquie*, qu'un État partie à cette Convention a l'obligation positive de garantir les droits de l'homme lorsqu'il exerce en pratique le contrôle d'un territoire même s'il ne possède pas de souveraineté sur ce territoire. Pour M. Kittichaisaree, il est donc logique d'affirmer à l'alinéa a du projet d'article 4 que l'on entend par « État touché » « l'État sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle duquel des personnes, des biens ou l'environnement sont touchés par une catastrophe ».

4. En ce qui concerne le projet d'article 5, M. Kittichaisaree souscrit à la proposition de M. Caflisch et de M. Murphy tendant à faire référence à la dignité humaine dans le préambule, car ce principe est un élément d'appréciation de la protection des droits de l'homme et non une obligation juridique en soi.

5. Comme M. Murphy, M. Kittichaisaree estime que le terme « non-malfaisance » employé dans le projet d'article 7 est ambigu. Quant à l'ajout du terme « indépendance », on devrait y voir la nécessité de refléter la souveraineté territoriale, l'intégrité et l'indépendance des États touchés. Cela étant, à la lumière des projets d'articles 13 et 14, on peut se demander comment respecter l'indépendance d'un État touché qui n'a pas la capacité ou la volonté de protéger ses citoyens.

6. M. Kittichaisaree estime aussi que, comme M. Park l'a relevé, les projets d'articles 13 et 14 ne sont pas suffisamment clairs et n'apportent pas de réponses définitives en ce qui concerne les États touchés qui n'ont pas de gouvernement opérationnel. Il ajoute que, par le passé, certains États touchés ont délibérément écarté ou même empêché les opérations de secours dans les régions habitées par des ennemis du gouvernement central ou des populations persécutées. La Commission doit donc réfléchir à la façon de parvenir au meilleur équilibre possible entre, d'un côté, les droits des États touchés lorsque ceux-ci n'ont pas la capacité ou la volonté de protéger leurs citoyens, et, d'un autre côté, la ferme volonté des États de ne pas inscrire la notion de responsabilité de protéger dans le projet d'articles.

³⁶ Bureau du Conseiller juridique, Département d'État des États-Unis, « Memorandum opinion on the geographic scope of the International Covenant on Civil and Political Rights », p. 4.

7. Enfin, M. Kittichaisaree souligne l'importance des projets d'articles 10 et 11, car la réduction des risques et la prévention présentent plus d'avantages que les secours en cas de catastrophe, et dit que, comme d'autres membres de la Commission, il est favorable à la suppression du projet d'article 21, qui lui semble superflu compte tenu du caractère général du projet d'article 20.

8. M. HMOUD, notant que la question de savoir s'il faut préciser les règles qui relèvent du développement progressif et les autres règles qui relèvent de la codification du droit coutumier suscite au sein de la Commission un débat qui concerne non seulement le sujet examiné, mais aussi l'approche générale des divers sujets inscrits au programme de travail, dit qu'il ne saurait y avoir de règle uniforme à appliquer en la matière. Si la Commission estime nécessaire de souligner qu'une règle ou un principe particuliers relèvent du développement progressif plutôt que de la codification, libre à elle de le faire. Étant donné que le projet d'articles vise à renforcer la protection des personnes en cas de catastrophe et à créer des outils juridiques appropriés pour intervenir et porter secours, et compte tenu de l'équilibre entre les prérogatives de l'État et les droits des individus auquel il s'efforce de parvenir, faire référence à la nature des règles proposées pourrait se révéler contre-productif. Si le projet d'articles prend la forme d'une convention, les règles qu'il comporte deviendront contraignantes en tant qu'obligations conventionnelles. Mais s'il prend la forme de lignes directrices ou d'une déclaration, ces règles de *lege ferenda* deviendront peut-être contraignantes en donnant naissance à une pratique générale dans le contexte de la prévention, de l'intervention et des secours en cas de catastrophe. Plusieurs dispositions du projet sont manifestement novatrices ou fondées sur la pratique, qui est diversifiée dans ce domaine. Il convient de souligner que le Rapporteur spécial et la Commission ont veillé à trouver l'équilibre nécessaire entre les droits souverains des États et les droits individuels sans compromettre la capacité du projet à renforcer la protection des personnes.

9. En ce qui concerne les droits de l'État touché, M. Hmoud fait observer que, dans bien des cas de catastrophe, l'absence de réaction appropriée a causé le décès de centaines de milliers de personnes et la souffrance de bien d'autres. Ces pertes auraient pu être atténuées si des mesures de secours, de coopération et de coordination avec les acteurs prêtant assistance avaient été prises correctement et à temps. Bien souvent, l'assistance n'a pas été fournie ou a été retardée parce que les autorités de l'État touché n'étaient pas en mesure d'agir ou n'avaient pas répondu aux offres d'assistance que des acteurs extérieurs leur avaient faites, et s'étaient donc révélées incapables de protéger efficacement des effets de la catastrophe les personnes qui se trouvaient sur leur territoire. C'est ce déséquilibre entre ce qui est perçu comme étant les droits de l'État touché d'une part et les droits des personnes se trouvant sur le territoire de cet État d'autre part qui contribue à aggraver la situation et les effets de la catastrophe. Le projet d'articles vise à remédier à cette situation en introduisant ou en réaffirmant certains principes de base, notamment le devoir qu'a l'État en vertu de sa souveraineté d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire, de coopérer, de respecter la dignité humaine et de protéger les droits

de l'homme des personnes touchées, ainsi que de ne pas abuser de son droit de ne pas consentir à l'aide. Ces principes doivent aller de pair pour permettre d'atteindre les objectifs du projet d'articles, à savoir renforcer et maximiser la protection en cas de catastrophe. Ils apportent les garanties nécessaires à l'application appropriée du régime de protection conformément au projet d'articles.

10. Alors que les membres de la Commission, les États à la Sixième Commission et d'autres acteurs se sont interrogés sur la pertinence de l'approche fondée sur les droits, M. Hmoud ne voit pas comment un instrument juridique qui vise à assurer la protection nécessaire pendant les catastrophes peut permettre d'atteindre cet objectif s'il n'est pas fondé sur les notions de droits et obligations des États et de droits fondamentaux des personnes touchées. Il convient de souligner que le projet d'articles constitue la *lex generalis* et qu'il n'empêche donc pas l'application, dans une situation donnée, des règles spéciales énoncées dans d'autres instruments, y compris les règles qui établissent les besoins spécifiques et le *modus operandi* à mettre en œuvre dans une région sinistrée. Un autre aspect de la question concerne le rôle des acteurs qui ne sont pas des sujets, ou du moins des sujets traditionnels, du droit international, tels que les individus et les organisations non gouvernementales qui sont engagés dans les secours et qui répondent à la définition des « autres acteurs prêtant assistance ». Le projet d'articles prévoit dans certains cas des droits et des obligations spécifiques concernant ces acteurs, qui vont au-delà des règles qui leur sont applicables en droit international, mais il n'énonce pas les conséquences particulières qui en découlent et ce sont donc les législations nationales qui leur donneraient effet. En vertu du droit international, toutefois, la non-exécution de ces obligations ou la violation des droits des acteurs non étatiques prêtant assistance par un ou des État(s) pourraient notamment entraîner l'application du régime de responsabilité des États concernés.

11. À titre de dernière observation générale, M. Hmoud rappelle que la Commission avait décidé de ne pas inclure la notion de responsabilité de protéger dans le projet d'articles, ce qui s'est révélé être la bonne approche eu égard aux commentaires et observations faits par les États au cours des années passées. Il ne fait néanmoins aucun doute que les objectifs de la responsabilité de protéger, qui n'est pas encore une doctrine en droit international, sous-tendent certaines dispositions du projet sans pour autant donner naissance à des droits et des obligations, comme l'a dit M. Forteau. Cette approche est appropriée étant donné que la notion de responsabilité de protéger est née dans un autre contexte et vise à faire cesser les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. Il convient de souligner que le projet d'articles ne crée pas d'obligations *erga omnes*: de l'inexécution par l'État touché des obligations énoncées par le projet d'articles découlent les conséquences ordinairement attachées à la violation d'une obligation en droit international. Si le projet d'articles devient une convention, les parties aux négociations pourront ajouter des dispositions sur les conséquences particulières de la violation de certaines obligations.

12. Passant au projet d'article premier, M. Hmoud dit qu'il ressort des discussions au sein de la Sixième

Commission et des observations reçues que la Commission du droit international a bien fait d'inclure les trois phases de la catastrophe dans le champ d'application du projet d'articles. Ne pas mentionner la phase précédant la catastrophe aurait compromis l'objectif du régime de protection prévu par le projet d'articles, d'autant que, bien souvent, les catastrophes ne sont que la manifestation ultime d'une série d'événements et que la préparation et la prévention font partie intégrante de toute réaction efficace à la catastrophe et à ses effets.

13. En ce qui concerne la définition du terme « catastrophe » qui fait l'objet du projet d'article 3, M. Hmoud voit bien pourquoi elle pourrait faire l'objet d'un projet d'article distinct mais estime qu'il faut préciser que cette définition est aux fins du projet d'articles, car elle a un caractère technique et son application à d'autres instruments ne serait pas nécessairement appropriée. À la lecture du projet d'article et de la nouvelle formulation du projet d'article 21 sur la relation avec le droit international humanitaire, les conflits armés et les autres troubles et actes de violence internes ne semblent pas être exclus des définitions. La Commission devra examiner ce point attentivement afin d'éviter toute conséquence non souhaitée, même si, en vertu du projet d'article 20, le projet d'articles « est sans préjudice des [...] autres règles de droit international ». Comme M. Murphy, M. Hmoud estime que la référence à des « dommages économiques [...] de grande ampleur » élargirait le champ d'application du projet d'articles au-delà de sa portée initiale. Si l'on décide de la conserver, le commentaire devra indiquer clairement que les dommages en question ne sont pas ceux que causeraient une récession ou d'autres phénomènes du même type.

14. La définition de l'État touché figurant à l'alinéa *a* du projet d'article 4 porte à croire que plus d'un État peut être considéré comme un État touché. De fait, tout État sur le territoire duquel se trouve une personne touchée par une catastrophe sera considéré comme un État touché, si bien que des dizaines d'États seraient touchés par une catastrophe survenue sur le territoire d'un seul. Il faudra traiter cette question dans le corps du projet d'articles, et non dans les commentaires, pour que la définition ne s'applique qu'aux États sur les territoires desquels la catastrophe s'est produite ou les effets de la catastrophe se sont fait sentir. M. Hmoud ajoute qu'il ne voit pas l'utilité du membre de phrase « à la demande [de l'État touché] ou avec le consentement de ce dernier » dans la définition de « État prêtant assistance » ni de l'expression « à sa demande ou avec son consentement » dans la définition de « autre acteur prêtant assistance ». Le régime de protection prévu par le projet d'articles établit les conditions de son application et les conditions pour la demande, l'acceptation et la fourniture de l'assistance. Conserver ce libellé en l'état pourrait entraîner des problèmes juridiques, notamment si l'État retire arbitrairement son consentement : quelle serait alors la situation juridique de l'État ou des autres acteurs prêtant assistance qui ne relèveraient de ce fait plus de la définition donnée au projet d'article 4 ?

15. Pour ce qui est de la question des ressources militaires et du membre de phrase indiquant qu'elles ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable permettant de répondre à un impératif humanitaire, M. Hmoud fait valoir que, dans de nombreux États,

le personnel de la protection civile fait partie des forces armées. N'autoriser qu'en dernier recours l'utilisation de ressources militaires limiterait dans bien des cas la capacité des États prêtant assistance à fournir une aide. Le fait que ces ressources soient sous le commandement des États prêtant assistance et, partant, qu'il y ait conflit avec les prérogatives de l'État touché en ce qui concerne la direction et le contrôle des secours et de l'assistance au titre du projet d'article 12 ne constitue pas véritablement un problème. Après tout, le projet d'articles constitue la *lex generalis* et, souvent, les États concluent des accords régissant les relations entre les ressources militaires de l'État prêtant assistance et celles de l'État touché avant le déploiement de ces ressources. Peut-être faudrait-il donc renoncer à ajouter cette disposition à l'alinéa *e* du projet d'article 4.

16. En ce qui concerne la question de savoir s'il convient de consacrer une disposition du projet d'articles au principe de la dignité humaine, qui a fait l'objet d'un long débat lors de la première lecture, M. Hmoud dit qu'il faudrait indiquer dans le corps du texte que le respect et la protection de la dignité inhérente à la personne par les États et les autres acteurs prêtant assistance est un principe directeur qui devrait fonder l'application du régime de protection pendant les catastrophes. Mais, s'il fait naître des obligations pour les États et les organisations intergouvernementales, tel n'est pas le cas pour les acteurs non étatiques prêtant assistance.

17. Le droit des personnes touchées par une catastrophe au respect et à la protection de leurs droits de l'homme est un élément important qui devrait figurer dans le projet d'articles afin d'encourager l'adoption de mesures positives à cet égard. Cela n'empêche pas l'application des dispositions du régime des droits de l'homme relevant de la *lex specialis* consacrée par les traités relatifs à ces droits, notamment la mise en œuvre des règles relatives aux droits dérogeables et aux droits non dérogeables.

18. En ce qui concerne les principes de l'intervention humanitaire énoncés au projet d'article 7, le principe de la non-discrimination est effectivement un élément d'impartialité et la clarification faite dans le projet d'article est bienvenue. Quant à l'ajout du principe de l'indépendance, cela risque de donner lieu à certains problèmes juridiques concernant les acteurs prêtant assistance, qu'il s'agisse d'États, d'organisations internationales ou d'autres acteurs. On ne voit pas non plus comment le principe de non-malfaisance s'insère dans le régime de protection prévu par le projet d'articles.

19. L'obligation de coopérer, essentielle pour atteindre l'objectif de protection pendant les catastrophes, est une obligation fondamentale prévue par le projet d'articles. La teneur de cette obligation s'interprète à la lumière des autres dispositions du projet d'articles, notamment le projet d'article 9 sur les formes de coopération, ainsi que d'autres règles de droit international. M. Hmoud note que l'obligation de coopérer en vertu de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies³⁷ est plus limitée

³⁷ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 24 octobre 1970, annexe.

que celle découlant du projet d'articles, qui s'impose aussi aux acteurs non étatiques prêtant assistance. Il n'est néanmoins pas favorable à la mention du Coordonnateur des secours d'urgence dont le rôle peut être amené à changer, comme cela a été dit précédemment.

20. Le projet d'article 11 doit tenir compte du fait que de nombreux États n'ont pas la capacité de réduire les risques de catastrophes, ou être lu à la lumière de ce fait. Il devrait donc être clair que cette obligation est une obligation différenciée fondée sur la capacité de chaque État à prendre les mesures nécessaires et appropriées pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

21. Le projet d'article 12 sur le rôle de l'État touché est l'un des piliers du projet d'articles, car il énonce le devoir incombant à l'État en vertu de sa souveraineté d'assurer une protection et de fournir des secours, et son rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle et la coordination de ces secours et de cette assistance. Il garantit les droits, découlant de sa souveraineté, que l'État touché a vis-à-vis des autres acteurs. Parallèlement, il convient de noter que toute violation d'une obligation incombant à l'État touché emporte les mêmes conséquences qu'un acte internationalement illicite. Le projet d'articles ne précise pas les conséquences d'une telle violation, qui devront donc être définies dans le cadre de travaux futurs si le projet prend la forme d'une convention.

22. Pour ce qui est de l'obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure, M. Hmoud ne croit pas qu'il soit judicieux de laisser à l'État touché le soin de juger si une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention. Cela peut avoir pour effet d'empêcher la mise en œuvre d'un aspect essentiel du projet d'articles, qui a pour objectif de fournir une protection concrète et appropriée pendant les catastrophes. Cela est particulièrement vrai lorsque l'État n'a pas la capacité ou la volonté de rechercher une assistance extérieure ou lorsqu'il n'y a pas de gouvernement effectif.

23. S'agissant du consentement de l'État touché à l'assistance extérieure au titre du projet d'article 14, M. Hmoud approuve la modification proposée visant à interdire le retrait arbitraire du consentement, ce qui ne signifie pas que l'État touché perd le droit de contrôler son territoire et les opérations de secours qui y ont lieu. L'interdiction de retirer son consentement dans une situation urgente est, à tout le moins, une norme émergente, que l'on trouve notamment dans la résolution 2165 (2014) du Conseil de sécurité, adoptée le 14 juillet 2014, sur la situation humanitaire en République arabe syrienne.

24. Dans la même veine, conformément au projet d'article 15 sur les conditions de fourniture de l'assistance extérieure, l'État touché ne jouit pas d'un droit général de décider de ces conditions, car le projet d'articles reconnaît aux acteurs prêtant assistance certains droits à l'égard de l'État touché.

25. S'agissant des offres d'assistance extérieure, M. Hmoud est favorable à la suppression du mot « droit », qui aurait créé des problèmes tant pratiques que juridiques, notamment en ce qui concerne les sujets du droit international.

26. En ce qui concerne l'obligation de l'État touché de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours conformément au projet d'article 18, il convient de souligner qu'aucune charge excessive ne devrait être placée sur l'État touché et que cette protection devrait dépendre de ses capacités, notamment lorsque les secours sont apportés dans des régions où il n'y a pas d'autorité publique. Il faudrait donc ajouter une expression telle que « dans la mesure des capacités de l'État touché » pour rendre clairement cette idée.

27. La question de la relation du projet d'articles avec le droit international humanitaire doit être étudiée attentivement par la Commission et le Comité de rédaction. La modification proposée par le Rapporteur spécial a pour conséquence l'application concomitante des dispositions du droit international humanitaire et des dispositions du projet d'articles lorsqu'elles ne sont pas en conflit – s'il y a conflit, c'est le droit international humanitaire qui prime. M. Murphy a expliqué en détails pourquoi le libellé proposé (clause « sans préjudice ») risquait d'être une source de problèmes en ce qui concerne les droits et obligations des parties à un conflit armé. Dans le même temps, il importe que le projet d'articles comble les éventuelles lacunes du droit international humanitaire en ce qui concerne les catastrophes en situation de conflit (à supposer que le conflit ne soit pas inclus dans la définition du terme « catastrophe ») tout en n'empiétant pas sur ces règles ni sur les droits et obligations qui en découlent.

28. En ce qui concerne la forme que devrait prendre le projet d'articles, il y a de bonnes raisons d'appuyer la proposition du Rapporteur spécial, qui souhaite qu'il devienne une convention, car le projet d'articles n'énonce pas seulement des droits et des obligations, mais facilite aussi la mise en œuvre des secours en cas de catastrophe. La Commission devrait à tout le moins étudier la proposition de M. Nolte tendant à ce que le projet d'articles devienne une convention-cadre, forme qui offrirait la souplesse nécessaire et permettrait à d'autres acteurs de négocier des accords distincts respectant les principes de cette convention.

29. M. FORTEAU dit que, dans la version française, le principe de l'indépendance ne figure ni dans le texte du projet d'article 7 au paragraphe 141 du huitième rapport du Rapporteur spécial ni dans l'annexe.

30. M. WISNUMURTI dit que, de manière générale, nombre des modifications proposées par le Rapporteur spécial améliorent le texte des projets d'article. En ce qui concerne le projet d'article 3, il importe de conserver l'adjectif « économiques » qui permettrait de couvrir les catastrophes qui provoquent des dommages économiques, comme le gigantesque tsunami qui s'est produit à Aceh (Indonésie) en 2004 et qui a eu de lourdes conséquences sur l'économie de la province et de ses environs. Comme M. Forteau et Sir Michael Wood, notamment, M. Wisnumurti est favorable à la réunion des projets d'articles 3 et 4 en un projet d'article unique, car il ne lui semble guère logique de séparer la définition du terme « catastrophe » des autres définitions.

31. En ce qui concerne le projet d'article 6, il est important de conserver le texte adopté en première lecture. La

modification proposée – «l'exercice de leurs droits de l'homme» – ne refléterait pas la réalité sur le terrain, car la mise en œuvre de certains droits peut être empêchée, limitée ou suspendue dans les situations de catastrophe. Et, tout comme Sir Michael Wood, M. Wisnumurti juge l'expression *fulfillment of their human rights* dans la version anglaise quelque peu étrange.

32. En ce qui concerne le projet d'article 7, M. Wisnumurti doute de la nécessité d'ajouter les termes «non-malfaisance» et «indépendance», qui alourdiraient inutilement le texte. Il n'est pas certain de comprendre ce que recouvre le principe de non-malfaisance ni qu'il soit utile d'ajouter le principe d'indépendance, puisque le principe d'impartialité est déjà mentionné. Il doute même qu'il soit nécessaire de mentionner le principe de neutralité, pourtant adopté en première lecture. Comme indiqué au paragraphe 128 du huitième rapport, plusieurs gouvernements ont douté de l'utilité de ce principe étroitement lié aux situations de conflit armé, qui n'entrent pas dans le champ d'application du projet d'articles. Il serait donc bon que le Comité de rédaction revienne sur cette question.

33. En ce qui concerne le projet d'article 11, M. Wisnumurti approuve la recommandation du Rapporteur spécial, mais il juge nécessaire de clarifier dans le commentaire le sens de l'expression «l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants».

34. Il ressort des commentaires reçus qu'un nombre important d'États ont émis des réserves quant à la formulation du projet d'article 13. L'imposition d'une obligation de rechercher une assistance extérieure n'a aucun fondement en droit international et porterait atteinte au droit légitime et souverain de l'État touché de juger par lui-même s'il a besoin d'une aide extérieure. Selon le libellé actuel du projet d'article, tout acteur (État ou organisation internationale) peut juger par lui-même si la catastrophe dépasse la capacité d'intervention de l'État touché, ce qui rendrait opérante pour cet État l'obligation de rechercher une assistance extérieure. Une autre conséquence indésirable est que la responsabilité de l'État pourrait être invoquée contre l'État touché accusé de non-respect de son obligation de rechercher une assistance extérieure, situation qui serait inacceptable. L'une des solutions proposées par certains membres de la Commission, dont M. Murphy, consiste à employer une formule d'invitation, telle que «devrait rechercher». M. Wisnumurti rappelle qu'à maintes reprises lui-même s'est dit très réservé quant au libellé actuel du projet d'article 13. La reformulation proposée par le Rapporteur spécial n'est pas idéale puisqu'elle conserve le terme «obligation», mais elle est satisfaisante car elle tient compte des observations des gouvernements concernés et traduit l'effort fait pour trouver un compromis. Elle mérite donc d'être examinée avec bienveillance par le Comité de rédaction.

35. S'agissant du projet d'article 14, il est utile d'ajouter la notion de «bonne foi» au paragraphe 3, comme l'a proposé le Rapporteur spécial. L'État touché reçoit en effet différentes offres d'assistance qui peuvent lui être adressées, comme indiqué au projet d'article 13, par «d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance», c'est-à-dire par n'importe quel acteur ou n'importe

quelle organisation non gouvernementale (ONG). Il importe donc de lui accorder le pouvoir d'appréciation nécessaire et de lui fournir les critères qui lui permettront de prendre une décision au sujet de l'assistance qui lui est offerte.

36. Pour ce qui est du projet d'article 16, M. Wisnumurti est favorable à la proposition du Rapporteur spécial, qui a simplifié le texte et remplacé «ont le droit» par «peuvent». Il souhaiterait aussi que l'on remplace, dans la version anglaise, *may address an offer of assistance* par *may offer assistance*, comme M. Murphy l'a proposé.

37. Sous réserve de l'adoption du projet d'articles en seconde lecture, M. Wisnumurti partage l'avis du Rapporteur spécial, selon qui il conviendrait de soumettre le résultat final du projet à l'Assemblée générale en l'accompagnant d'une recommandation en faveur de la conclusion d'une convention internationale. Pour l'heure, il est favorable au renvoi de tous les projets d'article au Comité de rédaction.

38. M. KOLODKIN félicite le Président et l'ensemble des membres du Bureau de leur élection et remercie le Rapporteur spécial pour le travail considérable qu'il a fourni aux fins de l'élaboration de son huitième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

39. Bien que l'heure ne soit plus au débat de fond, M. Kolodkin souhaite faire quelques observations qui auront peut-être une incidence sur la formulation du projet d'articles. Tout d'abord, il est essentiel, aux fins de l'élaboration d'un tel projet d'articles, de déterminer de quelle manière sera reflété l'équilibre entre, d'une part, les principes de la souveraineté, de la défense des droits de l'homme et de la coopération, et, d'autre part, les droits et obligations des États dans le domaine de la protection des personnes en cas de catastrophe.

40. Ce qui est au cœur du projet d'articles, c'est l'obligation qui incombe à l'État touché d'assurer la protection des personnes qui se trouvent sur son territoire. Pour s'acquitter de cette obligation, qui découle elle-même des trois principes susdits, l'État concerné doit pouvoir solliciter une assistance lorsqu'il n'a pas les capacités nécessaires pour faire face à la catastrophe. Cette disposition du projet d'articles, ainsi que certaines autres qui lui sont liées, font à l'évidence écho à la notion de responsabilité de protéger. Toutefois, une telle obligation va de pair avec l'assurance que, conformément au principe de la souveraineté, l'assistance ne pourra être apportée qu'avec l'accord de l'État concerné, qui n'est pas tenu de l'accepter si elle ne lui convient pas.

41. À ce propos, il est étrange, s'agissant du principe de la coopération, que seules soient énoncées les obligations de l'État touché. Les obligations des autres États à son égard sont quasi absentes du projet d'articles, ou du moins semble-t-on n'y attacher aucune importance. Dans le projet d'article 16, «les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance» sont loin d'être soumis aux mêmes exigences que les États touchés dans les projets d'articles 12 et 13 – à tel point qu'il y a lieu de s'interroger sur la nécessité de conserver le projet d'article 16.

42. Aucun des neuf accords multilatéraux et de la trentaine d'accords bilatéraux auxquels la Fédération de Russie est partie et qui portent peu ou prou sur la question de la protection des personnes en cas de catastrophe ne fait obligation aux États parties de solliciter une assistance. Ceux-ci sont en revanche tenus d'offrir une assistance, selon qu'il convient, si l'État touché leur en fait la demande et dans la mesure où il ne peut faire face à la catastrophe par ses propres moyens. À tout le moins, ils sont tenus d'examiner les demandes d'assistance et de communiquer leur décision aux États touchés. La portée des obligations de l'État touché au titre de ces accords s'élargit une fois que les autres États commencent à lui fournir une assistance. L'État touché a alors davantage d'obligations que les autres États. L'équilibre entre les droits et les obligations de l'État touché et des autres États n'est donc pas établi de la même manière dans ces accords que dans le projet d'articles.

43. Si, dans son quatrième rapport³⁸, le Rapporteur spécial s'est prononcé en faveur de l'obligation de rechercher une assistance, il n'a cité aucun accord international comportant une obligation de cette nature pour étayer son argumentation et n'a fait référence qu'à des instruments juridiques non contraignants. La Commission peut bien sûr décider d'imposer une telle obligation, sous réserve qu'elle précise qu'il ne s'agit pas de codification, mais bien de développement progressif du droit international. De la même manière, dans le cadre du développement progressif, elle pourrait imposer des obligations aux États sollicités par l'État touché, notamment celle d'examiner les demandes d'assistance qui leur sont adressées et d'y répondre, car, en fin de compte, pourquoi ne pas créer de nouvelles obligations pour tous les États concernés? On pourra se fonder, à cette fin, sur les principes de la coopération et de la bonne foi. Quoi qu'il en soit, la Commission doit expliquer clairement aux États qu'une telle obligation n'existe pas en droit international mais qu'elle estime, pour diverses raisons, qu'il importe de l'incorporer dans le projet d'articles. Il faudra aussi définir plus précisément ce qui constitue une source d'obligation. Certaines questions se prêtent aisément à un développement progressif du droit international, mais d'autres pas, et il faut donc procéder à une analyse au cas par cas des différentes questions traitées par la Commission. Dans le domaine de la protection des personnes en cas de catastrophe, rien n'empêche la Commission de contribuer au développement progressif du droit international. Mais il faut être réaliste. Les dispositions qui seront proposées aux États doivent tenir compte des besoins réels de la communauté internationale, faute de quoi elles resteront lettre morte.

44. S'agissant des articles *ratione temporis*, la Commission indique dans le commentaire relatif au projet d'article 4 adopté en première lecture qu'elle se fonde sur l'idée que « la conséquence de l'événement est un élément fondamental aux fins d'établir le seuil d'application du projet d'articles³⁹ ». Comment, si tel est le cas, le champ d'application des articles peut-il être étendu au stade précédant la catastrophe, c'est-à-dire à la réduction des risques de catastrophe? Et, en tout état de cause, est-il

véritablement utile d'inscrire celle-ci dans le champ d'application du projet d'articles?

45. Pour M. Kolodkin, les projets d'articles 10 et 11 ne cadrent pas avec la structure générale du projet d'articles. Aux termes du projet d'article 10, par exemple, l'obligation de coopérer prévue à l'article 8 porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe. Or, toutes les formes de coopération prévues par les projets d'articles 8 et 9 ne se prêtent pas à la coopération au titre du projet d'article 10. L'obligation générale qui incombe à chaque État d'adopter les mesures prévues au paragraphe 2 du projet d'article 11, même s'il s'agit d'une obligation de comportement, semble irréaliste compte tenu de la nature extrêmement diverse des catastrophes dont il conviendrait de réduire le risque. C'est donc aux États qu'il appartient de s'imposer une telle obligation s'ils disposent des ressources nécessaires pour le faire.

46. S'agissant à présent de la structure générale et de la formulation du projet d'articles, M. Kolodkin est favorable à l'idée de réunir les projets d'articles 3 et 4 en un projet d'article unique. En tout état de cause, il conviendrait d'ajouter à la définition du terme « catastrophe » la formule « aux fins du présent projet d'articles ». S'agissant du projet d'article 4, la définition « d'État touché » porte à croire qu'un État peut être touché même si la catastrophe n'a pas eu d'incidence majeure sur sa population, puisqu'il suffit que sur son territoire ou sous sa juridiction ou son contrôle des personnes, des biens ou l'environnement aient été touchés, d'une façon ou d'une autre, par la catastrophe. Mais ce critère est-il suffisant pour justifier l'application du projet d'articles à l'État concerné?

47. En ce qui concerne la proposition visant à établir une distinction entre le personnel et les ressources civils et militaires, M. Kolodkin tient à souligner que les accords bilatéraux conclus par la Fédération de Russie dans le domaine considéré prévoient la possibilité d'une assistance aussi bien civile que militaire, et l'emploi, dans ce dernier cas, d'équipements militaires. En aucun cas l'assistance civile n'est privilégiée. Les États parties à ces accords partent du principe qu'en cas de catastrophe on doit utiliser les moyens, militaires ou civils, qui donneront les meilleurs résultats dans une situation donnée, avec l'accord, bien entendu, de l'État bénéficiaire. Il n'y a donc pas lieu d'établir une préférence en faveur du personnel ou des équipements civils dans le projet d'articles.

48. S'agissant du projet d'article 5, le Rapporteur spécial a très justement proposé de préciser que tous les acteurs prêtant assistance devaient respecter la dignité de la personne humaine. Toutefois, il reste un point à éclaircir: l'obligation de protéger la dignité de la personne humaine suppose-t-elle l'adoption de mesures concrètes? Et s'agit-il d'une obligation de droit international, notamment pour les ONG et les individus prêtant assistance? Il faudra aussi examiner la proposition tendant à déplacer l'article 5 dans le préambule.

49. Pour ce qui est du projet d'article 6, on peut lire dans le commentaire s'y rapportant adopté en première lecture que « la disposition envisage un droit de dérogation de l'État touché lorsque ce droit est reconnu en vertu du

³⁸ *Annuaire... 2011*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/643.

³⁹ *Annuaire... 2014*, vol. II (2^e partie), p. 70 (paragraphe 6 du commentaire relatif à l'alinéa a du projet d'article 4).

droit international des droits de l'homme existant⁴⁰». Or, il n'est pas certain qu'un tel principe puisse être dégagé de l'article 6 dans son libellé actuel. Aussi serait-il utile d'ajouter le membre de phrase «conformément au droit international» à la fin du texte. De plus, si M. Kolodkin n'est pas favorable, pour les raisons énoncées précédemment, à la reformulation proposée par le Rapporteur spécial, il estime qu'il conviendrait d'examiner l'opportunité de déplacer cette disposition pour l'insérer dans le préambule.

50. S'agissant de la proposition de reformulation du projet d'article 7, il serait utile, comme l'ont souligné d'autres membres de la Commission, de savoir à quelles notions renvoient les principes d'indépendance et de non-malfaisance. En outre, pas plus que l'intitulé de l'article qui a été adopté en première lecture, à savoir «Principes humanitaires⁴¹», celui proposé par le Rapporteur spécial («Principes de l'intervention humanitaire») n'a trait au droit humanitaire. De plus, si cet article portait sur l'assistance extérieure, il serait logique d'y faire figurer le principe de neutralité. Cependant, le texte du projet d'article, tel qu'il a été adopté en première lecture, ne semble pas porter exclusivement sur l'assistance fournie à l'État touché, puisqu'il traite aussi de l'action dudit État. Or, on imagine mal dans quelle mesure le principe de neutralité s'applique aux interventions de l'État touché. Si l'article 7 devait s'appliquer à une catastrophe causée par un attentat terroriste, l'État serait-il tenu de faire preuve de neutralité à l'égard des terroristes? Il importe de rappeler à ce propos qu'humanité et neutralité ne sont pas synonymes.

51. Quant au projet d'article 8, il dispose que les États ont l'obligation de coopérer entre eux. Mais dans quelle mesure cette obligation s'applique-t-elle à l'égard d'autres acteurs prêtant assistance? Et, à l'inverse, dans quelle mesure les organisations internationales ont-elles l'obligation de coopérer avec les États? Le comportement des organisations internationales est régi par leurs propres règles. Dès lors, peut-on considérer qu'une organisation qui est en mesure de fournir une assistance en cas de catastrophe et qui est tenue de coopérer avec ses États membres a également l'obligation de coopérer avec d'autres États? Il conviendrait peut-être de compléter ce projet d'article en indiquant que l'obligation de coopérer découle également du droit national et du droit international applicables.

52. S'agissant du projet d'article 16, il convient de noter que, en application de son règlement intérieur, une organisation internationale peut aussi avoir l'obligation d'offrir son assistance, obligation qui s'applique avant tout à l'égard de ses États membres. Le projet d'article 20 permet peut-être de remédier aux faiblesses du projet d'article 16 à ce sujet. En tout état de cause, on aurait tort de placer sur le même plan, dans le projet d'article 16, les États et les organisations internationales. Qui plus est, il convient de s'interroger sur l'opportunité d'établir une règle générale applicable aux organisations internationales.

53. Pour ce qui est du projet d'article 19, sa première phrase impose des obligations extrêmement strictes et très

peu réalistes pour ce qui est des consultations à tenir au sujet de la cessation de l'assistance extérieure. La proposition du Rapporteur spécial permettrait d'améliorer le texte du projet d'article, mais pas de remédier à ce défaut fondamental.

54. S'agissant du projet d'article 21, la reformulation proposée par le Rapporteur spécial n'apporte rien par rapport au texte du projet d'article 20, voire le rend redondant au regard de celui-ci. De plus, il convient de noter qu'au paragraphe 366 de son rapport, le Rapporteur spécial énumère un très grand nombre d'États favorables à l'exclusion des situations de conflit armé du champ d'application du projet d'articles. Il est rare qu'autant d'États partagent une même opinion au sujet d'une question de droit humanitaire, opinion qui est également partagée par le Comité international de la Croix-Rouge, comme on peut le lire au paragraphe 377 du rapport. D'autres États sont d'un avis contraire, mais, à la lecture du rapport, force est de constater qu'ils ne sont pas aussi nombreux. La proposition de reformulation du projet d'article 21 ne représente pas le point de vue de la majorité des États. On est donc en droit de s'interroger sur l'utilité de solliciter l'opinion des États si celle-ci n'est pas prise en compte.

55. M. Kolodkin recommande le renvoi du projet d'articles au Comité de rédaction. Néanmoins, il considère qu'il est impératif que celui-ci sache ce qu'on attend de lui: lui demande-t-on d'élaborer un projet d'articles destiné à devenir une convention, ou un projet de déclaration, ou encore un projet d'une autre nature? Si l'idée d'établir un projet d'articles semble opportune, on ne devrait pas systématiquement employer le mot *shall* plutôt que *should*, car les deux coexistent harmonieusement dans bon nombre d'instruments internationaux. Et surtout, la Commission devrait indiquer clairement aux États que ce projet d'articles a pour but le développement progressif du droit.

56. M. CANDIOTI tient à appeler l'attention sur deux points. En premier lieu, il souhaite soulever la question du libellé du projet d'article 16. À ce propos, il fait observer que la version espagnole du projet d'article ne permet guère d'en saisir le sens, puisqu'il y manque un élément important, l'adjectif *potenciales*. Cette erreur sera sans doute corrigée. En tout état de cause, M. Candiotti partage l'avis de M. Kolodkin, selon qui le projet d'article 16 présente des lacunes puisqu'il porte à croire qu'il est purement facultatif pour les États et les organisations internationales d'offrir une assistance aux États touchés. En second lieu, comme l'a dit le Rapporteur spécial, l'obligation de coopérer, qui fait l'objet du projet d'article 8, n'est pas suffisante. Il importe d'imposer au minimum l'obligation pour les États et organisations d'examiner les demandes d'assistance qui leur sont adressées.

57. M. SABOIA estime que le huitième rapport du Rapporteur spécial sur la protection des personnes en cas de catastrophe comporte tous les éléments nécessaires au bon déroulement de l'examen en seconde lecture du projet d'articles. Il tient notamment à féliciter le Rapporteur spécial d'avoir présenté dans son rapport une analyse rigoureuse des propositions et des commentaires formulés par les États et les organisations internationales dans le cadre de l'élaboration du projet d'articles.

⁴⁰ Ibid., p. 74 (paragraphe 3 du commentaire relatif au projet d'article 6).

⁴¹ Ibid., p. 74.

58. S'agissant de la forme à donner au résultat final des travaux de la Commission, il convient de rappeler que c'est aux États qu'il appartiendra de décider s'ils souhaitent adopter un instrument juridiquement contraignant à partir du texte qu'aura soumis la Commission, ou opter pour un instrument d'une autre nature. M. Saboia, pour sa part, est favorable à l'élaboration d'un instrument contraignant. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial au paragraphe 413 de son rapport, une recommandation en faveur de la conclusion d'une convention internationale serait pleinement conforme à la pratique suivie par la Commission. En outre, des organisations importantes qui ont une longue expérience des situations de catastrophe, notamment la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Programme alimentaire mondial, ont abondé dans ce sens.

59. Pour ce qui est du débat sur la question de savoir s'il est opportun d'indiquer expressément que certaines dispositions constituent un développement progressif ou une codification du droit international, M. Saboia partage l'avis, notamment, de MM. Candioti, Nolte et McRae. La Commission a pour mandat de promouvoir le développement progressif et la codification du droit international. Dans la plupart de ses travaux, elle s'est gardée d'établir une distinction nette entre ces deux aspects et, comme l'a relevé M. McRae, il est souvent difficile de les différencier dans la pratique.

60. La plupart des modifications proposées par le Rapporteur spécial à l'issue de son analyse des commentaires formulés par les États et les organisations internationales ont pour effet de préserver ou d'améliorer l'équilibre entre le respect des droits souverains de l'État touché, d'une part, et le respect des droits individuels et du droit international, d'autre part. Si pour certains, le projet d'articles n'est pas suffisamment concret, il convient de rappeler qu'il n'a pas pour finalité de faire double emploi avec le vaste corpus d'instruments régissant les questions opérationnelles liées à la protection des personnes en cas de catastrophe, mais au contraire de constituer un cadre juridique général, pour combler un vide en la matière.

61. S'agissant du projet d'article 3, certains membres de la Commission ont fait valoir que l'ajout de l'adjectif «économiques» risquerait de donner lieu à une interprétation trop générale de la définition du terme «catastrophe», lequel pourrait alors s'appliquer, par exemple, aux répercussions de la chute des prix à l'exportation. Toutefois, l'adjectif «économiques» est ici associé au mot «dommages» et à l'expression «de grande ampleur», et renvoie à une destruction massive de l'infrastructure économique par la catastrophe, comme dans le cas d'Haïti. Le Comité de rédaction aura soin de reformuler le projet d'article de façon à répondre aux préoccupations exprimées à cet égard.

62. Pour ce qui est du projet d'article 4 consacré aux termes employés, le Rapporteur spécial a proposé, compte tenu des Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe⁴²

⁴² Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe*, révision 1.1, novembre 2007.

(Directives d'Oslo), de reformuler la disposition relative aux ressources militaires. Les raisons invoquées pour justifier une telle démarche ne devraient pas donner lieu à une restriction inutile de l'utilisation des ressources militaires, qui sont souvent essentielles en ce qu'elles permettent d'apporter dans les meilleurs délais l'aide nécessaire aux victimes de catastrophe, comme M. Kolodkin l'a fait observer à juste titre. En outre, on peut lire au paragraphe 76 du rapport que le personnel militaire demeure pleinement sous le commandement de l'État prêtant assistance, ce qui risque de créer un conflit avec les droits de l'État touché. Il conviendrait d'apporter des précisions supplémentaires sur ce point.

63. Pour ce qui est du projet d'article 5, M. Saboia estime que la dignité de la personne humaine, qui constitue le fondement de l'évolution des droits de l'homme, ne devrait pas être incorporée dans le préambule, car c'est une notion qui mérite que l'on y consacre un projet d'article à part entière.

64. S'agissant du projet d'article 6, relatif aux droits de l'homme, M. Saboia appuie l'insertion du mot «protection». Certains ont critiqué le terme «exercice», et peut-être le mot «jouissance» est-il plus conforme à la terminologie habituelle en matière de droits de l'homme. Pour ce qui est du projet d'article 7, M. Saboia estime comme certains des orateurs qui l'ont précédé qu'il n'y a guère de raison d'insérer les mots «de non-malfaisance» et «d'indépendance».

65. Comme le souligne le Rapporteur spécial au paragraphe 158 de son rapport, l'obligation de coopérer est un principe important du droit international consacré dans 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. Le projet d'article 8, relatif à l'obligation de coopérer, est au cœur du sujet et l'expression «selon le cas» ménage une certaine souplesse dans l'exécution de cette obligation.

66. S'agissant enfin de la question de la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire et la reformulation par le Rapporteur spécial du projet d'article 21 sous la forme d'une clause «sans préjudice», cette solution rend adéquatement compte de l'opinion majoritaire exprimée lors du débat à la Sixième Commission, à savoir que, s'il convient de reconnaître la primauté du droit international humanitaire en tant que *lex specialis* des conflits armés, le projet d'articles pourrait se révéler utile dans les situations de catastrophe se produisant lors d'un conflit armé.

67. Quant au projet de préambule proposé par le Rapporteur spécial, le texte devrait en être soumis au Comité de rédaction avec celui des projets d'article.

68. M. HASSOUNA dit que l'actualité du sujet à l'examen est attestée par les souffrances causées dans le monde entier par les catastrophes naturelles telles qu'inondations, séismes ou tsunamis, et il est donc urgent de réglementer les interventions de la communauté internationale face à ces situations dramatiques. Les travaux de la Commission, guidés et inspirés par le Rapporteur spécial, sont importants à cet égard et le projet d'articles comble un

vide juridique en explicitant les principes fondamentaux sur lesquels reposent les droits et obligations des États et autres acteurs en cas de catastrophe. Il servira de cadre juridique à la conclusion d'accords régionaux et bilatéraux, et à l'élaboration des directives opérationnelles régissant l'action des acteurs non étatiques, en particulier la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

69. Les projets d'article à l'examen ont été élaborés par la Commission de 2008 à 2014, année où ils ont été adoptés en première lecture. La Commission procède aujourd'hui à leur seconde lecture alors qu'elle est entrée dans la dernière année du quinquennat en cours. Dans ce contexte, il convient de remercier le Rapporteur spécial pour son excellent huitième rapport, dans lequel il résume l'ensemble des travaux sur le sujet en récapitulant les commentaires et observations de tous les acteurs concernés en ce qui concerne chaque question et chaque projet d'article, puis en examinant chaque proposition et chaque accord avant de présenter ses propres recommandations. Il fait preuve dans celles-ci de compréhension, d'objectivité et de souplesse, avec pour seul objectif d'aboutir à un libellé précis, juridiquement solide et susceptible de recueillir un large appui. Il conviendrait toutefois d'indiquer brièvement dans les commentaires les raisons pour lesquelles il n'a pas accepté les principales propositions des acteurs concernés.

70. Le rapport à l'examen rend compte de l'approche générale adoptée par la Commission dans l'étude du sujet, à savoir maintenir un équilibre approprié entre la nécessité de protéger les personnes touchées par des catastrophes et celle de respecter les principes de la souveraineté de l'État et de la non-ingérence. Pour réaliser cet objectif, l'assistance humanitaire doit toujours demeurer neutre et impartiale, et reposer sur la solidarité et la coopération entre tous les acteurs concernés. Or, en dépit de cette approche constructive adoptée par la Commission, de nombreux États membres de l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique (AALCO) se sont, lors de l'assemblée annuelle de cette organisation tenue récemment, déclarés préoccupés, craignant que le projet d'articles ne ménager pas suffisamment la souveraineté de l'État touché et son consentement à l'assistance extérieure. M. Hassouna indique qu'il les a rassurés, soulignant que la souveraineté et le consentement de l'État touché étaient expressément mentionnés dans le projet d'article 4, relatif aux termes employés, le projet d'article 12, relatif au rôle de l'État touché, le projet d'article 14, relatif au consentement de l'État touché et le projet d'article 15, relatif aux conditions de fourniture de l'assistance extérieure, indiquant qu'il espérait que ces éclaircissements dissiperaient leur crainte, et faisant valoir que l'appui des États membres de l'AALCO aux projets d'articles adoptés par la Commission était essentiel pour que ceux-ci soient approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies.

71. S'agissant du huitième rapport du Rapporteur spécial et de ses recommandations concernant les projets d'article, M. Hassouna souscrit à l'idée d'indiquer dans l'introduction ou dans le commentaire que le projet d'articles relève à la fois du développement progressif et de la codification du droit international, car cela serait

conforme au mandat de la Commission et à sa pratique récente. Quant à savoir s'il convient d'indiquer que telle ou telle règle relève du développement progressif, la décision devrait être laissée au Rapporteur spécial, qui est le mieux placé pour déterminer si cela est utile et nécessaire.

72. Il faut également se féliciter que le projet d'articles ne reprenne pas la notion de « responsabilité de protéger », conformément à la position adoptée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui, dans son rapport de 2009 sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, indique que « [l]a responsabilité de protéger ne s'applique, jusqu'à ce que les États Membres en décident autrement, qu'aux quatre crimes et violations spécifiés : génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité. Tenter de l'étendre à d'autres calamités, comme le VIH/sida, aux changements climatiques ou à la réaction face aux catastrophes naturelles compromettrait le consensus réalisé en 2005 et solliciterait le concept au-delà de sa reconnaissance ou de son utilité opérationnelle⁴³ ». La Commission a depuis fait sienne cette position.

73. En ce qui concerne les projets d'articles premier et 2, il conviendrait d'indiquer dans le commentaire qu'ils sont applicables à tous les stades des catastrophes.

74. S'agissant des projets d'articles 3 et 4, ils pourraient être réunis car ils concernent tous deux les termes employés, même si le maintien de la définition du terme « catastrophe » dans un article distinct peut se justifier puisqu'il s'agit du sujet de l'ensemble du projet d'articles. En ce qui concerne le premier de ces projets d'article, M. Hassouna se félicite de l'ajout des « déplacements de population » dans la définition, car il rend compte du triste sort des personnes déplacées dans les situations de catastrophe. Quant à l'adjectif « économiques », il serait déraisonnable s'il visait uniquement une récession ou une crise économique temporaire, mais, comme il est précisé que les dommages sont « de grande ampleur », il s'agit ici de l'effondrement économique total de l'État touché, souvent associé à une autre calamité, et donc bien d'une catastrophe.

75. En ce qui concerne l'alinéa *e* du projet d'article 4, relatif au « personnel de secours », la proposition selon laquelle « les ressources militaires ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable » doit être mieux expliquée dans le commentaire, car dans la pratique l'assistance (par opposition à l'intervention) militaire s'est souvent révélée plus rapide et efficace dans les situations de catastrophe. Il conviendrait donc de remplacer le verbe « doivent » par « devraient ».

76. En ce qui concerne le projet d'article 5, relatif à la dignité humaine, il s'agit d'un principe important qui est le fondement ultime du droit des droits de l'homme. Il est visé dans la Charte des Nations Unies, dans tous les instruments universels relatifs aux droits de l'homme, dans la plupart des instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme et dans la constitution de nombreux pays. Ce projet d'article doit donc rester placé avant le projet d'article relatif aux droits de l'homme, le projet d'article 6.

⁴³ « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », rapport du Secrétaire général (A/63/677), par. 10, al. *b*.

S'agissant de ce dernier, M. Hassouna préférerait que l'on revienne au libellé initial qui visait le seul respect des droits de l'homme, et non leur respect, leur protection et leur exercice.

77. En ce qui concerne le projet d'article 7, relatif aux principes de l'intervention humanitaire, la mention des principes de non-malfaisance et d'indépendance est ambiguë et doit être clarifiée. Si l'on peut se féliciter de la mention des besoins des personnes les plus vulnérables, des précisions dans le commentaire sur l'identité juridique de ces personnes faciliteraient la fourniture de l'assistance.

78. Le projet d'article 8 concerne l'obligation des États de coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies et avec les autres acteurs prêtant assistance. Comme la coopération a par définition un caractère volontaire, le verbe «doivent» devrait être remplacé par «devraient», et le projet d'article simplement intitulé «Coopération en cas de catastrophe». En outre, il conviendrait de mentionner expressément, dans ce projet d'article ou son commentaire, le rôle des organisations régionales, intergouvernementales ou non gouvernementales, dans la fourniture de l'assistance en cas de catastrophe. L'expérience pratique atteste en effet que c'est souvent l'assistance fournie par les acteurs régionaux qui est la plus rapide et la plus efficace dans de telles situations.

79. Pour ce qui est de la réduction des risques de catastrophe, qui fait l'objet du projet d'article 11, M. Hassouna souhaiterait que l'on remplace le mot «réduit» par «devrait réduire» ou «s'efforce de réduire».

80. S'agissant de l'obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure, qui fait l'objet du projet d'article 13, la détermination de la mesure dans laquelle une catastrophe dépasse la propre capacité d'intervention de l'État touché ne devrait pas être laissée à cet État lui-même, et M. Hassouna est donc favorable à l'ajout, après le mot «dépasse», du mot «manifestement», pour définir le seuil à partir duquel cette obligation devient opérante.

81. Dans le projet d'article 14, relatif au consentement de l'État touché à l'assistance extérieure, la notion de «bonne foi» semble inutile. De plus, l'idée que le consentement ne doit être ni refusé ni retiré «arbitrairement» doit être développée et clarifiée dans le commentaire du projet d'article, car il s'agit d'un élément clef de la fourniture de l'assistance extérieure.

82. En ce qui concerne la cessation de l'assistance extérieure, qui fait l'objet du projet d'article 19, les conditions de cette cessation devraient être définies plus clairement dans le commentaire, afin que le processus soit transparent et juridiquement clair.

83. S'agissant du projet d'article 20, sur la relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international, et du projet d'article 21, sur la relation avec le droit international humanitaire, ces dispositions devraient être simplifiées et réunies dans un projet d'article unique disposant que «le présent projet d'articles est sans préjudice d'autres règles du droit international», règles dont la nature et la spécificité seraient indiquées dans le commentaire.

84. En ce qui concerne le projet de préambule présenté par le Rapporteur spécial, M. Hassouna estime comme celui-ci que le projet d'articles doit être complété par un préambule en définissant le cadre conceptuel. Le texte proposé par le Rapporteur spécial est dans l'ensemble acceptable, moyennant deux observations : au quatrième alinéa, s'agissant de l'importance de renforcer la coopération internationale, les parties à cette coopération, par exemple des acteurs prêtant assistance ou l'État touché, pourraient être mentionnées. Au cinquième alinéa, lorsque l'on réaffirme la primauté du rôle de l'État touché, on pourrait également mentionner l'obligation de cet État de coopérer avec les États et autres acteurs prêtant assistance, ce afin de préserver l'équilibre du projet d'articles.

85. La question de la forme finale du projet d'articles semble prêter à controverse, des opinions différentes ayant été exprimées à cet égard par les États comme par les membres de la Commission. Certains ont dit préférer des directives non contraignantes, un guide de la pratique ou un ensemble de recommandations mais, pour M. Hassouna, une convention internationale fournirait l'impulsion nécessaire à l'élaboration, au niveau régional, de nouveaux instruments sur l'assistance en cas de catastrophe et, au niveau national, d'une législation en la matière. Il souscrit donc à la recommandation du Rapporteur spécial tendant à ce que la Commission recommande à l'Assemblée générale la conclusion d'une convention internationale sur la base du projet d'articles. Toutes les recommandations figurant dans le huitième rapport du Rapporteur spécial devraient donc être renvoyées au Comité de rédaction afin que le projet d'articles soit achevé aussi rapidement que possible et que le Rapporteur spécial puisse mettre la dernière main aux commentaires. Une fois adopté en seconde lecture, le projet d'articles représentera une réalisation majeure du quinquennat en cours.

86. M^{me} JACOBSSON dit qu'elle tient à déclarer d'emblée, s'agissant de la forme finale du résultat des travaux de la Commission sur le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe, qu'elle est en faveur d'un projet de convention. Le besoin d'une convention-cadre universelle sur le sujet est de plus en plus manifeste eu égard aux catastrophes naturelles auxquelles le monde a dû faire face ces dernières années et aux difficultés administratives et structurelles qui ont parfois nui à la rapidité des interventions. De fait, il serait regrettable que la Commission n'utilise pas le mandat de codification et de développement progressif du droit international qui est le sien dans un domaine où le besoin est si évident.

87. Cela étant, l'excellent huitième rapport du Rapporteur spécial et les projets d'article qu'il propose appellent certaines observations. Il convient de souligner l'habileté avec laquelle le Rapporteur spécial a, comme dans ses précédents rapports, réussi à mettre l'accent sur la protection de l'individu tout en préservant la présomption fondamentale selon laquelle c'est l'État touché qui joue le rôle principal dans la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance en cas de catastrophe sur son territoire. Dans ce contexte, il convient de répéter qu'on ne saurait mettre en balance la souveraineté et les droits de l'homme. Les droits de l'homme existent qu'il soit ou non porté atteinte à la

souveraineté d'un État. La réciproque n'est pas nécessaire. Le fait qu'un État puisse déroger à ses obligations en matière de droits de l'homme ne signifie pas que ces droits cessent d'exister. De plus, comme l'ont souligné d'autres membres de la Commission, la souveraineté de l'État entraîne pour celui-ci l'obligation d'honorer ses obligations en matière de droits de l'homme.

88. Il n'y a aucune raison de revenir sur les questions sur lesquelles la Commission est parvenue à un accord après des débats prolongés, par exemple celle, délicate et controversée, de la responsabilité de protéger. La protection des personnes en cas de catastrophe ne saurait dépendre d'un label; elle doit reposer sur des articles concrets et fonctionnels concernant la manière dont les États et les organisations internationales doivent et peuvent agir pour que les victimes des catastrophes reçoivent protection et assistance dans le respect intégral de leur dignité et de leurs droits.

89. M^{me} Jacobsson appuie toute formulation visant à renforcer les mesures de prévention et à souligner l'importance des accords régionaux et bilatéraux d'assistance en cas de catastrophe. Ces accords sont le plus souvent conclus avant qu'une catastrophe survienne et portent fréquemment sur toutes les phases des catastrophes, y compris la prévention. De plus, ils prévoient souvent des mesures de coopération, par exemple une formation et des manœuvres conjointes, lesquelles n'ont pas seulement un objectif pratique: elles contribuent sensiblement à réduire les tensions entre les pays. M^{me} Jacobsson indique que, dans la région dont elle est originaire, plusieurs accords bilatéraux et régionaux, qui contiennent un article général sur le franchissement des frontières et un article sur les cas dans lesquels l'assistance est fournie par du personnel militaire, des navires d'État et des appareils ou véhicules militaires, ont été conclus. Dans de telles situations, une autorisation spéciale d'entrée sur le territoire est requise. À ce propos, s'agissant du traitement réservé aux ressources militaires dans le rapport à l'examen, bien que l'aide humanitaire soit au premier chef une question civile, il importe de ne pas dresser d'obstacles susceptibles de retarder inutilement l'assistance en cas de catastrophe. En dernière analyse, c'est l'État bénéficiaire de l'assistance qui décide d'accepter ou non celle-ci. De plus, il est parfois difficile de distinguer ressources militaires et ressources civiles. Le caractère civil ou militaire des garde-côtes, par exemple, dépend de l'organisation interne de l'État prêtant assistance.

90. Par ailleurs, la question du genre semble avoir été oubliée dans le rapport à l'examen. Dans son septième rapport⁴⁴, le Rapporteur spécial mentionnait le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015⁴⁵ et la nécessité de tenir compte de cette question. M^{me} Jacobsson demeure convaincue que celle-ci doit être explicitée dans les projets d'article et les commentaires pour la simple raison que l'assistance sera ainsi beaucoup plus efficace. Une démarche soucieuse de la question du genre, tout comme

d'autres éléments tels que la nécessité de tenir compte de la diversité culturelle, est essentielle pour que les interventions soient effectives, tant en termes de rapidité et d'efficacité qu'en termes de coût.

91. De nos jours, la question du genre est de plus en plus systématiquement prise en compte lorsqu'il est question d'aide humanitaire, et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires y a considérablement contribué au niveau mondial. Elle est toutefois quelque peu laissée de côté dans les situations de catastrophe, comme l'a relevé la trente et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2011. Par exemple, après avoir constaté que des opérations d'urgence menées en Haïti et au Pakistan touchaient différemment les femmes, les filles, les hommes et les garçons, la Croix-Rouge norvégienne a décidé de tenir compte plus systématiquement de la question du genre. L'importance de cette question est également soulignée dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030)⁴⁶ et dans la résolution n° 6 sur le renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques de catastrophe et aux premiers secours adoptée en décembre 2015 lors de la trente-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁴⁷.

92. S'agissant des projets d'articles premier et 2 proposés par le Rapporteur spécial, M^{me} Jacobsson indique qu'elle appuie la recommandation faite par celui-ci de conserver le libellé adopté par la Commission en première lecture. En ce qui concerne les projets d'article 3 et 4, elle estime qu'ils devraient être réunis. Elle ne voit en effet pas l'intérêt d'adopter une définition du terme «catastrophe» à d'autres fins que celles du projet d'articles. En introduisant deux catégories de définitions, l'une clairement limitée aux fins du projet d'articles et l'autre tentant d'aller au-delà, on risque de créer une certaine confusion. En outre, une définition aussi générale risque d'aller à l'encontre des définitions du terme «catastrophe» figurant dans d'autres instruments, notamment des accords bilatéraux et régionaux.

93. Le Rapporteur spécial a proposé d'apporter deux modifications au projet d'article 3. M^{me} Jacobsson appuie l'insertion de la mention des «déplacements de population», essentiellement pour la raison avancée par l'Organisation internationale pour les migrations, à savoir faire mieux ressortir la question de la mobilité humaine, mais non la proposition visant à ajouter le qualificatif «économiques» en l'absence d'arguments convaincants en faveur d'un tel ajout, qui risque d'être cause d'incertitude.

94. S'agissant de la définition de l'expression «État touché» qui figure à l'alinéa a du projet d'article 4, elle mérite un examen plus approfondi si l'on doit l'interpréter comme le font certains membres de la Commission, par exemple M. Murphy et M. Hmoud, à savoir comme signifiant qu'un État est touché si l'un de ses ressortissants est présent sur le territoire où la catastrophe a eu

⁴⁴ *Annuaire... 2014*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/668 et Add.1.

⁴⁵ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6), chap. I, résolution 2, «Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes».

⁴⁶ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale, en date du 3 juin 2015, annexe II.

⁴⁷ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, document 32IC/15/R6.

lieu. Il serait préoccupant que la Commission élargisse la notion d'État touché au-delà de ce que l'on peut considérer comme raisonnable. En outre, cette notion doit demeurer distincte de celle d'intérêt national : il existe en effet une tendance dangereuse à élargir la notion d'intérêt national et la Commission ne doit pas l'encourager. Il est donc important que le sens de l'expression « État touché » soit expliqué comme il convient dans les commentaires. La définition actuelle s'inspire des Lignes directrices de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁴⁸, comme expliqué dans les commentaires adoptés en première lecture en 2014. Il s'agit d'un bon point de départ, même si des commentaires plus détaillés sont peut-être justifiés.

95. Pour les raisons qu'elle a déjà exposées, M^{me} Jacobsson estime que l'ajout proposé à l'alinéa *e* du projet d'article 4, à savoir le membre de phrase « les ressources militaires ne doivent être utilisées que lorsqu'il n'existe pas de solution civile comparable », devrait être supprimé. Elle approuve par contre la mention expresse du « matériel de télécommunications » à l'alinéa *f* du même projet d'article.

96. S'agissant de la dignité humaine, qui fait l'objet du projet d'article 5, M^{me} Jacobsson est fermement convaincue qu'un article distinct doit lui être consacré. Comme expliqué dans les commentaires adoptés en première lecture, le principe de la dignité humaine « étaye les instruments internationaux des droits de l'homme et a été interprété comme constituant le fondement ultime du droit des droits de l'homme »⁴⁹. Il serait erroné de placer dans le préambule du projet l'obligation des États et autres acteurs prêtant assistance de respecter et protéger la dignité inhérente à la personne humaine, alors que cette obligation est expressément énoncée dans des articles d'instruments relatifs aux droits de l'homme, par exemple l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. M^{me} Jacobsson appuie également la proposition du Rapporteur spécial tendant à employer l'expression « autres acteurs prêtant assistance ».

97. M^{me} Jacobsson souscrit en outre à la version révisée du projet d'article 6. En ce qui concerne le projet d'article 7, relatif aux principes de l'intervention humanitaire, et le projet d'article 21, sur la relation avec le droit international humanitaire, le Rapporteur spécial propose de mentionner deux principes supplémentaires dans le projet d'article 7, à savoir les principes de non-malfaisance et d'indépendance. Or, dans un projet de convention, seuls devraient être mentionnés les principes dont les conséquences sont claires, et M^{me} Jacobsson n'est pas convaincue que mentionner les principes de non-malfaisance et d'indépendance contribuera à l'appréciation des effets juridiques des principes énoncés. Il serait préférable de souligner l'importance de ces deux principes dans les commentaires. Pour une raison comparable, la référence au principe de neutralité laisse M^{me} Jacobsson sceptique. Certes, ce principe est énoncé dans de nombreux

instruments de « droit souple » (*soft law*) concernant les interventions en cas de catastrophe. Étant parmi les principes fondamentaux du Comité international de la Croix-Rouge, il revêt bien entendu une importance cruciale dans l'action de celui-ci, mais M^{me} Jacobsson voit mal pour quelle raison il est mentionné dans le projet d'articles à l'examen. Elle ne s'opposera toutefois pas à son maintien si la distinction entre neutralité et impartialité est expliquée comme il convient dans le commentaire.

98. Si l'on peut dire, comme le fait l'Équateur, que l'action humanitaire doit éviter d'aggraver les disparités et la discrimination au sein de la population touchée, on peut également dire que le droit international humanitaire opère parfois une « discrimination », au sens où il donne la priorité à certains groupes comme les femmes et les enfants. Cela a amené des membres de la Commission à conclure que les principes énoncés dans le projet de convention risquaient d'entrer en conflit avec les principes du droit international humanitaire, alors même que le projet de convention, de manière générale, n'est pas applicable en temps de conflit armé. Cela montre le lien indissoluble qui existe entre le projet d'article 7 et le projet d'article 21. Si l'on conserve le texte du projet d'article 21 adopté en première lecture, qui dispose que le projet d'articles « ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables⁵⁰ », le problème est moindre. Ce texte montre en effet clairement qu'il existe une hiérarchie des normes, et que cette hiérarchie contribue à protéger les personnes vulnérables aussi bien en cas de catastrophe que durant un conflit armé. Par contre, si l'on remanie le projet d'article 21 comme le recommande le Rapporteur spécial, un problème peut se poser si l'on n'explique pas en détail dans le commentaire ce que l'on entend par « sans préjudice ».

99. S'agissant du projet d'article 8, relatif à l'obligation de coopérer, M^{me} Jacobsson n'est pas convaincue qu'il faille mentionner spécifiquement le Coordonnateur des secours d'urgence, dont le poste est beaucoup trop lié à l'organigramme actuel de l'Organisation des Nations Unies ; son rôle spécifique peut être expliqué dans le commentaire.

100. Enfin, s'agissant du projet d'article 12, sur le rôle de l'État touché, M^{me} Jacobsson appuie la recommandation du Rapporteur spécial de ne pas modifier le texte adopté en première lecture. Ce texte est le résultat de discussions prolongées et approfondies et toute modification risque d'entraîner des demandes d'autres modifications lourdes de conséquences. L'article relatif au rôle de l'État touché est l'un des plus importants, sinon le plus important, du projet en ce qu'il expose les prémisses de celui-ci dans son ensemble.

101. En conclusion, M^{me} Jacobsson indique qu'elle est favorable au renvoi de tous les projets d'article au Comité de rédaction.

102. M. ŠTURMA dit que, dans l'ensemble, les projets d'article proposés énoncent des principes bien adaptés et mesurés, propres à servir de cadre à la fourniture, par

⁴⁸ Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (30IC/07/R4), adoptées à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007.

⁴⁹ Voir *Annuaire... 2014*, vol. II (2^e partie), p. 72 (paragraphe 2 du commentaire relatif au projet d'article 5).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 96.

les acteurs concernés, d'une assistance aux États touchés. Ces projets de texte établissent en effet un équilibre approprié entre, d'une part, les principes de la souveraineté et de la non-intervention et, d'autre part, les principes humanitaires et les droits de l'homme. Pour ce qui est de leur nature juridique, ils relèvent de la codification et du développement progressif du droit international, ce que l'on pourrait mentionner dans un commentaire général du projet d'articles, comme certains membres l'ont proposé à une séance précédente, mais M. Šturma n'insistera pas sur ce point.

103. Pour ce qui est de la forme finale du projet d'articles, M. Šturma approuve la proposition du Rapporteur spécial tendant à ce que la Commission recommande à l'Assemblée générale d'adopter une convention internationale. Comme cette convention serait nécessairement, de par la nature de ses dispositions, une convention-cadre, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de ce que l'Assemblée générale opte plutôt pour une déclaration puisque, dans l'un ou l'autre cas, des règles et des principes de même nature, c'est-à-dire des règles et des principes-cadres, seront adoptés. L'adoption du projet d'articles sous la forme d'un instrument contraignant serait certes préférable, mais une déclaration ne serait pas dénuée de tout intérêt : elle serait adoptée plus rapidement et s'appliquerait à tous les États Membres.

104. Venant aux projets d'article, M. Šturma dit qu'il les approuve pour la plupart et qu'il s'en tiendra donc à quelques remarques sur les modifications que le Rapporteur spécial propose pour certains d'entre eux et sur les problèmes qui en découlent. Plusieurs membres ont proposé de réunir les projets d'articles 3 et 4 en un projet d'article unique relatif aux termes employés. Rien ne s'y oppose, car c'est surtout le contenu de ces projets de texte qui importe. Ainsi, la définition du terme « catastrophe », au projet d'article 3, est une disposition essentielle pour bien comprendre en quoi la protection des personnes en cas de catastrophe se distingue de la notion de responsabilité de protéger, point soulevé par M. Forteau et M. Nolte. Ces deux corps de règles reposent incontestablement sur le même fondement de l'obligation élémentaire qu'ont les États, en vertu de leur souveraineté, de protéger les personnes qui se trouvent sur leur territoire ou qui sont placées sous leur juridiction ou leur contrôle. Ils se distinguent toutefois par la nature des risques auxquels ils renvoient et, dans une large mesure, par la nature et les moyens des réponses apportées dans chaque cas.

105. Plusieurs éléments ont été ajoutés dans la définition du terme « catastrophe » et, si l'ajout du mot « déplacements » n'a suscité aucune objection particulière parmi les membres de la Commission, M. Murphy et M. Nolte ont en revanche exprimé des doutes quant à celui de l'adjectif « économiques ». L'on pourrait revenir sur ce choix, mais M. Šturma, qui est originaire d'un pays où deux inondations de grande ampleur sont survenues ces quinze dernières années, souhaite rappeler que les catastrophes sont aussi à l'origine de dommages directs et indirects que les mots « matériels » et « économiques » visent précisément à couvrir. Il propose par conséquent de conserver l'adjectif « économiques » et d'ajouter après « d'événements provoquant », les mots « par leurs conséquences physiques », formule tirée de l'article premier

des articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses⁵¹. Cette solution présente le double avantage de rappeler la distinction entre le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe et la notion de responsabilité de protéger, et d'exclure par ailleurs du champ de la définition des catastrophes et des dommages économiques les troubles et perturbations économiques d'origine humaine, tels que la dette ou les crises financières.

106. Pour ce qui est du libellé du projet d'article 4, M. Šturma considère que l'expression « autre acteur prêtant assistance » est une formule synthétique qui convient pour désigner les parties prenantes autres que les États prêtant assistance. Cela étant, il serait peut-être utile d'opérer, dans certains projets d'article du dispositif, une distinction entre les États, l'Organisation des Nations Unies (et éventuellement d'autres organisations intergouvernementales) et les autres acteurs. Tel est en particulier le cas au projet d'article 8, sur l'obligation de coopérer, où cette distinction est en effet de mise, comme l'ont souligné M. Murphy et M. Nolte.

107. En ce qui concerne l'alinéa *e* du projet d'article 4, M. Šturma convient qu'il faudrait supprimer le 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 », tant pour des raisons de forme que de fond. De forme, parce qu'une règle de cette nature n'a pas sa place dans un article relatif aux termes employés, mais devrait figurer dans les projets d'articles 16 ou 17. De fond, parce que ce libellé est exagérément restrictif, notamment si on le compare aux Directives d'Oslo. L'organisation du personnel de secours et de son équipement diffère selon les États et il n'est pas rare qu'elle relève de la responsabilité de l'armée, y compris lorsque les secours sont apportés à des fins civiles ou humanitaires. Si le membre de phrase susmentionné était conservé, il faudrait y remplacer le verbe « doivent » par « devraient ».

108. Passant aux projets d'article clefs, M. Šturma dit que le projet d'article 6 lui semble nécessaire mais que le mot « exercice » qui y est employé soulève d'importantes difficultés. Sans minimiser le rôle des obligations positives des États ni celui des droits économiques et sociaux (par exemple, le droit à l'alimentation), il souhaite rappeler que les catastrophes sont un exemple typique de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, autrement dit de situations dans lesquelles la capacité des États de faire respecter tous les droits de l'homme est restreinte. Comme le Rapporteur spécial le reconnaît dans le commentaire afférent à ce projet de texte, la référence aux droits de l'homme dans le projet d'article renvoie au droit international des droits de l'homme dans son ensemble, y compris au traitement par celui-ci des droits dérogeables et indérogeables. L'on notera toutefois que cette distinction, essentielle au regard des droits civils et politiques, ne figure pas dans tous les traités, notamment les traités relatifs aux droits

⁵¹ Résolution 62/68 de l'Assemblée générale, en date du 6 décembre 2007, annexe. Le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses adopté par la Commission et les commentaires y relatifs sont reproduits dans *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 157 et suiv., par. 97 et 98.

économiques et sociaux. Qui plus est, en cas de catastrophe, la mise en œuvre de ces droits est perturbée, y compris en l'absence de toute dérogation officielle.

109. Pour ce qui est du projet d'article 7, qui est de la plus haute importance, M. Šturma approuve les termes « personnes les plus vulnérables » qui apportent une amélioration par rapport à la version initiale, mais ne comprend pas bien pourquoi le Rapporteur spécial a ajouté aux principes régissant les interventions humanitaires, un principe de non-malfaisance qui lui semble quelque peu hasardeux. À l'évidence, la réponse à une catastrophe ne devrait jamais se solder par des dommages supplémentaires pour les victimes. Cela étant, dans les circonstances particulièrement exceptionnelles (force majeure) engendrées par les catastrophes, il n'est pas toujours possible d'apporter une réponse et une assistance effectives sans causer de dommages. Ainsi, les mesures prises par les États ou par les autres acteurs prêtant assistance pour sauver des vies humaines peuvent-elles causer des dommages aux biens, privés ou publics. Faut-il en déduire que la responsabilité internationale de ces États peut être engagée à raison de tels dommages ?

110. Le projet d'article 11, qui prévoit l'adoption par les États de mesures de prévention pour réduire les risques de catastrophe, pose le même problème. Ainsi, faut-il considérer que l'absence de prévention, ou son insuffisance, constitue une violation par l'État touché de ses obligations, violation susceptible d'engager sa responsabilité internationale ? Répondre à cette question par l'affirmative reviendrait à créer une nouvelle règle. C'est pourquoi, afin d'éviter de nouveaux débats sur le développement progressif du droit international, on pourrait remplacer le verbe « réduit » par « devrait réduire » au premier paragraphe du projet d'article.

111. M. Šturma approuve le nouveau libellé des projets d'articles 12, 13 et 14 dont la teneur est le fruit d'un équilibre délicat entre la souveraineté et les obligations de l'État touché. Enfin, le libellé du projet d'article 21 tel que modifié par le Rapporteur spécial pose un problème de droit qui ne manque pas d'intérêt. M. Caffisch a raison de dire que, si la Commission souhaite simplement avoir deux clauses sans préjudice, la meilleure solution consiste à réunir les projets d'articles 20 et 21 en un projet unique. Toutefois, si son objectif est d'appeler expressément l'attention sur le fait que certaines circonstances exceptionnelles complexes peuvent découler à la fois d'une catastrophe et d'un conflit armé international ou non international, il faudrait inclure dans le projet d'articles une autre disposition relative à la *lex specialis*, en l'espèce le droit international humanitaire. Ainsi, le projet d'articles ne s'appliquerait que lorsque les règles du droit international humanitaire en vigueur ne s'appliquent pas. En conclusion, M. Šturma approuve le renvoi au Comité de rédaction de l'ensemble des projets d'articles proposés.

112. M. HUANG note que les projets d'article adoptés par la Commission en première lecture à sa soixante-sixième session ont, dans l'ensemble, été favorablement accueillis par les États à la Sixième Commission, ce qui témoigne de la qualité des travaux accomplis jusque-là. Toutefois, des critiques ont aussi été émises, qui montrent que des améliorations considérables devront

être apportées à ces projets de texte en seconde lecture. La Commission devra donc veiller, pendant la suite des travaux sur le sujet, à tenir dûment compte, non seulement des vues exprimées oralement lors du débat à la Sixième Commission, mais aussi des commentaires et des observations communiqués par écrit par les gouvernements et les organisations et entités internationales.

113. S'il est favorable au renvoi au Comité de rédaction du préambule et du texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, tels qu'ils sont proposés dans le huitième rapport, M. Huang voudrait s'arrêter sur certains problèmes susceptibles de se poser pendant la seconde lecture. En ce qui concerne la distinction entre codification et développement progressif du droit international, point qui a donné lieu à des échanges forts intéressants, M. Huang note qu'un nombre important de membres ont estimé que beaucoup de dispositions du projet d'articles n'étaient étayées ni par le droit des traités, ni par la pratique, et qu'ils ont en conséquence proposé de préciser, dans les commentaires afférents à chacun de ces projets, si les règles qui y étaient énoncées relevaient de la codification du droit international ou de son développement progressif. D'autres membres ont écarté cette proposition, considérant qu'elle n'avait guère de sens et qu'elle risquait même de porter à croire qu'une hiérarchie était établie entre les différentes règles proposées. Pour eux, il était préférable d'indiquer dans le préambule, et non dans les commentaires, que le projet d'article relevait à la fois de la codification et du développement progressif du droit international. Enfin, d'autres membres, rejetant l'une et l'autre proposition, ont estimé qu'il ne fallait tout simplement pas débattre de cette question. Pour sa part, M. Huang considère que le problème posé n'est pas tant celui de savoir si telle ou telle disposition relève de la codification ou du développement progressif du droit international, mais s'il n'y a pas de déséquilibre entre les deux. Or, force est de constater que, de manière générale, les projets de texte proposés relèvent davantage du développement progressif du droit international que de sa codification, leur contenu n'étant de surcroît nullement étayé par une pratique étatique bien établie. Ainsi en va-t-il du projet d'article 13 où il est dit que, dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, l'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance d'autres États. Il en va de même du paragraphe 2 du projet d'article 14 où il est dit que le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement. Il est à noter également que les commentaires de ces projets de texte font surtout référence au « droit souple » (*soft law*) mais pratiquement pas à des instruments internationaux contraignants, ni à des règles du droit international coutumier. La Commission devrait se garder d'aller trop loin ou trop vite dans le développement du droit international qui, il convient de le rappeler, doit être progressif et s'inscrire dans le droit existant.

114. Il faut aussi rappeler, en ce qui concerne la responsabilité de protéger, que la Commission a décidé pendant l'examen des projets d'article en première lecture de ne pas se référer à cette notion. Son choix ayant été approuvé par les États à la Sixième Commission, il serait malvenu de rouvrir le débat sur ce point. Il est évident que la notion de responsabilité de protéger a été précisée dans le cadre de travaux relatifs à des activités criminelles

graves qui n'ont rien à voir avec le sujet examiné. Enfin, pour ce qui est de la définition des droits et obligations des États en matière de protection des personnes en cas de catastrophe, il faudra veiller scrupuleusement pendant la seconde lecture à ce que les projets d'article établissent un équilibre satisfaisant entre la souveraineté des États et le principe de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures, d'autant que, pendant le débat à la Sixième Commission, plusieurs États ont estimé que tel n'était pas le cas. En effet, si les projets d'article adoptés en première lecture comportent nombre de dispositions relatives aux obligations des États touchés ou à celles des États ou des autres acteurs prêtant assistance, il n'y est que très peu question de leurs droits. Ainsi, il est dit au paragraphe 1 du projet d'article 12 que l'État touché a, en vertu de sa souveraineté, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire. Or, ce type de devoir n'a pas pour corollaire l'obligation d'accepter une offre d'assistance extérieure. L'État touché ne devrait pas être tenu de demander une assistance et pas davantage de ne pas la rejeter lorsqu'elle est proposée par un État tiers. C'est dans le contexte de la coopération que les liens entre l'État touché et l'État prêtant assistance devraient être considérés. Ainsi, la Commission devrait indiquer clairement que, si l'État touché peut demander une assistance lorsqu'une catastrophe dépasse clairement sa propre capacité d'intervention, il n'a en rien l'obligation contraignante de la faire.

115. Pour ce qui est de la nouvelle définition du terme «catastrophe», M. Huang estime qu'elle est trop large parce qu'elle couvre à la fois les catastrophes naturelles et industrielles, et qu'elle est par ailleurs susceptible d'englober les conflits armés. Une telle approche, qui risque d'engendrer nombre de chevauchements avec les règles du droit international humanitaire et de donner lieu à des conflits de normes, devrait être écartée. Enfin, pour ce qui est de la forme finale du projet d'articles, la proposition du Rapporteur spécial tendant à adopter le projet sous forme de convention internationale n'est pas appropriée, surtout si l'on considère que la plupart des dispositions qui y figurent ne sont étayées, ni par les traités internationaux, ni par le droit international coutumier ou la pratique internationale. Il serait donc plus utile de présenter le projet d'articles sous la forme d'un instrument non contraignant.

116. Le PRÉSIDENT propose à la Commission, vu l'heure tardive, de poursuivre l'examen du huitième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe à la séance suivante.

La séance est levée à 13 h 5.

3295^e SÉANCE

Mardi 10 mai 2016, à 10 heures

Président: M. Pedro COMISSÁRIO AFONSO

Présents: M. Caffisch, M. Candioti, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. For-teau, M. Gómez Robledo, M. Hassouna, M. Hmoud,

M. Huang, M^{me} Jacobsson, M. Kamto, M. Kittichaisa-ree, 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. Tladi, M. Valencia-Ospina, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

Protection des personnes en cas de catastrophe (*suite*) [A/CN.4/696 et Add.1, A/CN.4/697, A/CN.4/L.871]

[Point 2 de l'ordre du jour]

HUITIÈME RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du huitième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/697).

2. M. PETRIČ convient avec le Rapporteur spécial qu'il ne serait pas opportun d'inclure dans le projet d'articles des modifications qui affecteraient l'équilibre délicat entre, d'une part, les principes fondamentaux de l'égalité souveraine des États et de la non-ingérence et, d'autre part, la protection, tout aussi essentielle, des personnes touchées par une catastrophe. Un instrument international de protection des êtres humains en cas de catastrophe est nécessaire mais, pour être accepté, il doit respecter les deux principes du droit international contemporain susmentionnés. Sans cet équilibre, qui a été atteint après des débats prolongés et approfondis au sein de la Commission, l'ensemble du projet est voué à l'échec. Même si les commentaires des États sont essentiels aux travaux de la Commission, ils reflètent parfois les intérêts spécifiques d'un État donné et il y a lieu d'en tenir compte avec précaution. C'est pourquoi le texte original du projet d'articles ne doit être modifié que s'il y a de bonnes raisons de le faire. En ce qui concerne le rapport entre la codification et le développement progressif, M. Petrič s'associe pleinement aux commentaires formulés par M. McRae à la fin de la 3293^e séance.

3. Étant donné que plusieurs instruments non contraignants traitent déjà du sujet à l'examen, M. Petrič est favorable à ce que le projet d'articles prenne finalement la forme d'un instrument contraignant. Même s'il n'est pas adopté dans un proche avenir sous la forme d'une convention, il influencera la doctrine en tant qu'instrument élaboré par la Commission du droit international, et établira un cadre juridique international pour la protection des personnes en cas de catastrophe. M. Petrič est donc favorable au renvoi de l'ensemble des projets d'articles au Comité de rédaction.

4. Le cinquième alinéa du préambule est quelque peu déséquilibré car il y est question des principes de souveraineté et de non-ingérence mais non des droits et des besoins des victimes de catastrophes, des éléments qui devraient pourtant figurer dans cet alinéa ou dans un autre alinéa du préambule. En ce qui concerne les articles 1, 2, 6, 9, 12, 15, 17, 18 et 19, M. Petrič est d'avis que les versions adoptées en première lecture⁵² ou les

⁵² *Annuaire... 2014*, vol. II (2^e partie), p. 64 et suiv., par. 55 et 56.