



Assemblée générale

Distr. générale
28 avril 2016
Français
Original : anglais/espagnol

Commission du droit international

Soixante-huitième session

Genève, 2 mai-10 juin et 4 juillet-12 août 2016

Protection des personnes en cas de catastrophe

Commentaires et observations supplémentaires présentés par les gouvernements

Additif

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Commentaires et observations présentés par les gouvernements	4
A. Commentaires et observations à caractère général	4
États-Unis d'Amérique	4
B. Commentaires spécifiques sur le projet d'articles	5
1. Projet d'article premier [1] : Champ d'application	5
États-Unis d'Amérique	5
2. Projet d'article 2 [2] : Objet	6
États-Unis d'Amérique	6
3. Projet d'article 3 [3]	6
Définition du terme « catastrophe »	6
Mexique	6
États-Unis d'Amérique	7
4. Projet d'article 4	9
Termes employés	9



	Mexique	9
	États-Unis d'Amérique	9
5.	Projet d'article 5 [7]	10
	Dignité humaine	10
	États-Unis d'Amérique	10
6.	Projet d'article 6 [8]	11
	Droits de l'homme	11
	Mexique	11
	États-Unis d'Amérique	11
7.	Projet d'article 7 [6]	11
	Principes humanitaires	11
	États-Unis d'Amérique	11
8.	Projet d'article 8 [5]	12
	Obligation de coopérer	12
	États-Unis d'Amérique	12
9.	Projet d'article 9 [5 bis]	13
	Formes de coopération	13
	Mexique	13
	États-Unis d'Amérique	13
10.	Projet d'article 10 [5 ter]	13
	Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe	13
	États-Unis d'Amérique	13
11.	Projet d'article 11 [16]	13
	Obligation de prévention des risques de catastrophe	13
	États-Unis d'Amérique	13
12.	Projet d'article 12 [9]	15
	Rôle de l'État affecté	15
	Mexique	15
	États-Unis d'Amérique	15
13.	Projet d'article 13 [10]	16
	Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure	16
	Mexique	16
	États-Unis d'Amérique	16

14. Projet d'article 14 [11]	17
Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure	17
Mexique	17
États-Unis d'Amérique	17
15. Projet d'article 15 [13]	19
Conditions de fourniture de l'assistance extérieure	19
États-Unis d'Amérique	19
16. Projet d'article 16 [12]	19
Offres d'assistance extérieure	19
États-Unis d'Amérique	19
17. Projet d'article 17 [14]	20
Facilitation de l'assistance extérieure	20
Mexique	20
États-Unis d'Amérique	20
18. Projet d'article 18	21
Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours	21
Mexique	21
États-Unis d'Amérique	21
19. Projet d'article 19 [15]	22
Cessation de l'assistance extérieure	22
Mexique	22
États-Unis d'Amérique	22
20. Projet d'article 20	22
Relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international	22
États-Unis d'Amérique	22
21. Projet d'article 21 [4]	22
Relation avec le droit international humanitaire	22
Mexique	22
États-Unis d'Amérique	23

I. Introduction

Deux réponses écrites supplémentaires, qui contiennent des commentaires et des observations relatifs au projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe adopté en première lecture par la Commission du droit international à sa soixante-sixième session (2014), ont été présentées par le Mexique (24 mars 2016) et les États-Unis d'Amérique (13 avril 2016).

II. Commentaires et observations présentés par les gouvernements

A. Commentaires et observations à caractère général

États-Unis d'Amérique

Malgré quelques préoccupations concernant certains aspects du projet d'articles, exposées de manière plus détaillée ci-dessous, les États-Unis d'Amérique appuient fermement les efforts déployés par la Commission pour renforcer la protection des personnes affectées par une catastrophe.

Premièrement, les États-Unis demeurent préoccupés par le fait que plusieurs des projets d'article (et leur commentaire) semblent définir de nouveaux « droits » et de nouvelles « obligations » juridiques, ou présenter de façon inexacte les obligations qui incombent actuellement aux États. Dans certains cas, les projets d'article et les commentaires semblent être des tentatives de développer progressivement le droit, sans que cette intention soit expressément déclarée. Les États-Unis soulignent que, d'après eux, la Commission contribuerait davantage à une meilleure protection des personnes affectées par une catastrophe en fournissant des orientations juridiques pratiques, fondées sur le droit international existant, aux pays qui recherchent ou qui offrent de l'assistance en cas de catastrophe. Les pays souhaiteraient peut-être, par exemple, obtenir des conseils sur la manière de transposer des principes juridiques internationaux dans les dispositions de leur droit interne régissant les interventions en cas de catastrophe, ou dans les accords ou arrangements bilatéraux ou régionaux concernant l'aide humanitaire en cas de catastrophe. Par conséquent, les États-Unis recommandent à la Commission d'envisager de présenter ces projets d'article sous une nouvelle forme plus appropriée, telle que des principes ou des directives. Si leur forme actuelle est maintenue, les États-Unis recommandent qu'il soit reconnu dans le commentaire que certains d'entre eux reflètent des propositions favorables à un développement progressif du droit et que le projet ne doit pas être considéré, dans son ensemble, comme un instrument de codification du droit existant.

Deuxièmement, que le contenu se présente sous la forme de règles normatives ou sous celle de principes directeurs, les États-Unis s'inquiètent de ce que le libellé actuel de certains des projets d'article n'empêche d'offrir une assistance aux personnes affectées par une catastrophe. Comme exposé plus en détail ci-dessous, le projet d'article 14 [11] prévoit que la mise en œuvre de l'assistance extérieure soit subordonnée au consentement de l'État affecté, et ne prévoit pas la possibilité, quand l'État n'a pas donné son consentement, d'autoriser l'assistance dans certaines circonstances. En outre, le projet d'article reste ambigu quant à la possibilité d'offrir une assistance extérieure dans le cas où l'État refuse arbitrairement de

donner son consentement. Le projet d'article 16 [12] fait une distinction inutile et irréaliste entre, d'une part, les États, l'Organisation des Nations Unies et les « autres organisations intergouvernementales compétentes », qui « ont le droit » d'offrir leur assistance à l'État affecté, et, d'autre part, les « organisations non gouvernementales pertinentes », qui « peuvent » lui offrir leur assistance. En outre, comme indiqué ci-dessous, certains projets d'article gagneraient à être clarifiés afin d'éviter toute confusion quant aux différents acteurs amenés à répondre à une crise. Les États-Unis invitent la Commission à réexaminer les projets d'article cités ci-dessous à la lumière du but recherché par le document.

Troisièmement, tel qu'ils l'indiquent ci-après, les États-Unis s'interrogent sur la définition du terme « catastrophe » qui est faite au projet d'article 3 [3], et s'en préoccupent, car elle est trop vague à leur sens. Elle devrait notamment exclure clairement les événements qui surviennent régulièrement dans les conflits armés. Par ailleurs, pour ce qui est des conflits armés, les États-Unis estiment que le projet d'article 21 [4] et son commentaire ne traitent pas suffisamment des différences qui existent entre le champ d'application du projet d'articles et celui du droit international humanitaire. Les États-Unis souhaiteraient vivement que le terme « catastrophe » soit défini de sorte à exclure les événements qui sont la conséquence de conflits armés. La Commission pourrait alors préciser, soit dans les commentaires, soit dans un alinéa de la définition, qu'une catastrophe peut se produire au même moment et au même endroit qu'un événement survenant dans le cadre d'un conflit armé, auquel cas – à savoir dans une situation de « catastrophe complexe » dont la Commission semble se préoccuper – le projet d'articles couvrirait les réponses à apporter à la « catastrophe », tandis que le droit international humanitaire s'appliquerait à la conduite du conflit armé, notamment à la protection des victimes de guerre et à l'occupation militaire.

B. Commentaires spécifiques sur le projet d'articles

1. Projet d'article premier [1] : Champ d'application

États-Unis d'Amérique

En ce qui concerne le paragraphe 2) du commentaire, les États-Unis se déclarent à nouveau préoccupés par la définition de nouveaux « droits » et de nouvelles « obligations » des États. Ils rejettent particulièrement la suggestion de voir ces « obligations » s'appliquer à toutes les personnes « se trouvant sous la juridiction ou le contrôle [de chaque État] », et non uniquement aux personnes présentes sur le territoire de chaque État. Si certains traités comportent des dispositions particulières qui imposent aux États parties de respecter des obligations en dehors de leur territoire, ce n'est généralement pas le cas du droit international.

En outre, dans la mesure où le projet d'articles étend ces obligations aux « organisations internationales et autres entités », il devrait y être précisé que ces organisations internationales et autres entités sont peut-être soumises à des différentes obligations juridiques, qui elles-mêmes peuvent différer de celles des États.

2. Projet d'article 2 [2] : Objet

États-Unis

Les États-Unis appuient fermement l'objet du projet d'article 2 [2]. Toutefois, comme indiqué tout au long de ces commentaires, ils s'inquiètent de ce que le libellé de certains des projets d'article ne réponde pas à cet objet.

Au paragraphe 9, le commentaire énonce à tort que « certains des droits pertinents sont des droits économiques et sociaux, que les États sont tenus de garantir progressivement ». Les États-Unis conviennent que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹ sont tenus de garantir les droits économiques, sociaux et culturels progressivement, mais estiment que ce n'est pas le cas pour les parties non étatiques. En outre, d'un point de vue technique, le commentaire énonce de façon erronée l'obligation mentionnée au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Les États-Unis proposent d'apporter la modification suivante :

« Certains des droits pertinents sont des droits économiques et sociaux, que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont tenus de ~~garantir~~ réaliser progressivement. »

Au paragraphe 10) du commentaire, il est injustement fait référence au droit à la vie, et plus particulièrement au paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques², pour donner l'exemple d'un droit applicable en cas de catastrophe et d'intervention en réponse à celle-ci. Cette disposition interdit qu'un État prive arbitrairement quiconque de la vie, et exige que ce droit soit protégé par la loi. Il n'existe aucun fondement qui permette de considérer que cette disposition impose à tout État une obligation internationale de répondre à une menace ou à un danger qui mettraient en péril la vie et qui seraient causés par une catastrophe ou une calamité affectant cet État. Toute responsabilité de cet ordre découle de la responsabilité souveraine des gouvernements à l'égard de leur population et de leurs citoyens. Les États-Unis demandent instamment que la dernière phrase du paragraphe 10) soit supprimée, ainsi que toute référence au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui n'est pas pertinent en l'espèce.

Projet d'article 3

Définition du terme « catastrophe »

Mexique

Tel qu'il est défini, le terme « catastrophe » s'applique à des événements de toute origine, aussi bien à des événements naturels qu'à des événements provoqués par l'homme. Ce choix est justifié, le texte reconnaissant ainsi qu'il existe des catastrophes pouvant être dues à l'homme³. Il convient toutefois de préciser que les

¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, p. 3.

² Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171.

³ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Öneryıldız c. Turquie*, requête n° 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004, par. 9 à 43; voir également Cour de justice de l'Union européenne, *Parlement*

conflits armés ne tombent pas dans cette catégorie, conformément au projet d'article 21 [4].

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis considèrent que la définition du terme « catastrophe » proposée par la Commission dans le projet d'article 3 [3] soulève plusieurs difficultés. En premier lieu, ils s'interrogent sur l'opportunité de définir la catastrophe comme un « événement », et non pas en se référant aux conséquences de l'événement et aux facteurs sociaux de vulnérabilité. Comme il est noté dans le commentaire, la majorité des instruments non contraignants traitant spécifiquement des catastrophes s'intéressent surtout aux types de risques et aux facteurs sociaux de vulnérabilité susceptibles de perturber le fonctionnement normal d'un groupe ou d'une société. Par ailleurs, depuis l'examen en première lecture du projet d'articles, les États ont, à l'issue d'une vaste négociation, adopté le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), un texte non contraignant centré également sur les aléas, la vulnérabilité et les risques et que la Commission devrait prendre en considération⁴. À la lecture du commentaire, on a l'impression que la Commission considère que sa définition du terme « catastrophe » devrait être plus concise et précise que celles qu'en donnent les textes non contraignants, un point de vue que les États-Unis souhaiteraient voir davantage étayer. Enfin, les États-Unis invitent la Commission à examiner comment sa définition s'articule aux projets d'article 10 [5 *ter*] et 11 [16], qui précisent les mesures de prévention des risques de catastrophe que doivent prendre les États. À définir les catastrophes comme des événements, on risque en fait de perdre de vue combien il importe de réduire les risques et la vulnérabilité.

En deuxième lieu, que la définition soit formulée en termes d'événements ou de risques, il convient de préciser clairement qu'elle ne s'applique pas à des événements comme les situations de conflit armé ou les crises politiques ou économiques. Si le paragraphe 1 du commentaire précise utilement que la Commission n'a pas voulu inclure les « crises politiques et économiques » dans sa définition des catastrophes, il n'en reste pas moins que le texte du projet d'article 3 [3] n'exclut pas expressément lesdites crises, dont beaucoup pourraient répondre à la définition du terme « catastrophe » qui y figure. Ainsi, un krach boursier, une crise déflationniste ou une vague de crimes pourraient très bien être qualifiés de « calamité [...] provoquant de graves souffrances humaines et une détresse aiguë » à même de « perturb[er] gravement le fonctionnement de la société ».

En particulier, les conflits armés engendrent presque systématiquement « [...] une série d'événements provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, [et] des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ». Face aux effets tragiques de ces conflits, le droit international humanitaire s'est élaboré au fil des siècles sous la forme d'un ensemble de principes et de règles visant à remédier aux conséquences humanitaires des hostilités. Ces règles, définies avant tout négativement, ont pour objet de réduire le choix des moyens et des méthodes par lesquels une partie peut frapper son adversaire.

européen c. Conseil des Communautés européennes (affaire « Tchernobyl »), affaire n° C-70/88, 22 mai 1990, par. 937 à 943.

⁴ Résolution 69/283 de l'Assemblée générale, annexe II.

Le présent projet d'articles témoigne d'une tentative louable de remédier aux conséquences humanitaires des catastrophes naturelles et de certaines catastrophes dues à l'homme (autres que celles liées aux conflits), comme les accidents environnementaux (par exemple, un déversement de produits chimiques ou l'effondrement d'un barrage). Toutefois, la définition proposée est si large qu'elle peut englober presque tout événement perturbateur d'une certaine gravité. Or il serait très difficile d'appliquer le projet d'articles aux situations de conflit armé, car il pourrait aller à l'encontre des dispositions du droit international humanitaire.

Par exemple, le projet d'article 5 [7] pourrait imposer aux États (ainsi qu'à d'autres acteurs) l'obligation non seulement de respecter mais aussi de protéger « la dignité de la personne humaine ». Comme il est noté dans le commentaire du projet d'article, une telle obligation, qui de l'avis de la Commission est tirée du droit international des droits de l'homme, se traduirait par « une obligation négative de s'abstenir de porter atteinte à la dignité inhérente à la personne humaine et une obligation positive de prendre des mesures pour protéger la dignité humaine ». Si elle était appliquée, cette règle pourrait mettre à mal l'équilibre inscrit dans les règles du droit international humanitaire, qui certes accordent certaines protections aux civils, selon les circonstances, mais reconnaissent aussi que ces derniers peuvent être accidentellement blessés ou tués (mais pas directement pris pour cible) au cours des combats.

De même, l'obligation de prévenir les risques de catastrophe énoncée dans le projet d'article 11 [16], si elle était appliquée dans le cadre d'un conflit armé, pourrait être interprétée comme imposant aux parties au conflit des obligations plus strictes que celles prévues dans le droit international humanitaire (qui exige, par exemple, que les parties prennent toutes les précautions possibles quand elles attaquent ou se défendent). Cet effet potentiel est souligné par la Commission elle-même qui, dans le commentaire du projet d'article 11 [16], indique « qu'il existe une obligation juridique internationale d'agir comme le prescrit le paragraphe ».

De l'avis des États-Unis, la Commission devrait conserver le projet d'article 21 [4], d'où il ressort clairement que le projet d'articles n'a pas pour objet de modifier les règles du droit international humanitaire, et soustraire du champ d'application de la définition du terme « catastrophe » les conséquences des conflits armés. La Commission pourrait préciser, soit dans les commentaires, soit dans un alinéa de la définition, qu'une catastrophe peut se produire au même moment et au même endroit que des événements relevant d'un conflit armé, auquel cas le projet d'articles s'applique aux mesures prises à la suite de la « catastrophe », tandis que le droit international humanitaire régit la conduite du conflit. Les États-Unis recommandent fortement à la Commission d'envisager d'adopter cette solution simple, qui permettrait d'éviter qu'on ait plusieurs fois à déterminer les cas où le droit international humanitaire s'applique. Les États-Unis recommandent que la définition du terme « catastrophe » exclue explicitement, à tout le moins, les événements ordinaires d'un conflit armé. La Commission voudra peut-être également envisager une définition qui exclut expressément les crises politiques et économiques.

(Voir également les commentaires ci-après relatifs au projet d'article 21 [4])

4. Projet d'article 4

Termes employés

Mexique

Il convient de se féliciter des projets d'article 4, 14 [11], 17 [14], 18 et 19 [15], qui traduisent les préoccupations exprimées par diverses délégations.

États-Unis d'Amérique

S'agissant de l'alinéa a) du projet d'article 4, les États-Unis jugent problématique l'insertion des mots « ou sous la juridiction ou le contrôle » dans la définition de l'« État affecté ». Ils estiment que ce critère étend par trop le champ d'application du projet d'articles et peut être source de confusion quant à l'application d'autres projets d'article. Suivant cette définition, un État pourrait être qualifié d'« affecté » dès lors que sont touchés par une catastrophe « des personnes, des biens ou l'environnement » sur lesquels il n'exerce qu'une simple « juridiction » ou qu'un simple « contrôle » – c'est-à-dire une forme d'autorité qui ne répond que de très loin aux critères de la souveraineté territoriale. Cet État, à titre d'État affecté, aurait alors l'obligation notamment de rechercher de l'assistance extérieure (projet d'article 13 [10]), serait investi du « rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision [des] secours et assistance » (projet d'article 12 [9]), devrait prendre diverses dispositions juridiques visant à faciliter l'assistance extérieure (projet d'article 17 [14]) et devrait donner son consentement à la fourniture de toute assistance (projet d'article 14 [11]).

Or, les obligations et droits susmentionnés pourraient empiéter sur les prérogatives de l'État qui exerce sa souveraineté sur le territoire duquel la catastrophe a lieu. Cet antagonisme découle du libellé même du projet d'article. Le paragraphe 1 du projet d'article 12 [9] dispose en effet que l'État affecté a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire « en vertu de sa souveraineté » – alors même que cet État peut être qualifié d'« affecté » du seul fait qu'il exerce une « juridiction » ou un « contrôle » sur des personnes ou des biens et non pas en vertu d'un quelconque degré de souveraineté territoriale. La Commission note d'ailleurs dans le commentaire du projet d'article 4 que, suivant ces définitions, il peut y avoir plusieurs « États affectés » et qu'en l'absence d'accord particulier entre eux, le projet d'articles « n'offr[e] pas [de] solution définitive à la question de savoir quel serait l'État affecté dont le consentement serait requis » aux termes du projet d'article 14 [11]. Les États-Unis jugent très regrettable cette situation, qui peut être source de confusion et de désaccords entre les « États affectés » et provoquer des retards dans la fourniture des secours.

S'agissant des alinéas b) et c) du projet d'article 4, les États-Unis proposent de supprimer les mots « à sa demande ou avec son consentement », qui n'ont pas leur place ici, la question des demandes d'assistance et celle du consentement à l'assistance étant traitées plus en détail dans d'autres projets d'article.

À l'alinéa e) du projet d'article 4, le terme « envoyé par » retenu dans la définition du « personnel de secours » pourrait laisser penser que les personnes recrutées au niveau local par « l'État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance » sont exclues de la définition. Considérant que le projet d'article 18 (Protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens de secours) doit

s'appliquer non seulement aux travailleurs internationaux mais également aux travailleurs locaux, les États-Unis proposent de remplacer le terme précité par les mots « envoyé ou recruté localement par ».

Au paragraphe 12 du commentaire, il est indiqué que le projet d'articles ne vise pas les organisations non gouvernementales de l'État affecté. Les États-Unis estiment toutefois que celles-ci devraient être traitées de la même façon et recevoir la même attention que les organisations extérieures à l'État affecté qui prêtent assistance. Étant donné le rôle que les organisations nationales telles que les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge jouent dans la préparation aux catastrophes et la fourniture des secours, les États-Unis recommandent qu'elles soient dûment mentionnées dans le projet d'articles. En cas de modification du commentaire, l'on pourrait préciser ainsi que les États doivent coopérer avec les organisations non gouvernementales nationales compétentes et solliciter leur assistance (projets d'articles 8 [5] et 13 [10]).

Projet d'article 5 [7]

Dignité humaine

États-Unis d'Amérique

S'ils admettent que le respect de la dignité humaine doit être au cœur de la préparation et de la réaction aux catastrophes, les États-Unis contestent en revanche que les États, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales concernées aient l'obligation générale de « respecter et protéger la dignité inhérente de la personne humaine ». Le paragraphe 1) du commentaire indique que ce principe dérive des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Nombre de ces instruments, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, reconnaissent la dignité inhérente de la personne humaine et précisent que les droits qui y sont énoncés en découlent. Toutefois, ces textes n'imposent aucune obligation spéciale ou distincte de protéger la « dignité ». Dans la mesure où ce projet d'article a pour objet de préciser les obligations spécifiques mises à la charge des États parties de protéger les droits qui découlent du principe de la dignité humaine, la protection des droits de l'homme est déjà prévue par le projet d'article 6 [8]. En conséquence, les États-Unis recommandent que les mots « respectent et protègent » soient remplacés par les mots « devraient respecter et protéger ».

Les États-Unis sont en désaccord, d'un point de vue juridique, avec l'affirmation énoncée au paragraphe 6) du commentaire selon laquelle « le devoir de protéger » impose aux États d'adopter une législation proscrivant les activités de tiers lorsqu'il existe un risque d'atteinte au principe de la dignité humaine, même si une telle affirmation traduit un objectif général valable. Le commentaire ne précise pas la source de cette obligation, et toutes les sources citées dans ce paragraphe sont des principes et directives non contraignants. Dans la mesure où il s'agit là d'une tentative de développement progressif du droit, il faudrait l'indiquer clairement et en énoncer le fondement juridique.

Voir également le commentaire général relatif au projet d'article 3 [3] sur les liens entre le projet d'articles et le droit international humanitaire.

6. Projet d'article 6 [8]

Droits de l'homme

Mexique

Il serait opportun d'insérer une référence au pouvoir reconnu aux États par plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme de suspendre certains droits dans certaines circonstances, notamment lorsque la situation de l'État est menacée⁵, ce qui peut arriver quand se produit une catastrophe au sens du projet d'articles⁶. À cet égard, le Mexique se félicite que, dans le commentaire de ce projet d'article, la Commission envisage la possibilité d'une dérogation, mais regrette que cette possibilité ne ressorte pas clairement de la rédaction actuelle du projet d'articles.

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis sont d'accord avec l'idée que les États devraient promouvoir et respecter les droits des individus présents sur leur territoire, notamment ceux des personnes touchées par une catastrophe, conformément aux obligations mises à leur charge par le droit international des droits de l'homme. Ils se félicitent que la Commission explique, au paragraphe 4) du commentaire, que les États peuvent avoir des obligations juridiques différentes à cet égard.

Voir également l'observation générale relative au projet d'article 3 [3] sur les liens entre le projet d'articles et le droit international humanitaire.

7. Projet d'article 7 [6]

Principes humanitaires

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis se réjouissent vivement de l'insertion dans le projet d'articles des principes humanitaires, qui sont éminemment importants dans le cadre des interventions humanitaires. Toutefois, ils proposent de remplacer les mots « conformément à » par les mots « d'une manière compatible avec », pour rendre plus exactement compte du caractère non contraignant de ces principes.

Les États-Unis se félicitent également que le projet d'article 7 [6] reconnaisse l'importance du principe de non-discrimination dans le cadre de la réaction aux catastrophes et du relèvement. Ils proposent de mentionner expressément le handicap dans la deuxième phrase du paragraphe 6) du commentaire et d'insérer un renvoi à la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans la note de bas de page⁷. Ils proposent également, s'agissant des mots « besoins des personnes particulièrement vulnérables », que le commentaire souligne la nécessité de réduire au minimum les risques d'exploitation et d'atteintes à l'encontre des populations

⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, p. 3, art. 4; Convention américaine relative aux droits de l'homme, 1969, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1144, p. 144, art. 27; Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 15.

⁶ Tel a notamment été le cas en Équateur, où l'état d'exception a été déclaré après l'éruption du volcan Cotopaxi.

⁷ Convention relative aux droits des personnes handicapées, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 2515, p. 3.

frappées par une catastrophe et de remédier à leurs effets. En effet, le risque d'exploitation et d'atteintes, notamment de trafic d'enfants et d'adolescentes, est souvent accru dans la période qui suit une catastrophe.

8. Projet d'article 8 [5]

Obligation de coopérer

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis rappellent l'observation générale déjà énoncée concernant la formulation de ce qui semble être de nouveaux « droits » et « obligations » des États. S'ils reconnaissent les principes de coopération entre États consacrés dans la Charte des Nations Unies et 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, ils contestent que ceux-ci imposent une obligation juridique spécifique de coopérer avec le large éventail d'organisations énumérées dans ce paragraphe⁸. La coopération avec les organisations extérieures est sans nul doute souhaitable et peut être souvent bénéfique, mais le choix des organisations les plus utiles dépend de la situation propre à l'État affecté et des circonstances particulières de la catastrophe. Aussi, les États-Unis recommandent de remplacer le mot « doivent » par le mot « devraient ».

S'agissant du paragraphe 2) du commentaire, les États-Unis conviennent que la coopération internationale puisse revêtir une importance particulière en ce qui concerne certaines obligations en matière de droits de l'homme, mais estiment également que le commentaire devrait rendre compte du fait que les États n'ont pas tous souscrit aux mêmes obligations. Ils proposent de clarifier le texte comme suit : « La coopération revêt une importance particulière en ce qui concerne le ~~droit~~ international des certaines obligations en matière de droits de l'homme souscrites par les États parties à tel ou tel traité. »

En outre, le texte du paragraphe 2) du commentaire devrait être plus proche de la rédaction de l'article 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui se borne à réaffirmer les obligations internationales existantes. Les États-Unis proposent donc d'ajouter les mots suivants, repris de l'article 11 de la Convention : « La coopération internationale a particulièrement gagné en importance dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006, aux termes de laquelle : “les États parties prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées qui est, entre autres, applicable dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles”. »

Voir également l'observation générale relative au projet d'article 3 [3] sur les liens entre le projet d'articles et le droit international humanitaire.

⁸ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale.

9. **Projet d'article 9 [5 bis]**

Formes de coopération

Mexique

Compte tenu du vaste champ d'application du projet d'articles et de la grande variété des phénomènes visés, la rédaction de ce projet d'articles ne devrait pas donner l'impression d'être exhaustive et, partant, de limiter les formes de coopération susceptibles d'être apportées dans le cadre du projet d'articles.

États-Unis d'Amérique

[Voir le commentaire ci-après relatif au projet d'article 10 (5 *ter*)]

10. **Projet d'article 10 [5 ter]**

Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis rappellent leur observation générale au sujet de la formulation de ce qui semble être de nouveaux « droits » et « obligations » dans le projet d'articles, ainsi que leur commentaire concernant le projet d'article 11 [16].

Par suite, les États-Unis recommandent que le mot « porte » soit remplacé par les mots « devrait porter ». Ils se demandent par ailleurs s'il est nécessaire de faire apparaître cette disposition dans un article spécifique. Ils recommandent de réviser le projet d'article 8 [5] pour préciser que la coopération comprend les efforts visant à atténuer les dommages causés par les catastrophes, ou bien de modifier le projet d'article 9 [5 *bis*] pour mentionner la réduction des risques de catastrophe parmi les formes de coopération. Si cette disposition doit demeurer dans un article spécifique, les États-Unis recommandent d'ajouter les mots « selon le cas » à la fin, comme dans le texte du projet d'article 8 [5] sur la coopération. Comme il est indiqué dans les cadres non contraignants existants relatifs à la réduction des catastrophes, il appartient en premier lieu à chaque État de prendre les mesures nécessaires pour réduire les dommages causés par les catastrophes sur son territoire. Les autres États ont la faculté d'apporter leur concours selon le cas.

11. **Projet d'article 11 [16]**

Obligation de prévention des risques de catastrophe

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis conviennent qu'il importe que chaque État prenne des mesures pour prévenir les catastrophes susceptibles de toucher sa population, en atténuer les effets et s'y préparer. Toutefois, comme ils l'ont déjà fait observer, les États-Unis ont quelques réserves quant à la formulation de ce qui semble être de nouveaux « droits » et « obligations » dans le projet d'articles. Ils contestent l'affirmation énoncée au paragraphe 9) du commentaire selon laquelle chaque État a l'obligation en droit international de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

Le paragraphe 4) du commentaire semble indiquer que la Commission fait dériver cette obligation très précise des principes généraux de la souveraineté de

l'État et de la non-ingérence, mais n'explique pas comment celle-ci a été dérivée ni quels principes peuvent limiter les obligations résultant pour les États de leur souveraineté. Le commentaire donne en outre à entendre que le droit international des droits de l'homme justifie la création d'une nouvelle obligation à la charge des États en ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe. Les États-Unis contestent vigoureusement l'affirmation énoncée dans le commentaire selon laquelle les États ont l'obligation positive de prendre les « mesures nécessaires et appropriées » pour prévenir les violations des droits de l'homme, « d'où que vienne la menace ». Le droit international des droits de l'homme s'applique aux États et régit leur comportement à l'égard des droits des personnes présentes sur leur territoire. Il ne met pas à la charge des États une obligation générale de protéger les individus contre les acteurs privés ou contre les forces de la nature. Le droit à la vie proclamé à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et précisé à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'impose nullement à l'État affecté par une catastrophe le devoir ou l'obligation de protéger les personnes des effets d'une telle catastrophe et ne lui fait pas obligation de rechercher l'assistance d'autres États ou d'organisations à cet égard.

Selon le commentaire, cette nouvelle règle trouverait un appui dans la pratique des États. L'ensemble volumineux d'informations rassemblées par la Commission au sujet des mesures prises aux niveaux national et international pour réduire les risques de catastrophe est certes impressionnant et précieux, mais les États-Unis ne pensent pas que ces informations établissent l'existence d'une pratique répandue suivie par les États avec la conviction qu'elle est de rigueur. Au contraire, les lois nationales sont adoptées pour des raisons nationales et les instruments internationaux applicables ne sont en général pas juridiquement contraignants. Ainsi, les deux principaux cadres internationaux relatifs à la réduction des risques de catastrophe – le Cadre d'action de Hyogo⁹ et le Cadre de Sendai récemment adopté – sont tous les deux dépourvus de force obligatoire. Autrement dit, rien ne permet de conclure qu'il s'agit là d'une règle de droit international coutumier.

En outre, comme il est expliqué dans le commentaire des États-Unis au sujet du projet d'article 3 [3], les démarches contemporaines de réduction des risques de catastrophe mettent l'accent sur la minimisation des dommages causés par les catastrophes et la définition de catastrophe en termes d'« événements » ne rend pas bien compte de ces démarches. Si la définition actuelle de catastrophe est conservée, les États-Unis recommandent de réviser la rédaction de ce projet d'article pour le centrer sur la prévention des dommages. Par suite, il conviendrait de réviser le titre de ce projet d'article comme suit : « Responsabilité en matière de prévention des risques de catastrophe » et le premier paragraphe comme suit : « Chaque État devrait réduire sa vulnérabilité au risque de catastrophe [...] ». À titre subsidiaire, dans la mesure où cet article relève du développement progressif du droit relatif aux obligations des États, il conviendrait de l'indiquer comme tel dans le commentaire.

Le paragraphe 17) du commentaire indique que les trois catégories de mesures visées au paragraphe 2 du projet d'article ne sont pas exhaustives. Les États-Unis estiment que cette disposition serait plus solide si l'on faisait référence aux mesures

⁹ Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, adopté lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe, Hyogo (Japon), du 18 au 22 janvier 2005 (A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2).

qui permettent non seulement de détecter et de faire connaître les risques mais également d'atténuer les risques de pertes humaines lors de futures catastrophes. Pour que la réduction des risques soit véritable, il faudrait que des mesures réelles soient prises afin de remédier aux risques recensés (mise à jour des codes de l'urbanisme, mise en conformité des structures pour parer aux risques éoliens et sismiques, surélévation ou réinstallation des maisons situées dans les plaines inondables).

Enfin, les États-Unis soulignent que la formulation d'une obligation juridique de prévention du risque de catastrophes est particulièrement problématique au regard de la définition large donnée à « catastrophe », comme ils l'ont fait observer dans leur observation générale au sujet du projet d'article 3 [3]. Si l'on considère que le mot « catastrophe » englobe les conflits armés ou d'autres crises politiques ou économiques graves, ce projet d'article fait obligation aux États de prendre, pour prévenir le risque de catastrophes, des mesures allant bien au-delà des dispositions nécessaires pour faire face à des catastrophes naturelles ou à certaines catastrophes d'origine humaine (comme le déversement de produits chimiques ou la rupture d'un barrage, par exemple). Se pose alors la question de savoir si les États ont l'obligation d'entreprendre des démarches diplomatiques susceptibles de réduire la probabilité que des hostilités éclatent ou de mettre en œuvre des mesures de politique budgétaire susceptibles de réduire le risque de catastrophe économique. Or, l'efficacité ou l'opportunité de telles mesures ne se prête guère à une évaluation objective.

12. Projet d'article 12 [9]

Rôle de l'État affecté

Mexique

Le Mexique reconnaît que ce projet d'article traduit l'obligation principale qui incombe aux États d'assurer la protection des personnes et la fourniture d'une assistance humanitaire en cas de catastrophe¹⁰. Toutefois, il propose d'ajouter les mots « dans la mesure de ses moyens », afin que, dans l'hypothèse où l'État affecté n'a pas les capacités de respecter cette règle, il ne soit pas tenu responsable de ne pas le faire conformément au principe *ad impossibilia nemo tenetur*.

États-Unis d'Amérique

Comme pour le projet d'article 11 [16], le commentaire n'explique pas en quoi l'obligation très précise énoncée au paragraphe 1 du projet d'article 12 [9] dérive du principe général de la souveraineté de l'État ni quels principes peuvent limiter les obligations résultant pour les États de leur souveraineté. Les États-Unis recommandent de réviser ce paragraphe en supprimant les mots « en vertu de sa souveraineté » et en remplaçant les mots « a le devoir de » par les mots « devrait ». À titre subsidiaire, dans la mesure où ce projet d'article relève du développement progressif du droit, il conviendrait de l'indiquer comme tel.

¹⁰ Voir Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, Vientiane, 26 juillet 2005; [A/CN.4/696](#); [E/CN.4/1998/53/Add.2](#), annexe.

13. Projet d'article 13 [10]

Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure

Mexique

Il est opportun de prévoir le droit, pour l'État affecté, de rechercher l'assistance d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et d'organisations non gouvernementales pertinentes. Toutefois, au nom du principe de souveraineté des États, qui implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques mais aussi l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire les droits des autres États¹¹, le Mexique propose que les mots « a le devoir » soient remplacés par les mots « a la faculté », afin que les États, conformément à l'obligation principale qui est la leur d'assurer la protection des personnes et la fourniture d'une assistance humanitaire en cas de catastrophe¹², puissent avoir le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours et de l'assistance sur leur territoire conformément au projet d'article 3.

États-Unis d'Amérique

Comme pour les projets d'articles 11 [16] et 12 [9], les États-Unis ont quelques réserves quant au fait de faire dériver une « obligation » spécifique de rechercher l'assistance de certaines entités du principe général de souveraineté. Dans la mesure où le commentaire tend à laisser entendre que le droit international des droits de l'homme institue une obligation générale de protéger les personnes des acteurs non étatiques et des forces de la nature, les États-Unis sont en désaccord. Ils recommandent de réviser cet alinéa en remplaçant les mots « a le devoir de » par le mot « devrait ». Dans ce cas, les États-Unis proposent de préciser dans le commentaire qu'une catastrophe ne dispense pas l'État de s'acquitter des obligations en matière de droits de l'homme auxquelles il a souscrit, qui peuvent comprendre celle de demander assistance en cas de catastrophe lorsque ses moyens nationaux sont insuffisants. À titre subsidiaire, dans la mesure où ce projet d'article relève du développement progressif du droit, il conviendrait de l'indiquer comme tel.

Pour les raisons que les États-Unis ont indiquées au sujet du projet d'article 2 [2] (et du paragraphe 10) du commentaire), le paragraphe 4) du commentaire cite à tort le droit à la vie parmi les droits de l'homme directement concernés dans le cas d'une catastrophe. Le droit à la vie proclamé à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et précisé à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne met nullement à la charge de l'État affecté par une catastrophe le devoir ou l'obligation de protéger les personnes des effets d'une telle catastrophe et ne lui impose pas de rechercher l'assistance d'autres États ou d'organisations à cet égard. Toutes les références au droit à la vie devraient être supprimées de ce paragraphe, y compris la phrase selon laquelle le droit à la vie est un droit non susceptible de dérogation selon le Pacte. En effet, le fait que le Comité

¹¹ Affaire de l'île de Palmas (*États-Unis c. Pays-Bas*), sentence du 4 avril 1928 (Max Huber), *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, p. 839.

¹² Voir Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, Vientiane, 26 juillet 2005; [A/CN.4/696](#); [E/CN.4/1998/53/Add.2](#), annexe.

des droits de l'homme ait indiqué, dans son observation générale n° 29, qu'une « catastrophe naturelle » peut, dans certaines situations, constituer un « danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation » et qui peut, après la proclamation officielle de l'état d'urgence, justifier la prise par l'État de certaines mesures dérogeant aux obligations mises à sa charge par le Pacte (à l'exception de son obligation de ne pas priver quiconque du droit à la vie), est sans utilité pour savoir si l'État affecté a l'obligation vis-à-vis de sa population de remédier aux effets de la catastrophe ou de rechercher l'assistance d'autres États pour ce faire.

Le paragraphe 4) du commentaire évoque de façon imprécise plusieurs droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les États-Unis recommandent que le texte du commentaire reprenne la rédaction du Pacte et reflète le sens donné par la communauté internationale au droit à l'eau potable et à l'assainissement comme suit :

« [...] un certain nombre de droits de l'homme sont directement concernés dans le cas d'une catastrophe, notamment le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'eau, le droit à un logement, à des vêtements et à des services d'assainissement convenables à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, le droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, le droit à l'eau potable et à l'assainissement [...] »

Plus loin, dans le même paragraphe, il conviendrait d'apporter les modifications suivantes :

« La Commission note donc que parmi les “mesures appropriées” que peut prendre un État figure la recherche d'un soutien international lorsque la situation du pays est telle que le droit à l'alimentation à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture suffisante, ne peut pas être progressivement réalisé et que l'État affecté a l'obligation internationale de réaliser progressivement ce droit.

Voir également le commentaire relatif au projet d'article 4 sur la définition de l'« État affecté ».

14. Projet d'article 14 [11]

Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure

Mexique

[Voir le commentaire ci-dessus relatif au projet d'article 4]

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis ne pensent pas que le projet d'article 14 [11] rende exactement compte de l'état du droit existant. En particulier, ils ne sont pas d'accord avec l'affirmation catégorique selon laquelle « la fourniture d'une assistance extérieure requiert le consentement de l'État affecté ». Il y aurait lieu d'examiner, à la lumière de tous les faits et de toutes les circonstances, si la fourniture d'une assistance dans le cadre des secours en cas de catastrophe ou de la réduction des risques de catastrophe porterait dans le cas contraire atteinte à l'intégrité territoriale de l'État affecté ou au principe de non-ingérence. Ainsi, par exemple, on pourrait imaginer un

scénario où les structures étatiques se sont effondrées et où il n'existe plus d'autorités susceptibles de donner leur consentement. On peut également penser au cas où une résolution du Conseil de sécurité s'applique.

Le projet d'article fait apparaître certaines des limites que présente l'élaboration du projet d'articles en termes de « droits » et de « obligations », en particulier lorsque de telles affirmations ne reflètent pas exactement le droit international existant. Il pourrait créer une confusion au sujet des moyens juridiques dont disposent les États qui cherchent à fournir une assistance humanitaire aux personnes touchées par une catastrophe. Les États-Unis proposent d'harmoniser le texte de ce projet d'article avec celui de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, aux termes de laquelle « l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché ». De même, et conformément à l'observation générale selon laquelle l'ensemble du présent projet d'articles doit être rédigé sous la forme de directives, les États-Unis recommandent de remplacer les mots « peut » et « doit » par le mot « devrait » aux paragraphes 2 et 3 du projet d'article. Là encore, pour la raison indiquée au sujet du projet d'article 2 [2] (paragraphe 10) du commentaire) et du projet d'article 13 [10] (par. 4) du commentaire), le paragraphe 4) du commentaire du projet d'article 14 [11] fait à tort dériver l'obligation de consentement à l'assistance extérieure du droit à la vie énoncé à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et donne à entendre que le fait de refuser une telle assistance dans le cadre d'une catastrophe est susceptible de constituer une violation de ce droit. À l'appui de cette affirmation, le commentaire se borne à invoquer le texte non contraignant de l'observation générale n° 6 formulée par le Comité des droits de l'homme en 1982, aux termes de laquelle : « [L]a protection [du] droit [inhérent à la vie] exige que les États adoptent des mesures positives. À cet égard, le Comité estime qu'il serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies. » Aussi souhaitables que soient ces buts et mesures, lesquels constituent sans nul doute des aspirations qu'ils partagent, les États-Unis n'estiment pas que de telles mesures positives soient imposées par le Pacte. Les États-Unis recommandent fortement de supprimer toute mention du droit à la vie, y compris au paragraphe 4) du commentaire du projet d'article, lequel ne s'applique pas dans le contexte des catastrophes. Même si la référence aux résolutions citées de l'Assemblée générale ne donnerait pas un fondement juridique à la reconnaissance d'une obligation à cet égard, les États-Unis ne s'opposent pas à l'énoncé factuel sur les conséquences pour les victimes de catastrophes naturelles qui se trouvent privées d'assistance humanitaire.

Le paragraphe 7) du commentaire donne des indications utiles sur le sens du mot « arbitrairement », auxquelles il devrait au moins être fait référence dans le projet d'articles. Les États-Unis recommandent de modifier la rédaction du paragraphe 2 du projet d'article 14 [11] comme suit :

« En conformité avec les règles applicables du droit international et le droit national de l'État affecté, et conformément au présent projet d'articles, le consentement à l'assistance extérieure ne devrait pas être refusé arbitrairement. »

Les États-Unis estiment qu'il serait également utile d'examiner dans le commentaire les liens entre les différents paragraphes du projet d'article 14 [11]. On ne sait pas trop par exemple si le refus arbitraire du consentement envisagé au paragraphe 2 du projet d'article a une incidence sur l'obligation de consentement prévue au paragraphe 1, ou si les situations extrêmes décrites au paragraphe 10) du commentaire, dans lesquelles un État n'est pas en mesure de faire connaître sa décision au sujet des offres d'assistance conformément au paragraphe 3 du projet d'article, peuvent également être prises en considération pour évaluer le consentement de l'État ou pour refuser le consentement dans le cadre des paragraphes 1 et 2 du projet d'article.

15. **Projet d'article 15 [13]**

Conditions de fourniture de l'assistance extérieure

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis font à nouveau valoir que c'est sous la forme de directives ou de principes non contraignants que le projet d'articles serait le plus utile. En conséquence, ils proposent de réviser le texte du projet d'article 15 [13] comme suit :

« De telles conditions doivent être conformes ~~au présent projet d'articles~~, aux règles applicables du droit international et au droit national de l'État affecté, et devraient être compatibles avec le présent projet d'articles. Elles ~~doivent~~ devraient prendre en compte les besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes et la qualité de l'assistance. »

16. **Projet d'article 16 [12]**

Offres d'assistance extérieure

États-Unis

Les États-Unis se félicitent que le commentaire précise que les offres d'assistance « sont essentiellement volontaires et ne doivent pas être interprétées comme la reconnaissance de l'existence d'une quelconque obligation juridique de prêter assistance ». Ils apprécient également qu'il énonce que les offres d'assistance faites conformément au présent projet d'articles ne peuvent pas être de caractère discriminatoire et ne devraient pas être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État affecté.

Les États-Unis estiment cependant qu'il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie la distinction faite dans ce projet d'article entre les prérogatives des différents acteurs prêtant assistance. En effet, le projet d'article 16 [12] dispose que les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes ont le « droit » d'offrir leur assistance à l'État affecté, tandis qu'il prévoit que les organisations non gouvernementales pertinentes « peuvent aussi offrir leur assistance à l'État affecté ». Le commentaire semble indiquer que cette différence de formulation avait pour objectif de mettre l'accent sur le fait que les États, l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales non seulement sont en droit d'offrir leur assistance à l'État affecté mais sont également encouragés à le faire et que les organisations non gouvernementales ont une nature et un statut juridique différents. Les États-Unis

proposent d'éliminer cette distinction pour que l'article dispose que les États, l'Organisation des Nations Unies, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales « peuvent » offrir leur assistance à l'État affecté, conformément au droit international et à la législation interne applicable. S'il ne fait aucun doute que la nature et le statut juridique des États, de l'Organisation des Nations Unies et des organisations intergouvernementales sont différents de ceux des organisations non gouvernementales, ce fait n'a aucune incidence sur la capacité de ces dernières d'offrir leur assistance à un État affecté, conformément au droit applicable.

Les États-Unis estiment en outre que les organisations non gouvernementales devraient être encouragées – au même titre que les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes – à offrir leur assistance aux États affectés dans le respect du droit applicable. Les États et les organisations intergouvernementales compétentes peuvent décider de soutenir les secours humanitaires dans un État affecté en versant des subventions ou des contributions aux organisations non gouvernementales pertinentes, et les États-Unis ne voudraient pas décourager sans le vouloir ces modes de soutien en laissant entendre que les États affectés devraient accorder un traitement différent aux organisations non gouvernementales.

17. Projet d'article 17 [14]

Facilitation de l'assistance extérieure

Mexique

[Voir le commentaire ci-dessus relatif au projet d'article 4]

États-Unis d'Amérique

Comme ils l'ont indiqué dans leurs observations à caractère général, les États-Unis estiment que ce projet d'article serait plus utile s'il n'était pas formulé comme une obligation, mais comme un principe directeur. Ils recommandent donc que les mots « prend les mesures nécessaires » soient remplacés par les mots « devrait prendre les mesures nécessaires » au paragraphe 1 et que les mots « s'assure » soient remplacés par les mots « devrait s'assurer » au paragraphe 2. Si la formulation contraignante de ce projet d'article est conservée, il faudrait indiquer clairement que cela relève du développement progressif du droit.

De plus, afin de garantir la cohérence avec les autres projets d'articles, les États-Unis recommandent de modifier le premier paragraphe du projet d'article 17 [14] pour ajouter, après « les mesures nécessaires », les mots « et appropriées ». Bien que l'État affecté puisse devoir prendre des mesures d'ordre législatif pour faciliter la fourniture d'une assistance, ces mesures doivent également être adaptées aux spécificités de chaque catastrophe.

Les États-Unis se félicitent que le projet d'article souligne qu'il importe que l'État affecté adopte dans le cadre de son droit interne les mesures nécessaires pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure en ce qui concerne le personnel de secours, les biens et l'équipement – en particulier en matière de réglementation douanière, de droits de douane et d'imposition. De telles mesures peuvent permettre d'éliminer un obstacle majeur et évitable à une assistance efficace. En conséquence, comme les États-Unis conviennent qu'il est

généralement bénéfique qu'un État affecté exonère de frais et de taxes les biens et équipements de secours venant de l'extérieur afin de réduire les coûts et d'éviter les retards dans l'acheminement des biens, ils proposent que le paragraphe 5) du commentaire recommande uniquement des mesures de dérogation plutôt que de proposer également des mesures d'assouplissement. Dans le même ordre d'idées, le projet d'article propose, à titre d'illustration, une liste de mesures visant à faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure. Les États-Unis proposent d'ajouter à cette liste des mesures qui garantissent que le retrait et le départ du personnel de secours, des biens et de l'équipement puissent se faire de façon ordonnée et opportune au moment de la cessation de l'assistance extérieure. Les États et autres acteurs prêtant assistance seront plus enclins à offrir leur assistance s'ils savent que leur personnel, leurs biens et leur équipement pourront sortir du pays sans entraves inutiles une fois le travail terminé.

18. Projet d'article 18

Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours

Mexique

[Voir le commentaire ci-dessus relatif au projet d'article 4]

États-Unis

Les États-Unis soutiennent pleinement les efforts visant à améliorer la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire, ainsi que ceux qui visent à favoriser la fourniture efficace et rapide de l'assistance humanitaire. Ils conviennent également que les États devraient au moins accorder au personnel de secours, à l'équipement et aux biens la protection qu'ils octroient à tous les autres biens et personnes qu'ils acceptent sur leur territoire, conformément à leurs obligations découlant de leur législation et du droit international.

Cependant, les États-Unis sont encore une fois préoccupés par la formulation de ce principe, qui en fait une obligation juridique qui ne s'applique qu'au personnel de secours, à l'équipement et aux biens, sans que l'origine de cette obligation en droit international ne soit clairement expliquée. Ils recommandent donc que les mots « prend les mesures nécessaires » soient remplacés par les mots « devraient prendre les mesures nécessaires ». Si cet article est conservé sous forme d'obligation juridique, il faudrait indiquer clairement qu'il relève du développement progressif du droit.

De plus, les États-Unis proposent de rendre la formulation des projets d'articles 17 [14] et 18 plus cohérente, en incluant une référence explicite au droit interne dans le projet d'article 18:

« [...] les mesures appropriées, dans le cadre de son droit national, pour assurer [...] ».

Les États-Unis sont heureux que le paragraphe 8) du commentaire traite de la nécessité d'évaluer les risques en matière de sécurité tout en tenant compte de la nécessité de garantir la fourniture effective de l'assistance, même s'il serait bon d'expliquer plus en détail en quoi consistent les « obstacles déraisonnables et disproportionnés » aux activités de secours.

19. Projet d'article 19 [15]

Cessation de l'assistance extérieure

Mexique

[Voir le commentaire ci-dessus relatif au projet d'article 4]

États-Unis d'Amérique

Les États-Unis se félicitent que le paragraphe 5) du commentaire précise qu'il « convient de prendre les décisions concernant la cessation de l'assistance en tenant compte des besoins des personnes affectées par la catastrophe ». Le commentaire devrait recommander précisément que les acteurs consultent la population affectée pour déterminer si ses besoins ont été satisfaits, plutôt que de laisser les divers acteurs et États le déterminer eux-mêmes.

Comme ils l'ont déjà proposé au sujet d'autres projets d'articles formulés sous forme d'obligation, les États-Unis suggèrent là aussi que les mots « se consultent » soient remplacés par « devraient se consulter » et que les mots « le notifie » soient remplacés par « devrait le notifier ».

20. Projet d'article 20

Relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international

États-Unis

Les États-Unis recommanderaient de convertir ce projet d'articles en déclaration de principes ou en directives non contraignantes, auquel cas ils seraient favorables à l'inclusion de ce projet d'article visant à clarifier que les principes du projet d'articles sont sans préjudice des droits et obligations des États en vigueur en droit international. Cependant, ils recommanderaient de supprimer les mots « spéciales ou autres ».

Si ces projets d'articles conservent leur forme actuelle, les États-Unis apprécieraient que l'objet et la formulation du projet d'article 20 soient clarifiés. Comme constaté dans le commentaire, le principe de la *lex specialis* traite déjà de l'application de différentes branches du droit aux mêmes domaines, et il est difficile de savoir exactement ce que ce projet d'article, sous sa forme actuelle, ajoute à ce principe.

21. Projet d'article 21 [4]

Relation avec le droit international humanitaire

Mexique

Le Mexique juge que ce projet d'article est indispensable, car il exclut l'application du projet d'articles aux situations qui ne concernent qu'un conflit armé. Il faudrait cependant le compléter par une disposition qui régit les situations où se produisent simultanément un conflit armé et une catastrophe.

Le Mexique suggère d'autoriser, en vertu du principe de *lex specialis*¹³, l'application du projet d'articles aux situations de conflit armé lorsqu'aucune règle tirée du droit international humanitaire ne s'applique à la situation en présence ou lorsque les règles existantes ne sont pas contraires à l'objet dudit projet d'articles ou à son application.

États-Unis d'Amérique

(Voir les commentaires ci-dessus relatifs au projet d'article 3 [3])

Les États-Unis constatent que la Commission s'est attaquée à la question de l'interaction entre le projet d'articles et les règles du droit international humanitaire et se félicitent de l'inclusion du projet d'article 21 [4], qui vise à préserver le fonctionnement du droit international humanitaire en disposant que le projet d'articles « ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables ». Ils estiment cependant que le projet d'article 21 [4] ne suffit pas à lui seul à protéger l'intégrité du droit international humanitaire et qu'il serait difficile à appliquer. Il est bien que le projet d'article 21 [4], tel qu'il est formulé, porte de façon générale sur les « situations » auxquelles s'appliquent les règles des conflits armés – laissant entendre que, lorsque le droit international humanitaire est généralement applicable à une situation (par exemple à une « situation » de conflit armé), le projet d'articles, lui, ne s'applique pas – mais le commentaire suggère une différente approche, expliquant que le « projet d'articles peut néanmoins s'appliquer dans les situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur [...] du droit international humanitaire ne s'appliquent pas ». Les termes mêmes du projet d'article 21 [4] semblent laisser prévoir que celui-ci ne serait pas applicable à ces situations.

Ainsi, afin d'éviter toute confusion, les États-Unis proposent de modifier la dernière phrase du paragraphe 3) du commentaire du projet d'article 21 [4] pour qu'elle se lise comme suit : « S'il ne régit pas les conséquences des conflits armés, le projet d'articles peut néanmoins s'appliquer en cas de catastrophe se produisant en même temps qu'un conflit armé, dans la mesure où les activités menées ne sont pas régies par le droit international humanitaire ».

En outre, les États-Unis recommandent de modifier le projet d'article 21 afin qu'il ne fasse plus exclusivement référence aux « règles » du droit international humanitaire, ce qui pourrait entraîner une application plus large que prévu du projet d'article. Comme l'a noté la Cour internationale de Justice et comme l'a exprimé la Commission dans le projet de commentaire, certaines règles du droit international humanitaire (comme l'obligation fondamentale de traiter avec humanité les personnes détenues prévue à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949) reflètent des « considérations élémentaires d'humanité » qui peuvent aussi s'appliquer hors des situations de conflit armé. Mais ce n'est pas parce qu'une règle donnée du droit international humanitaire est appliquée que le droit international humanitaire est applicable. Par conséquent, en énonçant que « les règles du droit international humanitaire sont applicables », l'article pourrait être mal interprété et suggérer une exclusion plus large que prévu.

¹³ Voir le projet d'article 55 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Voir aussi l'annexe de la résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001.

La mention des « règles du droit international humanitaire » risque aussi d'être mal interprétée et de mener à une application plus restrictive que voulu du projet d'article 21 [4]. Comme observé ci-dessus, le droit international humanitaire est souvent vu comme une série de règles négatives – c'est-à-dire prohibitives ou restrictives – où l'absence de règle signifie que les États sont libres d'agir. Dans ces situations, même en l'absence de « règle » précise de droit international humanitaire, les principes de cette branche du droit forment un code de conduite général. De l'avis des États-Unis, le projet d'articles ne devrait pas être appliqué aux situations où le droit international humanitaire – y compris ses principes – s'applique, mais les États n'ont pas accepté de règle restrictive ou prohibitive, afin de se laisser la possibilité de mener des conflits armés lorsqu'une nécessité militaire le justifie. Au vu de ce qui précède, les États-Unis recommandent de modifier le projet d'article 21 [4] pour qu'il se lise comme suit :

« Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux activités qui sont régies par le droit international humanitaire, y compris ses principes et ses règles. »
